

Database wijsheid voor het kabinet Balkenende II

De sleutel regeert!

René Veldwijk

Sinds Prinsjesdag 2003 weten we dat onze regering grootse plannen heeft met ICT in het algemeen en met het opzetten van een gegevensinfrastructuur rond ons, de burgers, in het bijzonder. In het centrum van dat voor ons, ICT'ers, opwindende beleid staat iets heel saais: het persoonsnummer. De gang van zaken rond dat persoonsnummer – eigenlijk, die persoonsnummers – dreigt helaas alle mooie plannen te versjiteren. Hoog tijd voor een ongevraagd beleidsadvies vanuit de database-wereld.

Als u zich niet met de politiek bemoeit dan bemoeit de politiek zich wel met u, zo luidt het cliché. Gek dan dat in vakbladen als DB/M zelden of nooit de link wordt gelegd tussen politieke keuzes aangaande een ICT-aspect en ons vakgebied: gegevens-architecturen, informatiesystemen, databases. En dat terwijl er meer lijkt te gebeuren dan ooit. Lees wat onze Majesteit in de Troonrede 2003 verkondigde:

- "Daarenboven zal de burger in de toekomst niet steeds opnieuw, maar slechts één keer zijn persoonsgegevens aan de overheid hoeven te verstrekken."

En in de bijlage bij de Troonrede, de miljoenennota lezen we:

- "Verder moeten alle publieke dienstverleners hun diensten via internet gaan aanbieden, zodat burgers en bedrijven 7 dagen per week en 24 uur per dag hun zaken met de overheid kunnen afhandelen."
- "Eind 2003 moet 35 procent van de aangeboden diensten op elektronische wijze kunnen worden afgehandeld. In 2006 moet dit minimaal 55 procent zijn."
- "Eind 2003 moet 25 procent van de publieke beleidsmakende instanties een website met interactieve beleidsvormingsinstrumenten hebben."
- "... elektronische identificatie op afstand ... elektronische handtekening ..."
- "... streeft ernaar dat in 2004 ongeveer de helft van de publieke informatie ook op internet beschikbaar zal zijn."

Het is duidelijk: de crisis in de ICT is voorbij. Het grootste werkgelegenheidsprogramma sinds de Melkertbanen staat op stapel. Hoe dan ook te groot voor een herintredende database-columnist. Ik beperk mij daarom in dit artikel tot de eerste quote en laat de

andere over aan andere auteurs. Dit artikel gaat over de toekomst waarin u en ik niet steeds opnieuw onze gegevens op papieren formulieren of interactieve webpages moeten inkloppen. De toekomst waarin alle overheidsinstanties weten wie wij zijn. De toekomst die nog ver, heel ver weg ligt omdat de database-wijsheden die in dit blad worden gedebiteerd net zo slecht doordringen tot het landsbestuur als de bestuurswereld tot data-specialisten.

'The Good': Denken over gegevens bij de overheid

Laten we beginnen bij de huidige situatie rond de registratie van (persoons)gegevens en het denken daarover in overheidsland. Centraal in denken en doen staat het verschijnsel van de authentieke bron of – meer technisch – de basisregistratie. De overheid denkt in termen van een zestal basisregistraties, elk in beheer bij een publiek orgaan. Daar omheen zit nog een veelheid van meer gespecialiseerde basisadministraties. De inhoud van deze databases (want dat zijn het) gaat in de praktijk door voor de waarheid in overheidsland. De registraties hebben onder meer betrekking op:

Object van registratie	Registratiehouder
Personen	De Gemeenten
Bedrijven	De Kamers van Koophandel
Arbeids- en uitkeringsverhoudingen	De Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV)
Vastgoedobjecten	Kadaster

Als te zijner tijd al deze basisregistraties tot stand zijn gekomen en overheidsorganen in elkaars registraties prikken om te kijken naar elkaars basisobjecten, dan is er een heel grote stap gezet in het bereiken van wat in troonrede en miljoenennota als streefbeeld wordt genoemd: een overheid die gegevens maximaal hergebruikt en dus haar burgers minimaal belast en tegelijk beschikt over echt betrouwbare gegevens.

Die toegenomen betrouwbaarheid is een direct gevolg van de toestandkoming van basisregistraties die verplicht worden gebruikt. Voorbij is straks de praktijk dat de calculerende burger één adres opgeeft bij de gemeente, een ander adres bij de sociale dienst

voor de bijstandsuitkering en weer een ander adres bij VROM voor de huursubsidie.

