

Hilversum, 28 mei 2011

Aan: Dirk Rutgers, DPG
c.c.: Erwin Lubberding, DPG
Van: René Veldwijk, Ockham Groep

Betreft: Gegevenslevering adresverschillen door UWV aan Dienst Persoonsgegevens

Geachte heer Rutgers, beste Dirk,

Naar aanleiding van de door jullie gestelde vragen n.a.v. het overleg van DPG donderdag jl. met UWV en SZW, kan ik een aantal zaken opmerken die ik puntsgewijs nader zal bespreken:

1. UWV blijkt voornemens om de helft van de verschillenpopulatie van 131.000 uit te sluiten van levering omdat het zou gaan om “Sofi-nummers”, waaronder ook ca. 8.500 personen die een uitkering van UWV krijgen.
2. UWV geeft daarnaast aan dat zij alleen maar de zogenaamde “UWV populatie”, dat wil zeggen personen die verzekerd zijn voor sv-wetten kan leveren. Onder meer worden alle privaat verzekerden en DGA’s van levering uitgesloten.
3. UWV herformuleert de levercriteria zodanig dat de leerdoelstellingen van de pilot niet zullen worden bereikt en het zicht op een structurele uitvraag en een opschaling naar landelijk niveau verdwijnt.
4. De opstelling van UWV wijst op permanente tegenwerking. DPG zal, ook met deskundige ondersteuning, niet het hoofd kunnen bieden aan het bestuurlijke balletje-balletje spel dat UWV speelt.

Hieronder gaan wij nader in op de bovengenoemde items. Ons algehele beeld als ICTers en als bouwers van de polisadministratie is dat DPG voor een moeilijke keuze staat. Zelfs de beperkte informatie die UWV wil opleveren kan voor de handhaving nog interessante resultaten opleveren, maar het vervolgperspectief is vermoedelijk dat van een permanente worsteling met UWV om meer of herhaald gegevens te verkrijgen. Opschaling naar een landelijke vergelijking wordt een moeilijke zaak. Een totaalbeeld van de adresverschillen zal niet ontstaan.

Wij zijn er van overtuigd dat deze memo voldoende punten bevat om nu niet akkoord te gaan met de voorstellen van UWV. In elk geval is het van cruciaal belang dat, wat UWV ook aan gegevens gaat leveren, de procedure van levering controleerbaar en reproduceerbaar is. Immers, UWV wil overduidelijk niet leveren en de levering die zij bereid is te doen is volgestopt met complexiteiten en biedt daarmee ruimte tot het maken van uitvoeringsfouten. Aan het slot van deze memo worden hiervoor een aantal maatregelen benoemd.

Ad 1. Uitsluiten Sofi-nummers waaronder 8.500 UWV uitkeringsgerechtigden.

Zowel op basis van de telling van UWV als op basis van de initiële overzicht gaat het om het achterhouden van 60.000 à 65.000 personen, waaronder ca. 8.500 in Amsterdam woonachtige personen met een UWV uitkering. UWV voert als reden aan dat zij niet gerechtigd zou zijn om “Sofi-nummers” – dat wil zeggen gegevens van personen die niet staan ingeschreven in de GBA maar alleen bekend zijn bij de Belastingdienst – uit te leveren aan DPG.

Nog even los van de mogelijkheid dat UWV de Belastingdienst om toestemming vraagt, is deze uitsluiting ongehoord. Er is ons geen enkele levering vanuit de polisadministratie bekend waar een onderscheid tussen “Burgerservicenummer-personen” en “Sofinummer-personen” wordt aangehouden. Sterker nog, het onderscheid wordt nergens binnen de polisadministratie gemaakt. Alle afnemers van polisgegevens krijgen alle BSNs en Sofi-nummers door elkaar heen en zonder kwalificatie geleverd. Dus, als het eigendoms onderscheid juridisch relevant is dan is het bij ons weten voor het eerst dat het onderscheid wordt toegepast. Wij geven DPG daarom in overweging om deze beperking niet te accepteren. En mocht DPG dat toch doen dan kan UWV zich in redelijkheid niet verschuilen achter dit argument om de gegevens van haar eigen 8.500 uitkeringsgerechtigde spookburgers achter te houden.

