

VAN BASIS NAAR KETEN

Onderzoek naar ondersteuningsbehoeften bij het inrichten van een terugmeldproces



Opgesteld door Sandra Blok
Datum juli 2017

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Onderzoeksoopzet	6
2.1	Betrokkenen	6
2.2	Onderzoeksvragen	6
2.3	Vervolg	7
2.4	Onderzoeksmethodiek	7
2.5	Analyse	7
3	Overzicht in de taakgerichte organisatie	9
3.1	Algemene conclusie	9
3.2	Geen overzicht, geen basis	9
3.3	Oorzaken van gebrek aan overzicht	10
3.4	Ondersteuning in acties en middelen	11
4	Samenwerken in de procesgerichte organisatie	12
4.1	Algemene conclusie	12
4.2	Terugmelden in de binnenste ring	12
4.3	Meer samenwerken, hoe doe je dat?	12
4.4	Meer capaciteit, boter bij de vis	13
4.5	Samenwerking met leveranciers	14
4.6	Samenwerking met belastingkantoren	14
4.7	Afspraken zijn niet vrijblijvend	14
4.8	Oorzaken stagnerende samenwerking	15
4.9	Ondersteuning in acties en middelen	15
5	Draagvlak in de systeemgerichte organisatie	16
5.1	Algemene conclusie	16
5.2	Vertrouwen in gegevensbeheer	16
5.3	Behoeftte aan breder draagvlak	16
5.4	Oorzaken van gebrek aan draagvlak	17
5.5	Ondersteuning in acties en middelen	18
6	Innovatie in de ketenorganisatie	19
6.1	Algemene conclusie	19
6.2	Ruis in de communicatie	19
6.3	Onduidelijkheid terugmeldvoorzieningen	20
6.4	Terugmelden breed inzetten	21
6.5	Samen organiseren en innoveren	21
6.6	Oorzaken stagneren innovatie	22
6.7	Ondersteuning in acties en middelen	22
7	Tot slot: het ethisch dilemma	23

1 Inleiding

Terugmelden op basisregistraties is voor overheden wettelijk verplicht. Het zou dus een kerntaak moeten zijn van alle medewerkers bij gemeenten die met basisgegevens werken. Toch is dat niet het geval. Al in 2013 constateerde PBLQ ZENC dat organisaties geen prioriteit aan terugmelden geven en medewerkers onvoldoende kennis hebben om terugmeldingen te doen¹. In vier jaar tijd lijkt er weinig veranderd.

Een medewerker die terugmeldt bij twijfel over de juistheid van een gegeven, profiteert hier vaak niet van in het eigen werkproces. Het is een extra handeling waarvan nut en noodzaak niet meteen zichtbaar zijn. Terugmelden vereist denken over de eigen grenzen heen, kennis over de samenhang van basisregistraties en besef van het gebruik ervan door anderen. Bij veel medewerkers van gemeenten schort het hieraan.

Terugmelden levert een cruciale bijdrage aan het verhogen van de kwaliteit van gegevens. Iedereen heeft daar belang bij, de gemeente zelf, haar inwoners en ondernemers en overige afnemers van de gegevens. Om de kwaliteit van gegevens te kunnen bewaken is het nodig dat gebruik ervan inzichtelijk is en processen op elkaar afgestemd zijn. Gegevensmanagers worstelen hiermee in een gegevenslandschap dat ze steeds complexer zien worden. Door een toenemend aantal samenwerkingen, onvoldoende standaardisatie en weinig grip op landelijke ontwikkelingen, stagneert het vormgeven van een terugmeldproces.

Het stelsel van basisregistraties kent een groot aantal bronhouders. Terugmelden is een ketenverhaal van alle overheden, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden. Communicatie en afstemming tussen alle bronhouders is een essentiële schakel in deze keten. Juist deze schakel is zwak. Tegenstrijdige belangen staan het algemene belang soms danig in de weg. Alleen met goede onderlinge afspraken kan er vooruitgang geboekt worden, daarover is iedereen het eens. De totstandkoming hiervan laat echter op zich wachten.

Een laagdrempelige terugmeldvoorziening zou een impuls kunnen geven aan terugmelden. Zo'n voorziening was een wens van gemeenten zelf, en er is dan ook een bestuurlijke afspraak met resultaatverplichting gemaakt tijdens het i-NUP² over het gebruik van Digimelding³. Deze voorziening zou iedereen in staat stellen gemakkelijk terug te melden. Toch gebeurde dat niet. De laagdrempeligheid werd en wordt voor een groot aantal gemeenten tenietgedaan door de voorwaarde eHerkenning als identificatiemiddel te gebruiken. Ook het uitblijven van een snelle doorontwikkeling met gewenste functionaliteiten, temperde het enthousiasme. Tenslotte komt intensief gebruik ervan door aangesloten gemeenten niet op gang door het uitblijven van een terugmeldproces en afstemming met externe bronhouders.

In de impactanalyse Digimelding uit 2013⁴ werd al gesteld dat aandacht voor bewustwording en het terugmeldproces belangrijke voorwaarden zijn voor een succesvolle inzet van Digimelding. Deze analyse is nog steeds actueel.

¹ Terugmelden, waarom niet? - PBLQ ZENC, 2013

² Alle gemeenten sluiten aan op Digimelding en gebruiken deze voorziening tenminste voor BAG, GBA en NHR

³ Digimelding is de stelselvoorziening waarmee overheden terug kunnen melden op basisregistraties en is daarmee één van de GDI bouwstenen.

⁴ Terugmelden, kwaliteit binnen het stelsel - Ton Laarhoven, 2013

Voorafgaand aan dit onderzoek was de bestaande situatie rond het terugmelden in grote lijnen bekend. Belemmeringen en oplossingsrichtingen zijn beschreven in de impactanalyse Digimelding, het onderzoek van PBLQ ZENC en in de evaluatie van de KING kickstartsessies. Dit behoefte-onderzoek gaat dieper op de materie in. Tijdens interviews met betrokkenen bij gemeenten is gesproken over de achterliggende oorzaken van de belemmeringen. Samen met hen is gekeken naar mogelijke praktische instrumenten die kunnen helpen de problemen aan te pakken. De aanbevelingen in dit onderzoek zijn dan ook direct gerelateerd aan de praktijk zoals betrokkenen deze geschetst hebben.