Vanuit gegevensperspectief denkend verdient onze overheid hier een compliment in vergelijking met het bedrijfsleven. Kiest het grote bedrijfsleven nog steeds voor het blijven werken met hopeloze eilandenrijken van systemen en systeempjes met enkele datawarehouses (of vele datamarts) als doekje voor het bloeden, onze overheid heeft gekozen voor een strategie van *anti* warehouses. Want dat is wat basisregistraties zijn: geen eindpunt maar beginpunt van gegevenslogistiek. Geen blik op verouderde, veelal gecorrumpeerde gegevens, maar op actuele, samenhangende en goed gevalideerde gegevens. Onze overheid loopt jaren voor op het bedrijfsleven waar een CRM-pakket al iets heel moois is – tenminste in denken.

‘The Bad’: de basisregistratie van persoonsgegevens

Na dit hoopgevende begin begeven we ons op het meer beperkte gebied van de persoonsgegevens, waar het staatshoofd in de troonrede over sprak. Hier is het plaatje minder mooi en dat komt omdat de basisregistratie van persoonsgegevens wordt gevoerd door 489 verschillende gemeenten die elk hun eigen Gemeentelijke Bevolkings Administratie (GBA) hebben en mogen beschikken over hun eigen systemen. Dat er begin jaren negentig *überhaupt* een geautomatiseerde basisregistratie tot stand is gekomen, is een prestatie op zich en is vermoedelijk vooral te danken aan het strakke wettelijke en procedurele kader waarin de handmatige bevolkingsadministratie vanouds is gegoten. Het resultaat van alle inspanningen is een verzameling van systemen die elk een deel van de burgerij bevatten en die onderling en met andere systemen communiceren in een 24-uurs ritme van gestandaardiseerde berichten. Afnemers van persoonsgegevens mogen 24 of zelfs 48 uur wachten op antwoorden op vragen en het opvragen van gegevens over personen met wie de gemeente niet bekend is, is helaas onmogelijk.

Kortom, de uitgangspositie voor het opzetten van een moderne, 24x7, in real time toegankelijke basisregistratie van persoonsgegevens is beroerd te noemen. De tragiek van de registratie van persoonsgegevens heet versnippering en de praktijk leert dat gemeenten tot aan het gaatje gaan om hun persoonsgegevens in eigen hand te houden.

Het resultaat daarvan is precies het tegenovergestelde van wat er wordt beoogd: grote belanghebbenden bij persoonsgegevens zoals de belastingdienst en de UWV, bouwen zelf hun persoonsregistraties op, laten zich door de gemeenten de mutaties toesturen en gaan in hun eigen domein (en soms ook daarbuiten) hun eigen gang. De gemeenten zijn wel verantwoordelijk voor wat er gebeurt met ‘hun’ persoonsgegevens, maar hebben in de praktijk nauwelijks greep op wat er allemaal met die gegevens gebeurt. Wie denkt dat dit oude multi-database concept door het nieuwe denken over basisregistraties zijn langste tijd heeft gehad vergist zich. Over een jaar of tien moet het berichtenverkeer plaatsvinden

in *real time* zodat er dan sprake is van een direct toegankelijke, zij het virtuele, basisregistratie van bevolkingsgegevens. We beginnen te begrijpen waarom de miljoenennota hier niet spreekt over concrete jaren, maar het houdt bij het algemene ‘in de toekomst’.

Gelukkig zit er aan dit negatieve verhaal ook een positieve kant. De 24/48-uurs GBA van vandaag is natuurlijk nu al niet meer acceptabel en nog tien jaar daarmee doorgaan is al helemaal ondenkbaar. En dus grijpt men naar een elders beproefd hulpmiddel: een datawarehouse. Vanaf volgend jaar is er een centrale database met alle bij de gemeenten geregistreerde personen, die wordt gevoed vanuit de vele gemeentelijke registraties. Deze Landelijke Raadpleeg Deelverzameling (LRD) bevat een handvol persoonsgegevens en kan door de meeste instanties nog steeds alleen worden benaderd indien de aanvrager naast het persoonsnummer ook beschikt over de gemeentecode. Natuurlijk is dat niet genoeg om te fungeren als een bruikbare basisregistratie, maar dat zal niet zo blijven.