Een tweede reden om niet zomaar in te stemmen met het door UWV achterhouden van de helft van de gegevens is dat het aantal van 60.000 à 65.000 niet-GBA spookburgers verdacht hoog is. Juist omdat UWV voor geen enkel doel een onderscheid maakt tussen BSNs en Sofi-nummers is er gegronde reden om te twijfelen aan het vermogen van UWV om überhaupt dit onderscheid te maken. UWV hanteert als procedure dat zij voor alle BSNs/Sofi-nummers die zij in haar administratie opneemt de GBA gegevens overneemt en een afnemerindicatie bij de GBA plaatst. Slaagt deze operatie dan is er voor UWV sprake van een BSN. In alle andere gevallen is er sprake van een Sofi-nummer. UWV registreert niet als zodanig de door de Belastingdienst uitgegeven Sofi-nummers en controleert voor zover ons bekend ook niet op andere wijze of haar GBA registratie volledig is. Het gevolg daarvan is dat BSNs niet als zodanig worden geregistreerd als er iets fout gaat in de communicatie met de GBA. Ook als dit op enige schaal gebeurt leidt dat niet tot problemen. Immers, UWV doet zelf niets met het overgrote deel van de persoonsgegevens en bij het verwerken en leveren van gegevens is het onderscheid zoals aangegeven nergens relevant. Daarmee is de vicieuze cirkel rond.

Kortom, als DPG akkoord gaat met het door UWV achterhouden van de “Sofinummer-personen” dan is de kans aanwezig dat het hier gaat om een groot aantal personen die gewoon in de GBA voorkomen, al dan niet met een adres dat overeenstemt met hun GBA adres. DPG doet er in dat geval goed aan er in elk geval op te staan dat ofwel de Sofi-nummers als zodanig ofwel de andere persoonsidentificerende kenmerken¹ wel worden uitgeleverd, deze Sofi-nummers tegen de eigen GBA aan te houden en de gegevens van de gevallen die matchen alsnog op te vragen bij UWV. Uiteraard is dit kostbaar en vertragend maar vermoedelijk de moeite waard.

¹ NAW, geslacht en geboortedatum.

Ad 2. Selectie beperken tot “UWV populatie”

UWV heeft aangegeven dat zij op grond van de wet SUWI verplicht is om gegevens over personen die een inkomstenverhouding hebben die niet tot de sv-verzekerden horen uit te sluiten van levering.

Wij kunnen hier kort over zijn en verwijzen naar het voorgaande item: bij geen enkele externe gegevenslevering die ons bekend is wordt op een dergelijk criterium gefilterd. Het is ook de vraag hoe deze filteroperatie wordt uitgevoerd: er kan sprake zijn van een uitsluiting van inkomstenverhoudingen met een bepaalde waarde voor de rubriek ‘soort inkomstenverhouding’, maar evenzeer kan er sprake zijn van uitsluiting van een lijst met inhoudingsplichtigen dan wel uitsluiting op basis van de indicatoren voor verzekering voor een van de sv wetten. Klaarblijkelijk schuwt UWV het niet om zich voor het eerst grote inspanningen te getroosten om ~~deze gegevenslevering zoveel mogelijk te frustreren~~ de SUWI wetgeving te respecteren.

Wederom is er dus weer ofwel sprake van een obstakel dat door UWV speciaal voor deze gegevenslevering wordt opgeworpen, ofwel van een impliciete constatering dat UWV bij allerlei gegevensleveringen de regels overtreedt. Op basis van een korte inspectie van de door UWV genoemde wetgeving (Wet SUWI, Art 33, 62, 72 en 73) vermoeden wij het eerste.

Ook hier lijkt er gegronde reden te zijn om niet akkoord te gaan met de beperkingen die UWV beweert te moeten opleggen.