Er is gesproken met betrokkenen in soortgelijke functies met verschillende functiebenamingen. Informatiemanager, gegevensmanager, beheerder datadistributie en projectleider worden in dit rapport aangeduid als gegevensmanager. Deze is eindverantwoordelijk voor het gegevenslandschap. Gegevensbeheerder, registratiehouder, bronbeheerder, en bronhouder worden aangeduid als bronbeheerder. Deze is verantwoordelijk voor het afhandelen van terugmeldingen. De diverse rollen en verantwoordelijkheden zijn in de GEMMA gestandaardiseerd. Omdat gemeenten verschillende primaire processen ondergebracht hebben in samenwerkingsverbanden is voor dit onderzoek ook gesproken met belastingkantoren.

Dit rapport is gemaakt in opdracht van het Clustermanagement Digitale Agenda 2020/Generieke Digitale Infrastructuur.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Betrokkenen

2.1.1. Gegevensmanagers

Terugmelden is een werkhouding op individueel niveau, een instrument voor sturing op gegevenskwaliteit op organisatieniveau, en een voorwaarde voor een betrouwbare overheid op ketenniveau. Terugmelden gaat over mensen, middelen en processen. Gegevens worden gebruikt door mensen, ze worden beheerd in systemen en de kwaliteit wordt bewaakt met processen. Een centrale rol is in dit onderzoek weggelegd voor de gegevensmanager die al deze aspecten op hetzelfde niveau moet tillen om gegevenskwaliteit te kunnen leveren, borgen en toetsen. Het terugmeldproces heeft dan ook een natuurlijke plek binnen het gegevensmanagement.

2.1.2. Bronbeheerders

Ook bronbeheerders zijn belangrijke spelers binnen het terugmeldproces. Zij bewaken de kwaliteit van gegevens van basisregistraties waar de gemeente bronhouder van is (BAG, BRP, WOZ, deelbronhouder van de BGT en in de toekomst BRO), en zijn daarvoor afhankelijk van terugmeldingen door derden, zowel afnemers van gegevens als bronbeheerders van andere basisregistraties. Terugmelden op het Handelsregister en andere basisregistraties waar de gemeente geen bronhouder van is, is in veel gevallen niet belegd. Is dit wel geregeld, dat is het meestal de gegevensbeheerder zelf die dit voor zijn rekening neemt. Bij de gesprekken zaten vaak gegevensmanagers en bronbeheerders aan tafel vanwege het gezamenlijke belang.

2.1.3. Gebruikers

Medewerkers die gegevens uit basisregistraties gebruiken, hebben doorgaans weinig kennis van de basisregistraties zelf. Zij gaan ervan uit dat de gegevens die zij op hun scherm zien kloppen en zijn er niet altijd alert op dat een terugmelding verplicht is als ze een verschil constateren met een gegeven uit een andere bron. Het komt ook nog regelmatig voor dat zij vertrouwen op hun eigen database in plaats basisgegevens te gebruiken. Pas als er iets misgaat, wordt de noodzaak tot gebruik van basisgegevens en terugmelden duidelijk. Als zij niet worden ondersteund met processen en middelen die terugmelden bevorderen, blijft deze situatie voortduren. Gegevensmanagers en bronbeheerders voelen dan ook de noodzaak dit tij te doen keren en zijn zoekende naar manieren om dit voor elkaar te krijgen.

2.2 Onderzoeksvragen

Door de gesprekken die gevoerd zijn bij gemeenten en belastingkantoren is een beeld ontstaan van belemmeringen en een mogelijke aanpak om ze weg te nemen. Vragen waarop dit onderzoek antwoord geeft zijn drieledig:

1. Opsporen belemmeringen

Zijn er processen ingericht die terugmelden bevorderen? Zo nee, waarom niet? Welke hindernissen zijn er bij het inrichten van een terugmeldproces?

2. Verkennen mogelijke aanpak

Als de belangrijkste oorzaken van belemmeringen inzichtelijk zijn, kunnen de oorzaken van belemmeringen aangepakt worden?

3. Uitwerken mogelijke aanpak

Hoe kan KING gemeenten helpen de barrières te slechten die terugmelden in de weg staan?

2.3 Vervolg

De resultaten van het onderzoek worden besproken met stakeholders bij VNG/KING. Hen wordt gevraagd naar haalbaarheid van de voorstellen voor uitvoering van ondersteuningsbehoeften. Op basis hiervan wordt een Plan van Aanpak gemaakt dat wordt voorgelegd aan een aangewezen gremium binnen VNG/KING voor besluitvorming over het vervolgtraject.

2.4 Onderzoeksmethodiek

Een behoefte-onderzoek is een kwalitatief onderzoek en heeft zijn wortels in de taakanalyse. In een semi-gestructureerd gesprek wordt een aantal zaken in kaart gebracht:

- taken die iemand verricht (in dit onderzoek gerelateerd aan het werk en de functie)
- behoeften die iemand heeft bij het uitvoeren van deze taken
- belemmeringen die iemand ervaart in het werkproces en de vragen die dit oproept

Het beeld dat ontstaat maakt duidelijk welke behoeften er zijn bij bepaalde taken of fasen van het werkproces, welke hindernissen er zijn bij het uitvoeren van werkzaamheden en welke ondersteuning gewenst is om deze goed uit te kunnen voeren.

In de gesprekken tijdens dit onderzoek was terugmelden het onderwerp en hierover werden dan ook gerichte vragen gesteld:

- wordt er gemeentebreed teruggemeld - zo nee, waarom niet?
- is er een terugmeldproces - zo niet, waarom niet?
- wat is er nodig om het terugmeldproces goed in te richten?
- is er geprobeerd belemmeringen weg te nemen - zo ja, hoe?
- ontbreekt er informatie of ondersteuning waardoor het terugmelden en het inrichten van een proces stagneert - zo ja, welke?

Het onderzoek bestond uit gesprekken van één tot anderhalf uur. Er zijn een-op-een gesprekken gevoerd en gezamenlijke gesprekken met 2 tot 3 betrokkenen. In één geval betrof het een groepsgesprek met deelnemers van vijf gemeenten en een shared service center. Om te bevorderen dat er vrijuit gepraat kon worden, zijn de onderzoeksresultaten geanonimiseerd.

2.5 Analyse

Gegevensmanagers, bronbeheerders en gebruikers van basisgegevens zijn de drie doelgroepen die centraal staan in dit onderzoek. Gesprekken die met hen gevoerd zijn, leveren een beeld op van knelpunten die in verband staan met het niveau waarop gegevensmanagement zich bevindt in de organisatie. En dat is niet zo vreemd. De meeste organisaties hebben hun gegevensmanagement niet op ketenniveau ingericht, terwijl ze dat als afnemers van basisgegevens wél zouden moeten

doen. Terugmelden is namelijk geen lokale aangelegenheid, maar maakt deel uit van het landelijke stelsel van basisregistraties. Dat er problemen en knelpunten ontstaan met terugmelden als er niet ketengericht gewerkt wordt, ligt dan voor de hand. Bij organisaties die taakgericht, procesgericht of systeemgericht werken, is het gegevensmanagement op onvoldoende niveau om een terugmeldproces in te richten dat gegevenskwaliteit binnen de hele keten ondersteunt.