Men heeft gekozen voor een strategie van *anti* warehouses

Het belang bij een integrale en direct benaderbare basisregistratie met een bruikbare set van persoonsgegevens is zo groot dat de LRD zal worden uitgebreid en dat steeds meer instanties direct uit de voeten kunnen met alleen een persoonsnummer. De in real time toegankelijke virtuele basisregistratie is te duur, technisch te complex en te onbetrouwbaar om er ooit te komen. Misschien komen de gemeenten over twintig jaar zelfs tot de ontdekking dat ze beter af zijn met een echte basisregistratie dan met een datawarehouse, maar voor de vele afnemers van persoonsgegevens doet dat er niet zo heel veel toe. De situatie met betrekking tot de persoonsregistratie stemt niet vrolijk, maar naar alle waarschijnlijkheid loopt het allemaal nog goed af voor de ambities die in de troonrede zijn geuit.

‘The Ugly’: Sleutels, sleutels en nog eens sleutels

Ondertussen moet er nog heel veel gebeuren bij de overheid om ervoor te zorgen dat alle overheidsorganen beschikken over dezelfde persoonsgegevens en in staat zijn om wijzigingen in die gegevens te communiceren. Zo niet, dan blijft de overheid de brave burger lastig vallen met onnodige vragen en blijft het voor andere lieden gemakkelijk om de gemeenschap bij de neus te nemen. Een basisregistratie van persoonsgegevens – echt of virtueel – is niet voldoende om persoonsgegevens te distribueren. Wat verder nodig is, is duidelijkheid over hoe we personen identificeren. En hier zit onze overheid al jaren in een conceptuele

spagaat, een troebele denkwereld waarin lokale autonomie, efficiëntie, privacy en legacy met elkaar strijden om voorrang en waarvan de uitkomst op dit moment nog allerminst duidelijk is.

Allereerst is er de lokale autonomie. Overheidsorganisaties worden bevolkt door gewone mensen en die willen maar al te vaak hun eigen koninkrijkjes stichten. In combinatie met het argument van privacy en de angst bij de burger voor Big Brother, is het gevolg dat overheidsorganen hun eigen nummers uitdelen. Zo werken de gemeenten met het bij veel mensen onbekende A-nummer en werkt men bij de belastingdienst en in de sociale zekerheid met het wel bekende sofi-nummer.

Database-technisch is van alles toegestaan wat niet kan en kan er overal van alles wat niet mag

Naast die algemene nummers zijn er natuurlijk nog allerlei 'lokale' nummers, die worden gebruikt in het onderwijs, de zorg, de arbeidsbemiddeling, enzovoort. Tel daarbij op dat op veel plaatsen, zoals in het onderwijs en in de zorg, een administratie van cliënten gefragmenteerd is of ontbreekt. Voeg daar nog bij dat er tot het tijdperk Pim Fortuyn in Nederland grote bezwaren bestonden tegen een identificatieplicht en het wordt duidelijk dat het administratieve net rond u, mij en onze frauderende of illegale medemens heel grote mazen vertoont.

Sofi is de toekomst, maar...

De dominantie van lokale autonomie heeft zich natuurlijk vertaald in een veelheid van legacy-registraties en moeizame gegevens-uitwisseling, maar is eigenlijk alweer verleden tijd. Niet lokale autonomie, niet privacy maar efficiëntie heeft de overhand gekregen. Kostenbesparing bij de overheid, administratieve lastenverlichting bij burgers en bedrijven en fraudebestrijding hebben een aantal jaren geleden het pleit gewonnen en dat komt nu meer dan ooit terug in de troonrede.

Ondertussen is het persoonsnummer uit de sector van belastingen en sociale zekerheid, het sofi-nummer, allang dominant geworden binnen het overheidsdomein. Dat nummer zit al een aantal jaren in de GBA waardoor het A-nummer nog marginaler is geworden. Het nummer staat op uw paspoort, rijbewijs, zit in de personeels-administratie van uw werkgever en uiteraard vanouds in de administraties van de belastingdienst en van de uitkeringsinstanties, alwaar ze u kennen als belastingbetaler en misschien als uitkeringsgerechtigde.