Ad 3. Herformulering levercriteria

Het plan van aanpak voor het technische deel van de pilot wordt met elk gesprek minder haalbaar. Het gaat niet zozeer om het heen-en-weer zenden van allerlei gegevens – al kost dat veel meer tijd en geld en geeft het een grotere kans op fouten – maar om het uithollen van de informatiebasis. De pilot is zo opgezet dat er, zonder dat er direct al allerlei gevallen worden uitgefilterd, gegevens worden geleverd met globale context informatie. Op basis daarvan kan Amsterdam gericht onderzoek doen en onder meer afleiden of een bepaalde categorie van personen vaker of juist minder vaak fraudeert. Neem als voorbeeld de situatie waar Minister Kamp onlangs zelf mee kwam in de Kamer²: het geval van iemand die een tijdje vakantiewerk doet en zijn gegevens laat opsturen naar een tijdelijk adres in Amsterdam. Een dergelijk vals adressignaal valt er in combinatie met de opgevraagde gegevens meteen uit tenzij er andere gegevens zijn die de kans op fraude vergroten; bijvoorbeeld een tweede werkgever die hetzelfde Amsterdamse adres gebruikt of een aanduiding dat de persoon een DGA is. Bij de opzet die UWV wenst wordt zoveel mogelijk informatie achtergehouden met als logisch gevolg dat veel fraudeurs de dans ontspringen en de waarde van de geleverde gegevens moeilijker te bepalen wordt. Zo bestaat er een gerede kans dat de gegevens van de “doorsnee werknemers” die UWV wil leveren veel minder fraudegevallen bevatten dan de gegevens van de ondernemers en andere privaat verzekerden die UWV wil achterhouden. Populair gezegd: DPG mag van UWV “Henk en Ingrid” controleren maar Jacobse en Van Es ontspringen de dans.

² Wij refereren naar het AO Modernisering GBA van 13 april jl.

De belangrijkste en meest fnuikende beperkingen die UWV voorstelt worden in de onderstaande tabel opgesomd en beoordeeld:

Beperking	Consequenties
1. Alleen het adres van de inkomstenverhouding die het hoogste bedrag verloont wordt geleverd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een eenvoudige levering waar DPG om heeft gevraagd wordt nu zeer complex en belastend voor het polisadministratiesysteem. ▪ Doordat deze beperking interfereert met andere beperkingen is het aantal mogelijke fouten legio. ▪ Als een persoon meer inkomensbronnen heeft van wie er één een fout maakt kan niet meer worden vastgesteld dat er waarschijnlijk sprake is van een vals-positief signaal. ▪ De aansluiting tussen de geleverde gegevens en de polisadministratie wordt zonder additionele maatregelen moeilijk te leggen.
2. Vijf maanden achtereen een adresgegeven waarvan eenmaal afwijkend	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie eerste twee bullets hierboven: complex en foutgevoelig. ▪ Impliciet is er sprake van extra filters: alleen aansluitende gegevens over een langere periode worden uitgeleverd. ▪ UWV weet kennelijk niet hoe de polisadministratie in elkaar zit: er wordt een adreshistorie opgebouwd (tabel ADRES_HIS).
3. Restrictie op enkele tijdvakken rond maart 2011	Eventuele fraude patronen worden niet zichtbaar. Fraudes uit het verleden hebben geen consequenties in het heden.
4. Leeftijd boven 18 jaar	Onbekend aantal personen wordt niet geleverd en aansluiting met eerdere tellingen gaat teloor. De bewering van UWV als zou de polisadministratie alleen gegevens bevatten van personen boven de 18 klopt bovendien niet.

De voorstellen die er nu liggen laten overigens de mogelijkheid nog open dat de gevraagde informatie over personen (sector werkgever, lengte dienstverband, etc.) straks alsnog worden geleverd, maar de gesprekken zijn nog niet allemaal gevoerd en de trend tot nu toe is dat de gegevenslevering steeds verder wordt uitgehouden.

Ad 4. De opstelling van UWV wijst op permanente tegenwerking.