In deze rapportage worden knelpunten dan ook benoemd per ontwikkelingsniveau. Knelpunten die ontstaan omdat er randvoorwaarden ontbreken om de organisatie op ketenniveau te tillen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld bij een taakgerichte organisatie de meest fundamentele randvoorwaarde (basis op orde) die nodig is voor elk overig ontwikkelingsniveau. Bij ketengericht werken daarentegen zijn alle randvoorwaarden voor een optimaal terugmeldproces aanwezig.

Knelpunten die bij het ontwikkelingsniveau horen geven bovendien een doorkijk naar waar fundamenteel behoefte aan is; de basisbehoefte van een organisatie die ingevuld moet worden om verder te kunnen groeien. Ondersteuningsmiddelen die voorgesteld worden, sluiten per niveau aan op deze behoefte.

Behoeft e aan	Ontwikkelingsniveau	Kenmerken gegevensbeheer
Overzicht	Taakgericht werken	Individueel, ad hoc en reactief. Kwaliteit door klachtenafhandeling.
Samenwerken	Procesgericht	Focus op gebruik en beheer van gegevens voor de eigen organisatie. Kwaliteit door procesverbetering bij afwijkingen.
Draagvlak	Systeemgericht werken	Gericht op gegevensbeheer van de eigen organisatie in relatie tot dienstverlening. Kwaliteit gericht op het voorkómen van afwijkingen.
Innovatie	Ketengericht werken	Oog voor gegevenskwaliteit binnen de hele keten via ketenafspraken en -besturing.

Afb1: De ontwikkelingsniveaus zijn gebaseerd op de ontwikkelingsfasen volgens het INK managementmodel

3 Overzicht in de taakgerichte organisatie

In een taakgerichte organisatie gebruiken medewerkers vaak eigen gegevens voor hun werkzaamheden. Ze bepalen zelf hoe ze gegevens inwinnen, waarvoor ze gebruikt worden en hoe ze vastgelegd worden. Er worden basisgegevens gebruikt, maar er is ook sprake van spreadsheets die als eigen database dienen en van met gegevens verrijkte documenten die steeds opnieuw gebruikt worden. Er is bij medewerkers weinig kennis over basisregistraties of de wettelijke plicht tot terugmelden daarop. Gegevensmanagers hebben vermoedens, maar geen goed overzicht over wie welke gegevens gebruikt. Bronbeheerders focussen zich met name op hun eigen deel van de basisregistratie. Terugmelden gebeurt ad hoc en het beheren van gegevens is vooral reactief.

3.1 Algemene conclusie

Een taakgerichte organisatie is gebaat bij ondersteuning tijdens het verkrijgen van overzicht van gegevensstromen. Als er overzicht is, kunnen ze een begin maken met het inrichten van een terugmeldproces. Zo'n type organisatie moet groeien naar het volgende niveau. Bij ondersteuningsmiddelen ligt de nadruk dan ook op het 'hoe'. Het zijn vooral praktische handvatten, quick wins en voorbeelden van een aanpak van andere, vergelijkbare organisaties, waar behoefte aan is.

3.2 Geen overzicht, geen basis

Voor de gegevensmanagers in de taakgerichte organisatie ligt de nadruk vooral op het verkrijgen van overzicht over gebruik, distributie en het vastleggen van gegevens. Zonder overzicht over gegevensstromen, hebben zij het gevoel voortdurend achter de feiten aan te hollen. Ze krijgen geen grip op het samenspel van applicaties, koppelingen, processen en domein-specifieke

"...Als mensen iets willen melden of een vraag hebben, weten ze niet bij wie ze moeten zijn en gaan ze shoppen in de organisatie..."

werkwijzen. Zolang de basis niet op orde is, kunnen ze niet structureel sturen op kwaliteit van gegevens. Er is geen sprake van een ingeregeld terugmeldproces. Ook terugmeldvolumes zijn niet in kaart gebracht.

Gegevensmanagers hebben veel vragen als ze aan de slag gaan met het maken van een inventarisatie van gegevensstromen:

- welke (wettelijke) richtlijnen zijn er?
- wie hebben er werkafspraken over terugmelden?
- wie gebruikt welke gegevens uit welke applicaties en moet daarop terugmelden?
- welke koppelingen zijn er wat is de kwaliteit van de gegevens daarbinnen?
- ondersteunen applicaties het werkproces waarbij basisgegevens gebruikt worden voldoende?
- zijn er medewerkers die terugmelden en hoe doen ze dat?
- hoe kan ik processen herijken?

Voorbeelden van vragen tijdens gesprekken

- Hoe weet ik of basisgegevens die we van KNOOP krijgen onderling gekoppeld zijn?
- Hoe kan het dat de Sociale Dienst zegt dat de gegevens uit Corsa minder betrouwbaar zijn dan die uit de makelaarssuite?
- In hoeverre gebruikt het belastingkantoor de BAG-gegevens voor de WOZ?
- Wie gebruikt er nog allemaal voor-ingevulde standaardbrieven met oude gegevens?
- Hoe weet ik of de kwaliteit van gegevens op orde is?
- Welke afdelingen winnen dezelfde gegevens in?
- Hoe ga ik om met verschillen in registraties door verschillen in wetgeving?
- Waarom krijgen we zo weinig terugmeldingen van het belastingkantoor?
- Hoe weet ik wat er met terugmeldingen gebeurt?

3.3 Oorzaken van gebrek aan overzicht

Belangrijke oorzaken van gebrek aan overzicht:

- Veel gemeentelijke taken uitbesteed
- Een nijpend gebrek aan capaciteit
- Geen borging van kennis
- Geen plan van aanpak
- Eilandencultuur
- Grote diversiteit aan applicaties en leveranciers
- Informatie- en gegevensmanagement is niet centraal belegd
- Geen prioritering voor terugmelden op directie- of managementniveau

Voor bronbeheerders speelt de behoefte aan verkrijgen van overzicht op dit ontwikkelingsniveau minder. Het beheer van basisgegevens speelt zich met name af binnen het eigen domein.

Bij medewerkers die basisgegevens afnemen, is er geen behoefte aan overzicht. Wel kan er een behoefte aan kennis ontstaan over basisregistraties en het afnemen van de juiste gegevens. Dit gebeurt doorgaans nadat er iets mis is gegaan. Terugmelden ervaren zij pas relevant als het nalaten ervan directe gevolgen heeft voor de eigen werkzaamheden.