De verspreiding van het sofi-nummer buiten dit domein is niet meer te stuiten en als het anders was dan had men er in de troonrede over moeten zwijgen. De gedachte is nu om het

sofi-nummer expliciet aan te wijzen als *het* persoonsnummer. Om tegemoet te komen aan gevoeligheden bij gemeenten en andere overheidsorganen, gaat het sofi-nummer her en der omgedoopt worden in Burger Service Nummer. Achter dat label gaat straks gewoon het sofi-nummer schuil.

De dominantie van het efficiëntiedenken drijft de verbreiding van het sofi-nummer, maar die verbreiding wordt weer tegengegaan door legacy, lokale autonomie en privacy-denken. Het legacy-probleem komt erop neer dat aan allerlei lokale, vaak oude administraties het sofi-nummer moet worden toegevoegd. Dat is nog een puur technische aangelegenheid en dus relatief simpel. Lokale autonomie betekent niet zozeer alleen dat managers in overheidsorganisaties de totstandkoming van een geïntegreerde algemene persoonsadministratie gebaseerd op gedeelde sofi-nummers tegenwerken, maar dat processen niet op elkaar zijn afgestemd en binnen individuele organisaties administratief fatsoen vaak ontbreekt. Losstaande processen maken het bijvoorbeeld mogelijk dat er situaties bestaan waarin meer personen hetzelfde sofi-nummer delen en anderzijds sommige mensen er ook meerdere sofi-nummers op nahouden.

Een 'mooi' voorbeeld van gebrek aan administratief fatsoen is het recente schandaaltje rond meneer *F. Vogelpest*, waarin de belastingdienst het heeft gepresteerd om een aantal asielzoekers onder eenzelfde sofi-nummer en naam in haar administratie op te nemen, zodat ze aan de slag konden bij het ruimen van kippen. De rijksbelastingdienst kan dus niet alleen personen in het leven roepen, maar ze ook eenzelfde persoonsnummer toekennen. Weten de automatiseerders bij de rijksbelastingdienst niet wat een sleutel is? Antwoord: "Ja, maar ze hebben daar ook te leven met ellende in de administraties bij de gemeenten en de sociale verzekeraars". En dus is database-technisch van alles toegestaan wat niet kan en kan er overal van alles wat niet mag. Het zal, kortom, nog lang duren voor er een geïntegreerde en betrouwbare persoonsadministratie komt.

Lokale autonomie, legacy en privacy zijn te sterk

Lokale autonomie en privacy-denken komen samen in een andere kracht die de verspreiding van het sofi-nummer en daarmee de totstandkoming van de in de Troonrede uitgesproken ambities tegengaat: per sector mogen overheidsorganisaties eigen persoonsnummers kiezen. Zo kunnen er straks bijvoorbeeld in de zorg en in het onderwijs sectorale (dus: lokale) persoonsnummers komen. Die nummers moeten dan voor de communicatie tussen sectoren weer aan het algemene sofi-nummer worden gerelateerd, maar het zal duidelijk zijn dat deze bescherming van de lokale autonomie (want dat is het) de totstandkoming van een integrale persoonsadministratie ernstig zal frustreren en in elk geval veel duurder zal maken.

Anders dan bij het denken over basisregistraties is het denken over sleutels op zijn minst bizar te noemen. Gaat u maar na: het streven naar een integrale persoonsregistratie bij de overheid zal

er veelal toe leiden dat er automatische nummerconversies moeten worden gerealiseerd. Automatisering maakt de privacy-winst dan weer deels ongedaan, natuurlijk wel tegen hoge kosten. Tevens zijn er natuurlijk mensen die niet blij zijn als hun medische gegevens of hun strafblad in de verkeerde handen vallen, maar de meeste mensen zullen het eerder vervelend vinden als hun NAW-gegevens en hun financiële doopceel door onbevoegden worden gelicht. Al die gegevens gaan straks – al dan niet via een conversie-fopspeen – schuil achter het sofi-nummer: u weet wel, dat nummer dat in de personeelsadministratie van uw werkgever en in de salarisadministratie van de salarisboer zit en ook nog in uw paspoort en rijbewijs staat afgedrukt.

Op basis van dit soort argumenten kan met overtuigingskracht worden beweerd dat het privacy-argument vooral in dienst staat naar het streven naar lokale autonomie. En omdat lokale autonomie ook nog een handje wordt geholpen door het legacy-probleem, mogen we gerust twijfelen of het efficiëntiedenken dat schuil gaat achter de woorden van de Majesteit uiteindelijk wint.

