

De Polisadministratie in het Stelsel van Basisregistraties

De Polis Papers (7): Tussen droom en daad

René Veldwijk en Marjan Schnetz

De Polisadministratie waarover deze artikelserie gaat is slechts één schakel in een veelomvattend stelsel van onderling verbonden ICT-bouwstenen: overheidsbasisregistraties. Dit stelsel-in-wording moet op termijn uitgroeien tot de ruggengraat van de gegevenshuishouding van de BV Nederland en idealiter tot één virtueel systeem. De basisregistraties rond de PA hebben grote invloed op de werking en de effectiviteit van de PA, maar het omgekeerde is ook waar. In dit artikel laten we zien hoe die wederzijdse beïnvloeding werkt. En dan zien we dat de PA enkele grote problemen gaat oplossen of ze juist verergeren. Voor gegevensarchitecten bij de overheid breken interessante tijden aan.

Dit artikel gaat voor de verandering niet over de PA als zodanig maar over een verzameling spelregels, blauwdrukken en systemen en over de Nederlandse overheid als geheel. Op ICT-gebied probeert de BV-NL zich namelijk te ontwikkelen tot een soort concern met één informatiebeleid en één informatiehuishouding. En zoals in elk concern heeft het 'bedrijfsonderdeel' UWV rekening te houden met de centraal geformuleerde ICT-strategie en bouwvoorschriften. Vanuit de bescheiden positie van bouwer van de PA stellen we dan eerst vast dat we buitengewoon enthousiast zijn over de heldere visie van de BV Nederland op hoe de nationale gegevenshuishouding eruit moet zien. Onze overheid heeft de basisobjecten van die gegevenshuishouding – personen, bedrijven, adressen, gebouwen, inkomsten(verhoudingen), kadastrale objecten, infrastructuur, enzovoorts – logisch verdeeld over een aantal (toekomstige) systemen die onderling sterk samenhangen en op termijn vergaand moeten gaan fungeren als één systeem. Deze systemen, basisregistraties genaamd, zijn elk toegerekend aan één overheidsorgaan. Zo is de PA terechtgekomen bij UWV en is UWV houdster van alle gegevens over inkomstenverhoudingen, werk en inkomen. Voor burgers, bedrijven en de overheid zelf belooft dit beleid enorme besparingen en veel betere dienstverlening. Zo hoeven we onze gegevens straks nog maar één keer aan de overheid te verstrekken, waarna elk overheidsorgaan ze verplicht gebruikt en ze natuurlijk beschermt tegen oneigenlijk gebruik. Klopt er iets niet dan meldt men dat

aan de betreffende basisregistratiehouder die vervolgens uitzoekt wat er mis is en dat oplost. Eenmalige registratie, maximaal hergebruik en centraal gegevensbeheer kunnen leiden tot indrukwekkende besparingen en tegelijk tot een veel efficiëntere en effectievere overheid. Aan zo'n visie kan menig concern een puntje zuigen. Maar om Elsschot te citeren: *... tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren*. Die "wetten en praktische bezwaren" nemen we in dit artikel onder de loep.

De gegevenshuishouding rond de PA

Afbeelding 1 geeft de ideale gegevenswereld rond de PA weer. In die wereld is er vanzelfsprekend een centrale bevolkingsadministratie (GBA) die de gegevens van alle personen die bekend en relevant zijn voor de gegevenshuishouding registreert. De PA is niet van de personen maar achter elke inkomstenverhouding gaat natuurlijk een persoon en een werkgever, verzekeringsmaatschappij of uitkeringsinstantie schuil. In de ideale wereld registreert de PA van personen en werkgevers niets anders dan hun sleutel. Bij personen is dat het burgerservicenummer/sofi-nummer en voor werkgevers een nationaal werkgever-id. Gegevens over personen en werkgevers zijn immers niet van UWV maar van andere registratiehouders, respectievelijk de GBA van de gemeenten en het Nationaal Handelsregister (NHR) van de Kamers van Koophandel. Zo eenvoudig is het bedacht en zo eenvoudig kán het in een wereld van snelle netwerkverbindingen meestal ook. In deze ideale wereld wint iedereen. De kosten zijn minimaal, want gegevens worden niet rondgepompt en op allerlei plekken opgeslagen. De gegevenskwaliteit is maximaal, want gegevens komen steeds direct uit de centrale bron. De *accountability* van overheidsorganen en de waarborging van de privacy van burgers en bedrijven is maximaal, want alle opvragingen worden centraal gelogd. Al deze begerenswaardige zaken beginnen bij die ene, samenhangende gegevensinfrastructuur die al lang geleden is uitgedacht en de leidraad is van het nationale gegevensbeleid.