“...Het moet eigenlijk van bovenaf gedragen worden maar ik krijg al gauw de vraag ‘wat zijn de consequenties als we het niet doen?’ Als er iets mis gaat en ik los het op, dan ben ik een held, maar er wordt nooit gezegd ‘had je dat van tevoren niet kunnen regelen?’...”

Informatiemanagement heeft binnen de taakgerichte organisatie geen prioriteit op directie- of managementniveau. Er is geen gedragen ambitie om de informatiehuishouding op peil te krijgen. Initiatieven van gegevensmanagers of bronbeheerders om structureel en procesmatig te werken, blijven ongezien en stranden al snel als eenmalige, individuele acties.

Gegevensmanagers geven aan dat het hen ontbreekt aan concrete handvatten zoals een stappenplan of praktische voorbeelden om gegevensbeheer te kunnen implementeren. Ze zijn bekend met GEMMA, maar het abstractieniveau daarvan sluit niet aan bij de praktische vragen.

Ook lopen ze aan tegen het ontbreken van kennis over het gebruik van basisgegevens binnen de organisatie en het terugmelden daarop.

3.4 Ondersteuning in acties en middelen

Gegevensmanagers geven aan dat zij vooral gebaat zijn bij praktische middelen die hen helpen met het inventariseren van alles wat ze nodig hebben om gegevensbeheer goed in te richten om tenslotte daarbinnen het terugmeldproces een plaats te geven.

Ondersteuningsbehoefte	Mogelijke uitwerking
Toolkit	<ul style="list-style-type: none"> • Formats voor projectplannen • Formats voor laagdrempelige terugmeldformulieren voor binnengemeentelijk gebruik • Materiaal voor binnengemeentelijk gebruik om gegevensstromen te inventariseren (casuïstieken, presentaties, workshopmodellen) • Praktische handvatten om terugmeldbewustzijn te bevorderen • Best practices • Handreiking inrichten terugmeldproces

4 Samenwerken in de procesgerichte organisatie

In de procesgerichte organisatie ligt de focus op het intern afstemmen van processen. Dat gebeurt onder andere door:

- belangrijke stakeholders in één team onder te brengen (gegevensmanagement, bronbeheer, documentmanagement etc.);
- zaakgericht werken in te voeren; en
- gegevensverzamelingen op elkaar af te stemmen middels centrale datadistributie.

De voornaamste toetsing van kwaliteit van gegevens gebeurt door dataverzamelingen te vergelijken.

Een belangrijke voorwaarde voor de organisatie die procesgericht werkt, is aansturing op managementniveau.

4.1 Algemene conclusie

Bij procesgerichte organisaties is een goede eerste stap het inrichten van het terugmelden in de zogenaamde 'binnenste ring'. Bronbeheerders koppelen de basisregistraties onderling en spreken af dat ze onderling terugmelden. Het is de basis om kwaliteitsmanagement van gegevens verder uit te bouwen. Aandacht voor samenwerking en het maken van afspraken, zowel intern als met samenwerkingspartners, is nodig om terugmelden breed in de organisatie te laten 'landen'.

4.2 Terugmelden in de binnenste ring

De procesgerichte organisatie richt zich vooral op samenwerking. Dat begint bij bronbeheerders die basisregistraties koppelen en afspreken dat ze in elk geval onderling terugmelden. Bijvoorbeeld: de beheerder van de WOZ stuurt er gericht op dat WOZ-medewerkers zich ervan bewust zijn wanneer ze met BAG-gegevens werken, en hierop terugmelden. Terugmelden is vooral iets van de 'binnenste ring', van collega's die dagelijks met basisgegevens werken of vanuit het werkproces al veel onderling contact hebben.

"...Bij de aansluiting op het HR hebben we wel gecommuniceerd dat iedereen deze gegevens moest gebruiken, maar of terugmelden daar onderdeel van was, weet ik niet..."

4.3 Meer samenwerken, hoe doe je dat?

Gegevensvergelijking brengt fouten in registraties aan het licht. Fouten die aanleiding kunnen zijn om in gesprek te gaan met collega's, ook van afdelingen waar geen structureel contact mee is. Voor de gegevensbeheerder is daarmee echter niet alles opgelost. Het is een vorm van incidentmanagement die niet leidt tot structureel betere samenwerking. Daarentegen werkt in een taakgerichte organisatie acteren op fouten prima op individueel niveau.

Een taakgericht voorbeeld: een BAG bronbeheerder legt een collega uit dat 200 brieven retour zijn gekomen omdat een gebouw pas af is als het geregistreerd staat als 'gereed' in de basisregistratie. Omdat de fout grote impact heeft op het werk van de betreffende collega, staat deze open voor verandering en is gemotiveerd om voortaan met kennis van zaken de BAG te raadplegen.

Een procesgericht voorbeeld: een gegevensbeheerder ziet in de vergelijking van datasets dat bij de afdeling financiën de foute gegevensregistraties in de duizenden lopen. Het is duidelijk dat het Handelsregister niet gecheckt wordt. Een bijkomende complicatie is dat de software vrije invoer toestaat, daar waar het ongewenst is. Bovendien heeft de gegevensbeheerder alleen beschikking over authentieke gegevens van binnengemeentelijke bedrijven en kan geen gegevens van buitengemeentelijke bedrijven corrigeren. Hij ziet zich voor de opgave gesteld collega's ertoe zetten volgens een andere discipline te werken.

Het speelveld van de gegevensmanager die stuurt op het verbeteren van processen in de organisatie is complex. De juiste aanpak vinden om alles op elkaar af te stemmen is een grote uitdaging. Er is geen uitrolplan dat voorziet in het harmoniseren van werkprocessen en het aanpassen van software daarop. Gegevensmanagers zijn vaak afhankelijk van goodwill van anderen.

Hiaten in gegevensdistributie en verschillen in registraties worden zichtbaar tijdens sturen op processen. Dit voedt de behoefte aan samenwerking. Gegevensbeheerders en teams gegevensbeheer hebben grote behoefte aan afstemming met alle lagen van de organisatie. De vraag is alleen: hoe? Ze missen de verbindende schakel tussen henzelf en de rest van de organisatie waardoor het inrichten van een terugmeldproces niet van de grond komt.

4.4 Meer capaciteit, boter bij de vis

Bronbeheerders geven aan dat meer terugmeldingen, meer werk betekent. Onderzoek instellen naar aanleiding van een terugmelding kan zeer arbeidsintensief zijn. De gevolgen van een ingericht terugmeldproces 'volgens het boekje' betekent dat er meer capaciteit nodig is, en dat is een aangelegenheid van het management. Naast het prioriteren op managementniveau van het goed inrichten van de informatiehuishouding, moet er ook boter bij de vis komen. Zolang dat niet gebeurt, kan de organisatie niet naar een hoger niveau van gegevensmanagement groeien.