Onze overheid zit al jaren in een conceptuele spagaat

Zo niet, dan komt dat voor een niet gering deel door het troebele denken over sleutels. Zoals is betoogd is het denken over basisregistraties bij de overheid top en komt er ondanks alles een serieuze persoonsregistratie tot stand. Balkenendes bananenschil is het denken over sleutels en als dit niet leidt tot technische uitglijders dan moet sterk worden gevreesd voor onze privacy.

Nogmaals F. Vogelpest

Eerder in dit artikel is beweerd dat de totstandkoming van een integraal persoonsbeeld bij de overheid vraagt om een betere afstemming van werkprocessen tussen overheidsorganisaties. Lukt dat niet dan sluit het administratieve net zich niet en blijft gerommel met sofi-nummers door burgers en overheidsorganisaties mogelijk. Eigenlijk moeten we nog een stap verder gaan: een overheidsorgaan dat een basisregistratie voert moet niet alleen kijken naar de eigen taak maar naar het algemeen belang – zo niet dan is administratieve ellende onvermijdelijk. Bij persoonsgegevens zouden de gemeenten zich moeten richten op de registratie van alle personen in wie de overheid is geïnteresseerd. Helaas, gemeenten hebben alleen maar tot taak om Nederlandse burgers en andere officiële ingezetenen te registreren. Illegalen, buitenlandse criminelen, zwervers en andere lieden worden niet geregistreerd en vallen buiten het net. Natuurlijk is dat vanuit efficiëntiedenken onverteerbaar: juist mensen op wie de overheid bij uitstek greep wil krijgen vallen

buiten de boot. Dit is de ultieme consequentie van het onvermogen om afscheid te nemen van het lokale autonomiedenken. F. Vogelpest en zijn vrienden zijn zo vrij als een vogeltje in de lucht.

Conclusies en adviezen

Het zou jammer zijn als zoiets schijnbaar eenvoudigs als de omgang met persoonsnummers de administratieve verbeteringen die nu op de politieke agenda staan zou frustreren. Aan het echte probleem, het streven naar behoud van autonomie door overheidsorganisaties, kan een database-expert natuurlijk niets doen. Wat wel kan is dat denken en het beleid rond de omgang met sleutels verandert. Wat er moet gebeuren laat zich in een paar zinnen vertellen:

- Eis dat alle overheidsorganisaties persoonsgegevens die zij registreren geautomatiseerd uit de GBA betrekken. Dit wil men overigens al, maar de vrijwilligheid moet eraf;
- Als er al wordt gewerkt met sectorale persoonsnummers dan moeten er voorzieningen zijn die koppelingen met administraties gebaseerd op het sofi-nummer technisch eenvoudig maken en door elke afnemer, indien geautoriseerd, kunnen worden gebruikt;
- Zorg ervoor dat alle personen in wie de overheid is geïnteresseerd in de basisregistratie personen worden bijgehouden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door deze personen in een administratieve gemeente 'Vreemderadeel' onder te brengen.

Met deze maatregelen zullen de doelstellingen van de overheid in elk geval niet meer door de techniek worden gefrustreerd. Het kind van de rekening is dan wel de privacy. Daaraan kan met technische hulpmiddelen van alles worden gedaan, maar als privacy werkelijk belangrijk wordt gevonden dan moet er ook hier wat gebeuren met onze omgang met sleutels. Bijvoorbeeld het volgende:

- Verbied private organisaties om het persoonsnummer vast te leggen, tenzij dat gebeurt onder zeer strenge privacy-waarborgen;
- Haal (dus) de sofi-nummers uit de administraties van de werkgevers en de salarisadministrateurs. Doe buiten het overheids-domein wat erbinnen wordt ontraden: geef andere nummers uit die door de bevoegde organen, zoals de belastingdienst, kunnen worden omgezet in sofi-nummers.

Als deze adviezen worden opgevolgd dan scheelt dat natuurlijk de inhuur van horden externe adviseurs en daarmee is dan ook een andere doelstelling van de overheid bereikt. Het enige dat nodig is, is een beetje kennis van en respect voor database-principes.

René Veldwijk

Dr. R.J. Veldwijk (ReneV@FaaPartners.com) is werkzaam bij FAA Partners.