Praktische bezwaren: personen

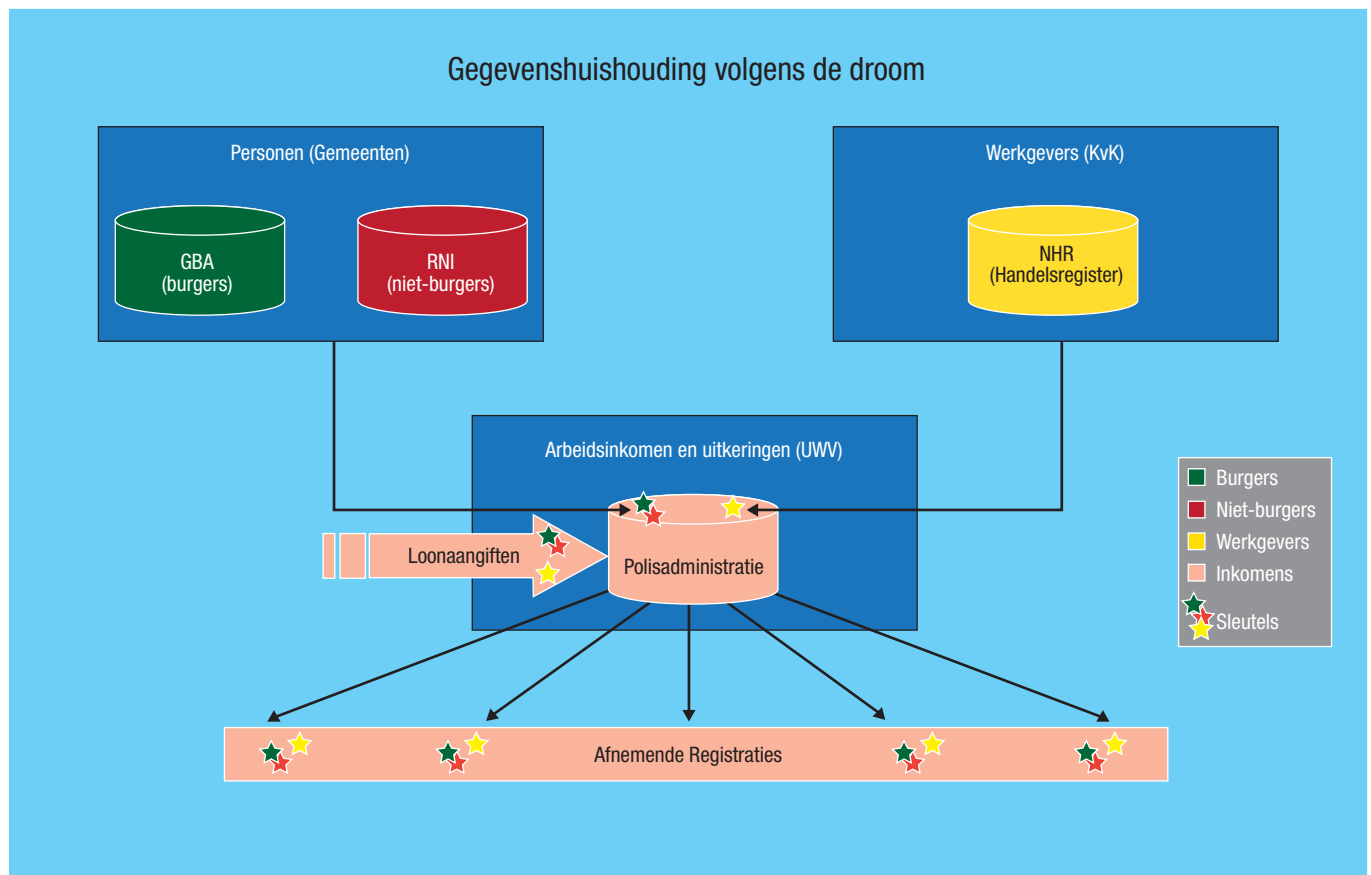
Bestaat dit ideaal ergens bij de overheid? Nee. Is het in zicht? Ook niet. De weg naar het doel lijkt bezaaid met institutionele uitdagingen en gehuld in een dikke ICT-mist waarin iedereen op de tast zijn weg zoekt. En omdat de PA de eerste intermediaire basisregistratie is, komen allerlei latente problemen hier acuut