4.5 Samenwerking met leveranciers

“...We hebben een convenant opgesteld voor samenwerking van leveranciers bij koppelingen. Daar komt geen handtekening onder...”

Gegevensmanagers geven aan dat koppelingen tot stand komen zonder dat er van tevoren processen in kaart gebracht worden. Soms met ongewenste functionaliteiten tot gevolg, in andere gevallen is er sprake van (schijnbaar) incomplete of onjuiste datadistributie. Ook

komt het voor dat leveranciers niet samenwerken om een koppeling tot stand te brengen, ook al zijn er geen technische barrières. Dit bemoeilijkt het op peil houden van gegevenskwaliteit en het inregelen van een terugmeldproces.

4.6 Samenwerking met belastingkantoren

Processen die gemeenten aan belastingkantoren of een sociale dienst uitbesteed hebben, zijn vaak een blinde vlek. Ze voltrekken zich letterlijk buiten de muren van de organisatie, en het ontbreken van persoonlijk contact (de korte lijnen) speelt een rol bij het uitblijven van samenwerking. Uitbesteding wordt in een aantal gevallen door zowel het samenwerkingsverband als de gemeente erg letterlijk genomen zodat ieder ‘zijn eigen ding doet’.

“...Uitbesteding van de WOZ is opgenomen in de Dienstverleningsovereenkomst. Er zijn geen afzonderlijke werk- en beheerafspraken. Dit is allemaal geregeld in de Wet WOZ en waarderingsinstructies. De Waarderingskamer controleert het belastingkantoor...”

“...Een match op inschrijvingen BRP op geëindigde BAG-adressen leverde 5000 subjecten op. Dan neem ik contact op met de gemeente of ik een excel-bestand kan aanleveren. Het is dan al heel wat als ik een specialist van de BRP te spreken krijg. De meeste gemeenten zijn blij, anderen niet omdat het extra werk is. ...”

Werkafspraken en

regelmatig overleg ontbreken. Dat wordt soms gezien als volstrekt valide. Andere gemeenten ervaren het als onwenselijk dat ze geen zicht hebben op verwerking van gegevens. Als er afspraken zijn, worden die als eenzijdig ervaren. Overeenstemming bereiken over werk- en beheerafspraken gaat moeizaam. Andersom stuiten belastingkantoren op een gebrek aan kennis en ordelijke werkprocessen bij gemeenten.

4.7 Afspraken zijn niet vrijblijvend

Het maken van afspraken over uitwisseling en beheer van basisgegevens is niet vrijblijvend. Het is één van de eisen die gesteld wordt aan basisregistraties.

Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de bronhouder van de basisregistratie enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds. Gezien het belang van basisregistraties in de informatiehuishouding van de overheid, is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen. Voorbeelden van procedures waar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden zijn wijzigingsprocedures en formaten voor uitwisseling van gegevens. Verder is het van belang dat de verschillende rollen van de betrokken partijen ten opzichte van de authentieke registratie en ten opzichte van elkaar expliciet benoemd zijn en dat de onderlinge verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.⁵

⁵ Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance, Algemene Rekenkamer, oktober 2014

Voorbeelden van vragen tijdens gesprekken

Hoe krijg ik iedereen zover dat we samen aan tafel gaan zitten?

Wat kan ik doen om leveranciers te laten samenwerken?

Welke (aanvullende) afspraken hebben we nodig om het proces met het belastingkantoor te stroomlijnen?

Hoe borg ik naleving van afspraken?

Wat moet ik doen om ervoor te zorgen dat medewerkers het nut van terugmelden inzien?

4.8 Oorzaken stagnerende samenwerking

Belangrijke oorzaken van stagnatie in de samenwerking:

- De gegevensmanager/het team gegevensmanagement heeft een te beperkte invloed en is afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking van de ICT-afdeling en/of leveranciers, teamleiders en collega's
- Methodische aanpak die de organisatie meeneemt in een werkwijze waar terugmelden vanzelfsprekend is, ontbreekt
- Er zijn geen breed gedragen afspraken over terugmelden (niet intern en niet met samenwerkingsverbanden)
- Als prioriteren van terugmelden niet vertaald wordt in vrijmaken van capaciteit, stagneert de uitvoering

4.9 Ondersteuning in acties en middelen

Ondersteuningsbehoefte	Mogelijke uitwerking
Versterken opdrachtgeverschap	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken of en zo ja wat er aanvullend in de gemeentelijke ICT kwaliteitsnormen en/of in het leveranciersconvenant opgenomen kan worden over terugmelden • Mogelijkheid onderzoeken voor het opstellen van paragrafen over terugmelden in overeenkomsten voor werk- en beheerafspraken met samenwerkingsverbanden
Bevorderen samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Werkboek 'samen organiseren' met praktische voorbeelden om terugmelden organisatiebreed op de agenda te krijgen • Online omgeving faciliteren waar gemeenten ervaringen en voorbeelden kunnen delen • Leerkringen om aan de slag gaan met een plan van aanpak voor het terugmeldproces

5 Draagvlak in de systeemgerichte organisatie

In de systeemgerichte organisatie wordt op verschillende niveaus samengewerkt. Gegevensbeheer is dusdanig op orde dat binnen de organisatie volgens een afgesproken procedure gegevens afgenomen en vastgelegd worden. Het inrichten van een terugmeldproces wordt voornamelijk bemoeilijkt door gebrek aan draagvlak.

5.1 Algemene conclusie

Systeemgerichte organisaties hebben het kwaliteitsmanagement van gegevens in de basis op orde. Om het terugmeldproces systematisch in te bedden in werkprocessen, organisatiebreed en in de keten, is het nodig te laten zien dat verbeteringen een duidelijke meerwaarde hebben. Die meerwaarde kan aangetoond worden door duidelijk te maken wat de gevolgen van foutieve gegevens zijn op het gebied van financiën, imago en manuren.

5.2 Vertrouwen in gegevensbeheer

“.... Driekwart van mijn werk bestaat uit controle op gegevens uit het gegevensmagazijn en de afnemende applicaties en te kijken of dit overeenkomt. Daarnaast maken alle applicatiebeheerders hun eigen controlelijsten.. ...”