Direct bij het eerste contact heeft UWV de vraag van DPG niet belegd bij de afdeling die verantwoordelijk is voor gegevensleveringen (Account Management) en die verstand van zaken heeft, maar bij een, overigens destijds goedwillende, beleidsafdeling. Nu de zaak groter en belangrijker wordt blijkt deze direct te worden gemanaged door het zogenaamde Strategisch Bureau dat direct aan de RvB rapporteert. Tot de dag van vandaag wijst niets op enige betrokkenheid van UWV's buiten de sfeer van beleid en strategie. Dat heeft als voordeel dat DPG in de gesprekken meer deskundigheid meebrengt dan UWV, maar het voorspelt niet veel goeds over de bereidheid van UWV om loyaal mee te werken. Integendeel is er sinds de initiële gegevenslevering in september 2009 er sprake van een aanhoudend gegoochel met begrippen, juridische onmogelijkheden en cijfers. Wat een betrekkelijke eenvoudige gegevenslevering op basis van zorgvuldige afspraken had kunnen zijn, wordt nu een tripartiete gebeuren van complexe gegevenslogistiek. Het principe van het pilotplan, "Veel Informatie – Geen Complexe Transformaties" wordt in de uitwerking precies omgekeerd:

“Weinig Informatie, Veel Gegevenslogistiek en Data Hocus Pocus”. Als het UWV gaat om zorgvuldigheid dan is de aanpak waarop wordt aangestuurd alleen vertragend, kostenverhogend (ook voor DPG!) en foutgevoelig. Maar als het doel van UWV is om ook in de uitvoering tegen te werken dan is het de vraag of het verstandig is om door te gaan. Tijdens de gesprekken zijn allerlei rookgordijnen doorgeprikt. DPG had bijvoorbeeld bijna adresgegevens uit de eigen GBA doos van UWV gekregen, want “adresgegevens uit de loonaangifte worden nooit ergens voor gebruikt en bevinden zich in ergens op een schijf bij IBM in Machelen”. “We leveren geen gegevens uit die niet van onszelf zijn.” “Loonaangifte adressen worden overschreven met GBA adressen in de polisadministratie”. Enzovoorts.

Het probleem is dat het aantal mogelijkheden om, zoals het gezegd luidt, ongewenste gegevens *weg te managen* vrijwel eindeloos is. Wij hebben geprobeerd om DPG te helpen bij het vermijden van valkuilen, maar we pretenderen niet dat we alles hebben ontdekt. En zoals gezegd: met complexe programmatuur komen interpretatiefouten en programmeerfouten en we moeten maar zien of die worden ontdekt.

Als DPG doorzet dan adviseren wij om, met acceptatie van de betrokkenheid van het Inlichtingenbureau vast te houden aan het plan van aanpak. Daarnaast zijn sowieso de volgende zaken cruciaal:

1. Sta erop dat er tellingen worden gegeven van alle gegevens, ook gegevens die om wat voor reden dan ook worden uitgefilterd.
2. Sta erop dat de door UWV op te stellen specificaties (de levering wordt complex, dus die specificaties zijn belangrijk) worden meegeleverd.
3. Sta erop dat de ontwikkelde broncode wordt meegeleverd en dat er naar aanleiding van die code vragen kunnen worden gesteld.
4. Sta erop dat het precieze tijdstip waarop de programma's worden gedraaid wordt meegeleverd. Omdat de polisadministratie alle tijdstippen bijhoudt en nooit gegevens overschrijft is het daardoor mogelijk om in de toekomst de werkzaamheden te laten controleren.
5. Dring er op aan dat UWV een aansluiting oplevert tussen de informatie die zij nu gaan verstrekken en de informatie die zij in 2010 heeft verstrekt, wederom inclusief de broncode.

Tot zover onze analyse van de situatie na dit vervolgesprek met UWV. Voor nadere vragen staan wij zoals altijd tot jullie beschikking.

Met vriendelijke groet,

Dr René Veldwijk
Managing Partner Ockham Groep BV