aan het licht. Afbeelding 2 toont de werkelijkheid van vandaag die sterk afwijkt van het ideaalplaatje. Wat allereerst opvalt is dat de loonaangifte en daarmee de PA tjokvol persoonsgegevens zit. Elke werkgever die loonaangifte doet stuurt maandelijks een vracht persoonsgegevens met de loonaangifte mee: NAW, geboortedatum, geslacht en nationaliteit. Persoonsgegevens vormen een flinke portie van de loonaangifte en daarmee een niet te verwaarlozen deel van de belasting van de PA. Waarom?

De systemen die gegevens van de PA afnemen zijn doorgaans zelf geen basisregistraties

Omdat de nationale registratie van persoonsgegevens nog niet werkt zoals is bedacht. De GBA registreert populair gezegd wel de burgers maar niet de buitenlui. Van de 14 miljoen mensen die de PA kent zijn er zo'n 600.000 niet terug te vinden in de GBA. U moet dan denken aan mensen als Poolse seizoenswerkers en Nederlanders die in Breda werken en in Brasschaat wonen. Al die mensen hebben geen burgerservicenummer en zitten niet in de GBA. Ze staan wel geregistreerd bij de Belastingdienst maar die voert geen werkelijke basisregistratie. Het is daarom onver-

mijdelijk dat de persoonsgegevens onderdeel uitmaken van de loonaangifte en voor het gemak worden meteen de 13 miljoen mensen meegenomen die wel bij de GBA staan geregistreerd. En hier dreigt een weeffoutje in het stelsel van basisregistraties te leiden tot een klassieke 'hellend vlak' situatie. Het blijkt namelijk dat de kwaliteit van de persoonsgegevens in de PA, vooral de adresgegevens, bijzonder goed en actueel is. En dus zijn we begonnen met persoonsgegevens uit de loonaangifte door te leveren aan afnemers van de PA die natuurlijk behoefte hebben aan betrouwbare adresgegevens. De term *feitelijke adressen* die daarvoor wordt gebruikt spreekt boekdelen. Volgend jaar gaan we afwijkende GBA gegevens terugmelden naar de GBA, maar ondertussen drijven we ondanks alle goede bedoelingen af van het bedachte basisregistratiestelsel. En ondertussen hebben we echt een probleem met die 600.000 personen die helemaal niet in de GBA zitten en die geen burgerservicenummer maar een sofi-nummer hebben. Ook hier is de strategie helemaal goed: er komt een aparte basisregistratie voor niet-ingezetenen (de RNI) die zich met de GBA naar buiten gaat gedragen als één virtuele basisregistratie van personen. Maar vooralsnog bestaat die RNI niet en is de kans dus levensgroot dat de PA straks ook voor de niet-ingezetenen gaat worden gebruikt als leverancier van persoonsgegevens van niet-ingezetenen. Ten goede of ten kwade: de PA gaat het stelsel van basisregistraties sterk beïnvloeden.



Afbeelding 1: Ideale gegevenshuishouding.

Praktische bezwaren: werkgevers

Terugkijkend naar afbeelding 2 zien we ook dat er iets wringt met de andere poot waarop de PA staat, die van de werkgevers-administratie. Volgens het ideaalplaatje zou die moeten hangen aan het Nationaal Handelsregister (NHR) maar dat is nog niet operationeel. De PA is feitelijk opgehangen aan de Werkgeversadministratie (WGA) van de Belastingdienst. Anders dan bij de persoonsgegevens is er hier geen sprake van vervuiling van de loonaangifte omdat deze naast het Loonheffingnummer (de werkgeversleutel) slechts de bedrijfsnaam bevat.

Integendeel, de loonaangifte bevat voor werkgevers zo weinig gegevens dat de identificatie van de werkgevers soms problemen oplevert en we verkeerd geregistreerde aangiften moeten corrigeren in de PA. Technisch kan de PA daar tegen vanwege de *total recall* opzet (zie artikel 1), maar natuurlijk is controle vooraf beter dan herstel achteraf.