De focus in de systeemgerichte organisatie ligt op het beheren en monitoren van eigen gegevens. Er worden systematische procedures gevolgd om de kans te verkleinen dat gegevens onjuist geregistreerd worden, er onjuiste koppelingen plaatsvinden of de kwaliteit van mutaties onvoldoende is. Taken zijn helder en de gegevensmanager en bronbeheerders hebben een

duidelijke positie. Intern is er sprake van samenwerking tussen applicatiebeheerders, de gegevensbeheerder en bronbeheerders. Er wordt op binnengemeentelijk gebruik van basisgegevens gestuurd met centrale ontsluiting van de gegevens. Uitfaseren van ‘eigen lijstjes’ van medewerkers gebeurt door consequent beheer van gegevens waardoor er gemeentebreed vertrouwen ontstaat in de kwaliteit van de geleverde gegevens. Als er situaties ontstaan waarin er iets niet goed gaat, bijvoorbeeld als er veel post retour komt, wordt er meteen ingegrepen. Kleinere gemeenten ervaren korte lijnen als een groot voordeel en zien geen noodzaak voor een binnengemeentelijke terugmeldvoorziening. Gemeenten met een wat grotere omvang zien dit wel als noodzakelijk, maar hebben dit niet altijd ingericht. Er is geen actieve sturing op terugmelden, maar op het voorkomen ervan door goed gegevensbeheer. Als er weinig terugmeldingen zijn, wordt er van uitgegaan dat de kwaliteit van gegevens goed is.

5.3 Behoeftte aan breder draagvlak

Uit het verslag van een overleg van een aantal gemeenten en het belastingkantoor:
“.... Er is geen garantie of alle geleverde of te raadplegen mutaties zijn verwerkt. Uit de inhoud van de STUF-TAX blijkt dat er op verschillende manieren wordt gewerkt...”

Als binnengemeentelijk gegevensbeheer op een behoorlijk niveau is, ontstaat de behoefte aan breder draagvlak om gegevenskwaliteit te verhogen. Van taken die uitbesteed zijn (bijstand, BAG, belasting) is niet altijd helder welke processtappen gevolgd worden bij het inwinnen en verwerken van gegevens. Onduidelijkheden over werkwijzen en koppelingen ontnemen het zicht op delen

van gegevensstromen. Samenwerking wordt wel gezocht, maar verloopt soms moeizaam. Dat kan te maken hebben met cultuurverschillen, maar ook met tegenstrijdige belangen. Sommige gemeenten die dezelfde samenwerkingspartner hebben, trekken gezamenlijk op in het maken van afspraken.

Ook (financieel gedreven) bestuurlijke beslissingen kunnen in de weg staan bij goed gegevensbeheer. In een aantal gevallen neemt voor gemeenten de complexiteit toe en de kwaliteit af bij uitbesteding van taken. Zowel gegevensmanagers als bronbeheerders geven aan dat uitvoering van hun eigen taken wordt bemoeilijkt door besluiten waar zij geen invloed op hebben. Door het ontbreken van draagvlak kunnen ze hun werk niet doen zoals ze dat eigenlijk zouden willen. Dat leidt tot terughoudendheid bij het inrichten van een terugmeldproces en het stimuleren van terugmelden. Voor bronbeheerders komt het verwerken van terugmeldingen onder druk te staan omdat zij enerzijds conform de richtlijnen van de basisregistratie willen handelen en anderzijds met een koers van de organisatie te maken hebben die dit niet ondersteunt.

“...Het gemeentebestuur wil adresgegevens van alle objecten, maar dat kan niet via de BAG. Sacaravans die te groot zijn opnemen is een financieel gedreven besluit dat te maken heeft met de uitkering uit het gemeentefonds...”

Belastingkantoren geven aan dat ze te maken hebben met een culturele erfenis van de waterschapswet. Werken conform nieuwe wetgeving van WOZ en BAG, betekent in veel gevallen dat er minder grond belast wordt en er dus minder inkomsten zijn. Zonder bestuurlijk draagvlak voor een nieuwe werkwijze, blijft gegevenskwaliteit ondermaats. Dit frustrleert tegelijkertijd het inrichten van een terugmeldproces.

Benchmarking is een belangrijk middel is om bestuurlijk draagvlak te vergroten. Gegevensbeheerders geven aan dat het inzichtelijk maken van kwaliteit van gegevens, helpt om bestuurlijke aandacht te vragen voor het onderwerp. Kwaliteitsvergelijking met andere gemeenten is een belangrijke stimulans om terugmelden beter onder de aandacht te brengen.

Voorbeelden van vragen tijdens gesprekken

Waarom is de I-spiegel opgeheven?

Hoe krijg ik het voor elkaar dat het onderwerp enige bestuurlijke urgentie krijgt?

5.4 Oorzaken van gebrek aan draagvlak

Belangrijke oorzaken van gebrek aan draagvlak:

- Tegenstrijdige belangen waardoor er geen afstemming is van bestuurlijke koers en vereiste werkwijze met basisgegevens
- Geen (cijfermatige) onderbouwing die het belang en de betekenis van gegevenskwaliteit kan aantonen voor de organisatie
- Geen inzicht in de landelijke positie van de eigen organisatie op het gebied van gegevenskwaliteit

5.5 Ondersteuning in acties en middelen

Ondersteuningsbehoefte	Mogelijke uitwerking
Benchmarks	Adopteren van de pilot 'De kwaliteit van de gemeentelijke gegevens vergelijken'. Deze vergelijkingstool staat in de Pilotstarter en stelt gemeenten in staat kwaliteit van gegevens te monitoren. De tool borduurt verder op de I-spiegel en wil uitgroeien tot een tool waarmee gemeenten ook onderling gegevens kunnen vergelijken
Monitoren gegevenskwaliteit	Beschikbare cijfers via landelijke bronnen (auditrapporten via RivG, Kadaster) over gegevenskwaliteit van gemeenten opnemen in de Monitor Doelgerichte Digitalisering.
Organiseren commitment	Organiseren van commitment op terugmeldproces van directie en afdelingshoofden
Besluitvorming ondersteunen	Met businesscases het nut aantonen van investeren in kwaliteitsbeheer

6 Innovatie in de ketenorganisatie

In de ketenorganisatie is er sprake van samenwerking en afstemming op alle niveaus. Op directieniveau is er volledig draagvlak om de informatiehuishouding op orde brengen. Eén of meerdere terugmeldprocessen zijn ingericht, afhankelijk van de grootte van de organisatie. Er wordt met werkvoorraden gewerkt en in veel gevallen wordt er ook teruggemeld op kerngegevens (niet authentieke gegevens). De belangrijkste uitdaging voor de ketenorganisatie is invloed uitoefenen op landelijke ontwikkelingen. Afstemming met externe bronhouders en goede faciliteiten om terug te kunnen melden, spelen een grote rol.

Een ketengerichte organisatie is gericht op voortdurende verbetering, groei en innovatie. Samenwerkingsconstructies die niet optimaal verlopen of minder toegevoegde waarde hebben dan wenselijk, worden beëindigd. Het initiatief voor ontwikkeling en vernieuwing ligt steeds bij de organisatie zelf. Er is niets dat de organisatie ervan weerhoudt om dóór te gaan, behalve... de ontwikkelingen op landelijk niveau. Ze ervaren een communicatiekloof tussen verschillende overheidslagen en een tijdsvacuüm in de trage ontwikkelingen van het Stelsel en snelle maatschappelijke- en technologische ontwikkelingen.

6.1 Algemene conclusie

Ketengerichte organisaties hebben hun gegevensbeheer goed ingericht. De enige belemmering die zij ervaren voor vernieuwing en verbetering, is gebrekkig zicht op de doorontwikkeling van terugmeldvoorzieningen en het ontbreken van invloed op ontwikkelingen van basisregistraties.

6.2 Ruis in de communicatie

Ketengericht werken kun je niet in je eentje. Een organisatie waar de gegevensbeheerder oog heeft voor de samenhang van gegevens in het stelsel, heeft meewerkende partners nodig. Dat betreft externe bronhouders zoals onder andere het Kadaster, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst, beheerorganisatie Logius, uitvoeringsorganisatie RvIG en de diverse ministeries als registratiehouders. Alle partijen zijn weliswaar vertegenwoordigd in regie- en afnemersraden, inclusief VNG, maar gemeenten ervaren onvoldoende mogelijkheden om de agenda van deze raden te beïnvloeden. Vragen die zij hebben over ontwikkelingen van het stelsel en de voorzieningen, blijven vaak en langdurig onbeantwoord.

"...Een tijd terug ben ik begonnen met terugmelden op het Handelsregister, maar ik had geen idee wat ze ermee deden. Verschillende keren belde ik er achteraan, maar ik ben ermee gestopt. Het werkt gewoon niet... .."

Gegevens- en bronbeheerders zoeken naar openingen bij externe bronhouders en andere partners om in gesprek te gaan.

"...We stimuleren goed onderbouwde terugmeldingen om het proces van onderzoek te vereenvoudigen, maar in de Terugmeldvoorziening van de BRP wordt het toelichtingenveld afgebroken na 240 karakters omdat dit voorschrift is. Dit stagneert het verder uitrollen van het terugmeldproces... .."

Met name door het uitblijven van feedback op terugmeldingen en het terugvallen op e-mailverkeer bij correspondentie waardoor lastig dossiers opgebouwd kunnen worden, hapert het terugmeldproces.

Gemeenten die voorstellen doen voor functionele- of procesverbeteringen en praktijkvoorbeelden aandragen van problemen met dataverwerking, krijgen te vaak geen terugkoppeling. Ze gooien na verloop van tijd het bijltje erbij neer, bedenken workarounds of bouwen zelf iets waarmee ze fouten en gebreken proberen te ondervangen.

6.3 Onduidelijkheid terugmeldvoorzieningen

“...Er zijn sessies geweest waarbij gebruikers verbeterpunten hebben aangegeven voor Digimelding. Dat is doorgesproken met Logius, maar verder hebben we niets meer gehoord...”

De onduidelijke positie van diverse landelijke terugmeldvoorzieningen helpt gemeenten niet een beargumenteerde keuze te maken voor de adoptatie van voorzieningen. Er is de stelselvoorziening Digimelding van registratiehouder BZK, er zijn de BAG viewer en verbeterdekaart.nl van registratiehouder I&M, er is de terugmeldvoorziening van de GBA/BRP en er is een formulier op de website van de KvK. Er wordt al een tijd gesproken over integratie van de geo-voorzieningen met Digimelding, maar over concretisering hiervan, het tijdspad waarbinnen dit zou gebeuren of de status ervan, blijft grote onduidelijkheid bestaan. Ook is het niet duidelijk wanneer Digimelding de huidige terugmeldvoorziening van de GBA/BRP, straks gaat vervangen. Daarnaast is het merendeel van de gemeenten inmiddels aangesloten op de BGT en LV WOZ. De behoefte aan eenduidig terugmelden met één voorziening voor alle basisregistraties wordt hiermee groter. Ketengerichte organisaties besluiten vaak zelf iets te ontwikkelen dat in de behoefte voorziet.

6.3.1. Geen voorziening voor grote aantallen

Samenwerkingsverbanden ervaren het als een drempel dat geen enkele voorziening bulkmeldingen ondersteunt. De enorme aantallen aanslagen die zij verwerken, leiden vaak tot grote aantallen terugmeldingen. Zij hebben er behoefte aan deze meldingen te kunnen bundelen en doorzetten via een terugmeldvoorziening. In de communicatie over de komst van Digimelding webservice is lange tijd gesproken over de mogelijkheid van het doen van bulkmeldingen, maar sinds het vrijgeven van de koppelvakspecificaties is gebleken dat bulkmeldingen niet ondersteund worden. Daarnaast ervaren gemeenten en samenwerkingsverbanden het als een omissie dat twijfel over een gegeven (bijvoorbeeld een adres) betrekking kan hebben op meerdere personen, maar er via bestaande voorzieningen geen mogelijkheid is dit in één terugmelding te verwerken.

6.3.2. Ongewisse toekomst van het terugmelden

“...Er zijn nu al beleidsambtenaren in Den Haag die achterover leunen omdat blockchain eraan komt. Waarom zouden ze nog al die energie in de BRP steken? Terugmelden wordt dan ook overbodig. Voor dat je het weet stopt alles weer...”

De snelheid waarmee technologie zich ontwikkelt (blockchain) roept de vraag op in hoeverre en hoe lang terugmeldvoorzieningen in hun huidige vorm nog relevant blijven. Ketengerichte organisaties innoveren en experimenteren met open data, nieuwe technologieën en datawarehouses. Het is onduidelijk in hoeverre de voorzieningen van het Stelsel van basisregistraties anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

6.4 Terugmelden breed inzetten

“...We hebben 5 ton uitgegeven aan een binnengemeentelijke terugmeldvoorziening die nooit is gebruikt. Een voorziening waarbij de gebruiker het verschil niet hoefde te kennen tussen een kerngegeven of basisgegeven. Dit was gebouwd op de techniek van de Landelijke Terugmeldvoorziening (TMV). Die werd echter stopgezet. Qua techniek konden we er toen niets meer mee...”

Ketengerichte organisaties hebben behoefte aan mogelijkheden om terug te kunnen melden in de breedte, niet op basisregistraties alleen. Bijvoorbeeld op kerngegevens.