Kijkend naar de koppeling tussen PA en NHR zien we dat het loonheffingnummer formeel geen identificatie is van een bedrijf, maar van een administratieve eenheid van een bedrijf. Vooral grote bedrijven die in meerdere bedrijfssectoren actief zijn werken met meerdere subnummers. Maar waar het natuurlijk om gaat is dat we van de inkomensgegevens uit de PA een eenduidige koppeling kunnen leggen naar de bedrijven in het NHR.

Welnu, die koppeling is er nog niet. Anders dan bij de persoonsgegevens is dit nauwelijks schadelijk voor de loonaangifte en de gegevensleveringen vanuit de PA, maar natuurlijk is het in deze

economisch spannende tijd wel ongelukkig voor de BV-NL. Het spreekt voor zich dat er allerlei beleidsvragen en informatie-behoefte zijn waarin sneller en nauwkeuriger kan worden voorzien wanneer we elke werkgever in de PA kunnen terugvinden in het NHR.

De balk in ons oog?

Kijkend naar de voor de PA zo belangrijke registraties van persoonsgegevens en van werkgevergegevens worden we al met al niet blij. Het 'persoonsbeen' is extreem opgezwollen en het 'werkgeversbeen' is vooralsnog niet veel meer dan een stompje. En als we kijken naar de gegevensstromen dan doet de ongelukkige logistiek rond persoonsgegevens denken aan een lekkende hartklep. Helaas kunnen we weinig doen zolang de GBA/RNI en de NHR nog niet volledig operationeel zijn, want wie zou al die mooie adresgegevens en gegevens over niet-burgers niet willen gebruiken? Maar we mogen ook de hand in eigen boezem steken. Wat doen we bij de ontvangst van een loonaangifte? We controleren of het persoonsnummer bekend is en zo niet dan halen we de persoonsgegevens over vanuit de GBA en plaatsen een afnemerindicatie zodat we ook relevante mutaties krijgen. Zo heeft UWV met de invoering van de polisadministratie zijn GBA-personeel populatie zien exploderen van circa 1,5 miljoen personen naar de al genoemde 13 miljoen. Met de meeste van deze Nederlanders heeft UWV geen enkele directe relatie en het doorleveren van deze gegevens aan afnemers van de PA voldoet

18 NOVEMBER 2009 - HOTEL LAPERSHOEK HILVERSUM

CONTENT, PORTAL & COLLABORATION STRATEGIE

 **PETER HINSSEN**

Hoe bouwt u een strategie voor content beheer, content delivery en collaboration voor uw organisatie en hoe implementeert u een project succesvol?

De ontevredenheid, zelfs het ongenoegen van organisaties over hun interne informatiestromen is verontrustend groot. Dit seminar met Peter Hinssen vormt een stevige aanzet om een strategie uit te werken voor uw organisatie waarmee u beter informatie kunt beheren en beschikbaar kunt stellen, zodat intelligenter kan worden samengewerkt door 'collaboration'. Vervolgens gaat Peter Hinssen uitvoerig in op het vertalen van deze strategie naar een concrete aanpak van het uitbouwen van een content en collaboration architectuur om te komen tot een pragmatische aanpak om de informatiecultuur van het bedrijf te

veranderen. Aan de drie grote pijlers van een content strategie wordt systematisch aandacht besteed: content management, portals en collaboration.

Tijdens het seminar krijgt u een compleet beeld van de verschillende tools die op de markt zijn op het gebied van content management, portals en collaboration. Peter Hinssen biedt u echter vooral een grondig inzicht in de manier waarop deze toepassingen optimaal opgezet en geïntroduceerd kunnen worden in de organisatie. Het seminar biedt u niet alleen een theoretisch kader met veel praktische modellen, maar aan de hand van een reeks praktijkvoorbeelden wordt duidelijk gemaakt wat werkt en vooral wat niet lijkt te werken in de dagelijkse business context.

DEELNEMERS WAARDEERDEN DE VORIGE EDITIE MET EEN 8,1!

- U krijgt een compleet beeld van de verschillende content management spelers en portal leveranciers op de markt en u leert hoe u de juiste tools selecteert
- U leert hoe u een content management strategie uitbouwt en hoe u een portal architectuur ontwerpt
- U leert hoe u een portal pragmatisch opbouwt voor het ontsluiten van content en applicaties
- U maakt kennis met techniek en praktijk van het opzetten van content management systemen en portals, met veel praktijkvoorbeelden
- Dit seminar was voorheen bekend als Enterprise Content Management en Enterprise Portals

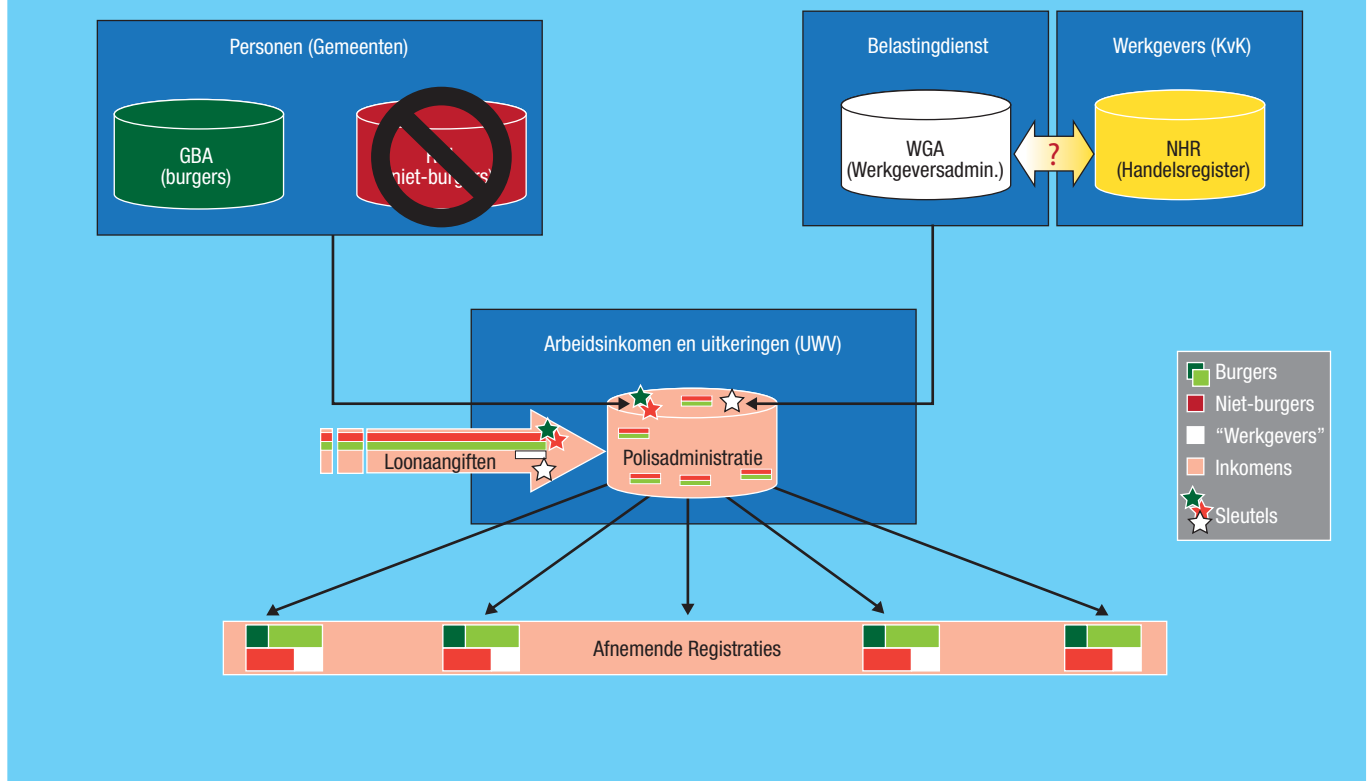
DATUM 18 november 2009
LOCATIE Hotel Lapershoek Hilversum
TIJD Van 9.30 uur tot 17.00 uur
REGISTRATIE www.arrayseminars.nl

KIJK SNEL OP WWW.ARRAYSEMINARS.NL VOOR HET COMPLETE PROGRAMMA!

Array Seminars: specialist in IT-vakkennis!