Voor terugmeldingen op authentieke gegevens is inhoudelijke kennis nodig over basisregistraties. Omdat die niet bij alle medewerkers van een organisatie aanwezig is, fungeren vakinhoudelijke specialisten vaak als ‘tweede paar ogen’ bij terugmeldingen. Wat er gebeurt als medewerkers onjuiste gegevens in een kernregistratie constateren, is vaak onduidelijk. Toch ervaren gegevensbeheerders het als belangrijk dat alle gegevens

van goede kwaliteit zijn. Er is dan ook behoefte aan voorzieningen die dit ondersteunen.

Ook is er een groeiende behoefte aan transparantie, het delen van gegevens en het betrekken van burgers bij het op orde krijgen van (basis)gegevens. Daarnaast wordt het als een omissie ervaren dat verplicht gebruik van en terugmelden op basisregistraties voorbehouden is voor publiekrechtelijke taken. Voorbeelden die meerdere keren genoemd worden: de onmogelijkheid om basisregistraties te gebruiken

- voor drinkwaterbedrijven,
- voor beroepsgroepen als het notariaat en deurwaarders,
- voor het eigen personeelsbestand.

De keten is groter dan overheidsorganisaties alleen.

“...We willen topdienstverlening leveren en laten een voorziening bouwen waarmee inwoners en ondernemers gegevens kunnen corrigeren waarop hun aanslagen – van hondenbelasting tot marktgelden en van grondslagen van de OZB-aanslag tot precariobelasting – gebaseerd zijn ...”

6.5 Samen organiseren en innoveren

Tekenend voor ketenorganisaties is dat ze samenwerken, samen organiseren en innoveren. Twee voorbeelden:

Voorbeeld samen organiseren

Acht belastingkantoren organiseerden in samenwerking met KING een Dag van het Terugmelden. Afgevaardigden van het Kadaster, de Kamer van Koophandel, De Waarderingskamer, het RvIG, Logius en KING waren daarbij aanwezig. Medewerkers van de belastingkantoren gingen in gesprek met afgevaardigden van deze organisaties om problemen te bespreken en samen naar oplossingen te zoeken. Gezamenlijk hebben de acht kantoren terugmelden stevig op de agenda gezet in samenwerking met alle relevante partijen.

Voorbeeld samen organiseren

De G4 gemeenten gaan een aantal dezelfde processen onderzoeken om te zien in hoeverre deze vergelijkbaar zijn en of er op de juiste manier van de juiste basisgegevens gebruik gemaakt wordt. Gemeenten voeren het onderzoek zelf uit met hulp van een externe partij. Het is bedoeld als benchmark met inzichten in gebruik en kwaliteit van gegevens uit basisregistraties.

6.6 Oorzaken stagneren innovatie

Niet zozeer het innoveren stagneert bij de ketengerichte organisatie, maar de aansluiting bij de keten hapert:

- Gemeenten ervaren dat hun stem te weinig gehoord wordt en ze te weinig invloed hebben op landelijke ontwikkelingen via diverse gremia
- Organisaties ervaren gebrek aan transparantie over de status van ontwikkelingen
- Het tempo waarin terugmeldvoorzieningen doorontwikkeld worden verloopt te traag en is onvoldoende toegesneden op behoeften uit de praktijk

6.7 Ondersteuning in acties en middelen

Ondersteuningsbehoefte	Mogelijke uitwerking
Versterken beïnvloeding	Structurele uitvraag naar behoeften en wensen bij de achterban door vertegenwoordigers van VNG/KING in regieraden en afnemersraden en inhoudelijke terugkoppeling van deze bijeenkomsten
Doorontwikkeling terugmeldvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen van een door gemeenten gedragen (toekomst)visie op terugmelden in de gehele keten • Continueren en uitbreiden van regelmatig overleg met alle beheerders van landelijke terugmeldvoorzieningen en organiseren van regelmatige terugkoppeling
Samen organiseren	Samen organiseren vormgeven met vertegenwoordigers uit de hele keten om gebruik basisregistraties en terugmelden te stimuleren

7 Tot slot: het ethisch dilemma

Terugmelden verhoogt de kwaliteit van gegevens. Dat is een feit. Toch is hierbij een kanttekening te plaatsen. Gegevens hebben altijd betrekking op mensen, op hun woonomstandigheden, hun financiële situatie en hun gezinssituatie. De administratieve werkelijkheid, die van gegevens, is nooit voor honderd procent een getrouwe afspiegeling van de fysieke werkelijkheid. Het doel van het Stelsel van Basisregistraties is om zoveel mogelijk authentieke gegevens te koppelen en uit te wisselen, maar de echte wereld is rijker en gevarieerder dan dataverzamelingen ooit kunnen zijn⁶.

Gemeentelijke organisaties registreren gegevens van hun inwoners, combineren en beheren deze. Daarnaast nemen ze gegevens af van andere bronnen over burgers en ondernemers. Door gegevens te combineren en interpreteren (data-gedreven werken) ontstaat een administratieve realiteit die niet altijd recht doet aan de werkelijke situatie. En daar soms zelfs helemaal naast zit.

Een terugmeldproces is een vorm van datagedreven werken waarvan de impact op inwoners en ondernemers groot kan zijn. Medewerkers bij gemeenten in het sociaal domein, bij publiekszaken, bij de politie en in de openbare ruimte, zien dit. Zij hebben rechtstreeks te maken met de mensen waar alle authentieke gegevens betrekking op hebben. Terugmelden is een probaat middel om fraudebestrijding te bevorderen, maar kan ook ethische dilemma's opleveren. Een terugmelding kan gevolgen hebben voor toeslagen, huisvesting, uitkeringen en aanslagen. Basisregistraties zijn immers de grondslag voor rechten en plichten. Er zijn situaties denkbaar waarbij bewust niet teruggemeld wordt. Deze zijn niet in kaart gebracht, simpelweg omdat niet-terugmeldingen niet geregistreerd worden.

Er bestaat een conflict tussen twee werelden: de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen⁷. Een discussie op gang brengen over ruimte voor individuele afwegingen bij de verplichting van het terugmelden en het hanteren van de menselijke maat zou een zinvolle toevoeging zijn op dit onderzoeksrapport. Als de werkelijke situatie moet passen in de mal van de registratie, hoe verhoudt zich dit tot het verbeteren van dienstverlening?⁸

⁶ Godwin lezing, Maxim Februari, 4 mei 2017

⁷ In gevallen van complexe woon- en leefsituaties moet maatwerk worden toegepast, Nationale Ombudsman, onderzoeksrapport naar problemen rond inschrijving in de BRP, november 2016

⁸ Eén van de uitgangspunten van het Stelsel van Basisregistraties



**KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**