Array SEMINARS in samenwerking met **COMPUTABLE**

Gegevenshuishouding na de daad



Afbeelding 2: Huidige gegevenshuishouding.

niet echt aan de goede uitgangspunten van gegevensmanagement. Die 11,5 miljoen personen kunnen in beginsel dus uit de PA voor zover het om burgers gaat. Bij de huidige stand van de techniek is het bij deze aantallen ook goed mogelijk om de gegevens op te halen bij de GBA en daarmee voor persoonsgegevens de ideale gegevenshuishouding te realiseren. Dat dit nog niet op de agenda staat heeft enerzijds te maken met het legacy karakter van een aantal UWV bedrijfssystemen en anderzijds met het nog ontbreken van gemoderniseerde mutatiemeldingen uit de GBA. Zo zien we dat de overheidsbasisregistraties niet alleen worden beïnvloed door (nog) ontbrekende ICT-voorzieningen elders maar ook door de omstandigheden van het overheidsorgaan dat die registratie voert. En kijken we naar de gemeenten, de KvK's en de Belastingdienst dan zien we natuurlijk precies hetzelfde. Elke organisatie die een basisregistratie beheert heeft steeds ook zijn eigen doelstellingen, uitdagingen en prioriteiten. Zo werkt dat nu eenmaal in de echte wereld. Het is ook niet heel erg zolang iedereen maar de eindplaatjes waarnaar we streven in de gaten houdt. En voor zover wij dat kunnen inzien gebeurt dat ook. UWV levert GBA gegevens in beginsel niet uit en de belangrijkste inzichtfunctie op de PA gebruikt alleen maar de gegevens in de loonaangifte wanneer die niet te vinden zijn in de GBA. Die balk in ons oog is slechts een splinter en die krijgen we er wel uit.

De PA als gegevensbron

Tot nu toe hebben we gekeken naar problemen die voortkomen uit de aansluiting van de PA als afnemer van meer fundamentele basisregistraties. Maar de PA is natuurlijk zelf hofleverancier van loon- en inkomensgegevens. De systemen die gegevens van de PA afnemen zijn doorgaans zelf geen basisregistraties, maar het ligt voor de hand dat hier dezelfde uitgangspunten zouden moeten gelden die gelden binnen het stelsel van basisregistraties. Dat betekent concreet dat loon- en inkomensgegevens niet zomaar één-op-één moeten worden opgeslagen in afnemende systemen, maar dat zoveel mogelijk moet worden volstaan met een verwijzing naar het basisobject van de PA: het inkomstenverhouding-id (IKV_ID). Welnu, daarvan is geen sprake. De PA-gegevens worden ofwel benaderd voor inzichtdoeleinden, ofwel overgeheveld naar de eigen systemen. In het voorgaande artikel hebben we gezien dat de manier waarop dat gebeurt (geen mutaties maar standen) niet veel goeds belooft voor de juistheid van die registraties. Gevreesd moet worden dat dit probleem mogelijk als een boemerang terugkomt naar UWV als beheerder van de PA wanneer de gegevens in de systemen van de afnemers afwijken van die in de PA.

Het is overigens veel te gemakkelijk om van afnemers te eisen dat men niet zomaar PA gegevens opneemt in de eigen systemen maar verwijst naar de PA. Voor organisaties als de Belasting-

dienst, het CBS, de Sociale Verzekeringsbank en grote pensioenfondsen is dat bij de omvang van de gegevensverzamelingen en stromen volstrekt onhaalbaar. Maar omdat de ervaring leert dat er vaak dingen misgaan bij het synchroon houden van verschillende gegevensverzamelingen ligt er hier een groot en blijvend technisch en organisatorisch probleem dat we nader zullen bespreken in het komende artikel.

Balletje/Balletje Gegevenslogistiek?

We stappen nu over van het statische perspectief van gegevensverzamelingen naar het dynamische perspectief van gegevensstromen. Stel dat alle betrokken organisaties samen er in slagen om de registratie van persoons-, werkgever- en inkomensgegevens conform afbeelding 1 te realiseren, hoe moet dan de gegevenslogistiek eruit zien? Moeten we bijvoorbeeld vanuit de PA gegevens over personen en werkgevers gaan leveren of moet de afnemer die gegevens zelf maar ophalen uit de GBA en de NHR?

Vanwege de enorme bestandsomvang staan we voor een aantal grote technische uitdagingen

Het antwoord is dat het er niet zoveel toe doet, mits indirecte logistiek de autorisatie- en loggingfunctionaliteit die een basisregistratie behoort te vervullen niet ondergraaft. Stel dat UWV vanuit de PA samen met de inkomensgegevens ook persoonsgegevens gaat leveren aan afnemers, dan zal bij het bevragen van de GBA moeten worden aangegeven namens welke afnemer een opvraging wordt gedaan. Gebeurt dat niet dan ondergraven we de beheermechanismen van de leverende basisregistratie en verliezen we greep op wie wat waarom doet met persoonsgegevens. Dit is ook precies wat er steeds gebeurt wanneer gegevens worden opgeslagen in een afnemend systeem en vervolgens worden hergebruikt. Zo registreert de GBA circa 200 miljoen individuele gegevensleveringen per jaar, maar dat is vermoedelijk slechts een fractie van het aantal malen dat de gegevens werkelijk worden geraadpleegd. Wanneer de situatie conform afbeelding 1 is bereikt, is dit probleem voor de GBA verdwenen en kan op één plek volledige verantwoording worden afgelegd over wie waarvoor persoonsgegevens heeft gebruikt. Dat de totale ICT-uitvoeringskosten veel lager worden is daarbij mooi meegenomen. Uiteraard is dit ook de gewenste situatie voor de PA. Ook hier zien we het liefst dat inkomensgegevens naar behoefte worden geraadpleegd en zo min mogelijk worden opgeslagen in honderden systemen van afnemers. Vanwege de soms enorme bestandsomvang en de veel grotere aantallen mutaties staan we hier voor een aantal grote technische uitdagingen. Maar ondertussen zien we ook vanuit gegevenslogistiek perspectief dat we voor een keuze staan tussen verbetering en verslechtering. Een tussenweg lijkt er niet te zijn.

Think Locally, Act Globally?

In dit artikel hebben we geschetst hoezeer de PA knel zit tussen een droom van een samenhangende overheidsgegevenshuishouding en een realiteit waarin samenhang soms nog ver te zoeken is. Juist omdat de PA een intermediair is tussen twee fundamentele basisregistraties en allerlei klanten van alle drie die registraties, worden de latente stelselproblemen rond de PA acuut. Op dit moment lijkt er vooral met betrekking tot het grootste probleem, de registratie van persoonsgegevens, sprake te zijn van een wankel evenwicht. Als we niet oppassen dan gaan we wellicht meemaken dat de PA zich ontwikkelt tot een *ersatz* basisregistratie van persoonsgegevens die een complete en betrouwbare nationale persoonsregistratie naar de achtergrond dringt. Het alternatief is dat we terugkeren naar het oorspronkelijke ontwerp, waarbij de kwaliteit van de persoonsgegevens in de GBA en de toekomstige RNI een enorme, eenmalige kwaliteitsimpuls krijgt vanuit de PA en de loonaangifte te zijner tijd wordt geschoond van persoonsgegevens. We kunnen als globale architecten en als lokale automatiseerders doorgaan op de weg die is ingeslagen in afwachting van ontwikkelingen bij de gemeenten, de KvK's en de Belastingdienst en ondertussen zo goed mogelijk ons werk doen. Maar we kunnen ook proberen om de ontwikkelingen ten gunste te beïnvloeden door vooral de gemeenten te helpen om hun gegevenshuishouding op orde te krijgen voor wat betreft de adressen van de burgers en alle gegevens van de niet-burgers. Voor *alle* burgers en belastingbetalers is het goed om te zien dat dit proces in gang is gezet. En voor alle inhoudelijk betrokkenen bij de PA is het een goed gevoel om deze basisregistratie schoon te houden van gegevens die er niet in thuishoren.

In zeven artikelen hebben we de Polisadministratie van vele kanten belicht. Wat we echter nog niet hebben gedaan is gericht kijken naar de manier waarop het leveren van gegevens aan afnemers is geregeld. In het volgende artikel nemen we deze lacune weg.

René Veldwijk is partner bij FAA Partners, onderdeel van de Ockham Groep. **Marjan Schnetz** is partner bij Ockham Consulting Partners, eveneens onderdeel van de Ockham Groep, en expert op het gebied van de gegevenshuishouding van de overheid.

Online archief Database Magazine

Database Magazine-lezer opgelet! Artikelen over onderwerpen als Datawarehousing, SQL, ETL, Business Intelligence, Relationale databases, modellering en nog veel meer vindt u in het Online Archief van Array Publications. Vaktijdschriften als Storage Magazine, Database Magazine, IT Service Magazine, Java Magazine en ons Oracle vakblad Optimize hebben hun artikelenarchief online gezet. Met een Google-achtige zoekstructuur vindt u snel wat u zoekt op www.dbm.nl