

## Vertrouwelijk

Aan: Dirk Rutgers, Rienk Hoff (DPG)  
c.c.: Marjan Schnetz (Ockham)  
Van: René Veldwijk (Ockham)  
d.d.: 17/1/2011

### Gevraagde reactie op brief A'dam en commentaar van Belastingdienst

#### De brief van A'dam getiteld "Kwaliteit inschrijvingen GBA" d.d. 3/1/11

Overwegend een uitstekende brief wat mij betreft. Wel heel elementair. De focus is geheel het verbeteren van de kwaliteit van persoonsinformatie en gaat geheel voorbij aan overwegingen van bestuurlijk/juridische aard. BD en UWV gebruiken natuurlijk alleen dergelijke argumenten om niet te hoeven leveren. Die argumenten zullen dus in een tweede ronde moeten worden geadresseerd want ik veronderstel dat de brief daadwerkelijk is verzonden en bij de bewindslieden ligt (check?).

Wat ik in de brief mis is een expliciete referentie aan de RNI populatie, d.w.z. de miljoen mensen die legaal in NL aanwezig zijn maar niet in de GBA zitten en grotendeels (ca. 600.000) wel in de Polisadministratie. De totstandkoming van de RNI gaat nog heel lang duren en Gemeenten als A'dam kunnen tot die tijd niet niets doen.

Twee zaken in de brief zijn ongelukkig en natuurlijk wordt daar door de BD vol op ingezet:

1. In de brief wordt hard gerefereerd aan terugmeldplicht i.h.k.v. de wet op de Basisregistraties. Een beter aanvalsplan lijkt mij om de nadruk te leggen op het pilotkarakter: *hoe bruikbaar zijn die persoonsgegevens in de Polisadministratie nou om de gegevens in de GBA te controleren en te verbeteren?* Als de gegevens heel bruikbaar zijn dan wil A'dam ze gebruiken. Geheel los daarvan zijn er vermoedelijk ook goede redenen om de gegevens over de administraties heen verder te harmoniseren.
2. Partijen als BD en UWV houden eigen adressenbestanden bij, Daar hebben ze natuurlijk, gegeven de kwaliteit van de gegevens in de GBA alle reden toe. De issue is dat de publieke sector zich moeite moet getroosten om de kwaliteits- en onvolledigheidskloof smaller te maken.

Ik geef jullie in overweging om in een vervolgschrijven op deze twee gebieden retireren langs de geschetste lijnen en op de hieronder genoemde punten, na validatie door jullie en ons, de aanval te zoeken.

#### De reacties van de Belastingdienst: argumenten m.b.t. veronderstelde onbruikbaarheid

Zoals hiervoor is aangegeven hebben de meeste argumenten een formeel, bestuurlijk en/of juridisch karakter. Ik ga daar (als amateur) wel wat over zeggen maar focus me eerst even op de *substance*.

De BD geeft aan dat er om allerlei redenen verschillen zullen zijn in de waarden van adresgegevens. Genoemd worden "opmaakverschillen", "definitieverschillen", "wel/niet correctieverschillen", "actualiteitsverschillen", "verschillen in syntax", "verschillen in semantiek" en "verschillen in

## Vertrouwelijk

waardebereik". De implicatie is dat al deze verschillen samen de gegevens onbruikbaar maken. Logischerwijs valt tegen deze verzameling beweringen het volgende in te brengen

1. De bewering van de BD als zouden de persoonsgegevens in de Polisadministratie onbruikbaar zijn wordt alleen kwalitatief beargumenteerd. A'dam wil juist nagaan of die bewering feitelijk waar is en betwijfelt dat voorshands (zie hierna). De situatie nu is dat BD en UWV niet aantonen dat de persoonsgegevens in de Polisadministratie onbruikbaar zijn en A'dam de potentiële waarde van deze persoonsgegevens zo hoog aanslaat dat zij denkt dat een onderzoek naar de feitelijke i.p.v. de veronderstelde bruikbaarheid noodzakelijk is. A'dam vraagt niets meer dan door UWV in staat te worden gesteld om een dergelijk onderzoek uit te voeren.
2. Veel van wat er wordt beweerd over verschillen in syntax en opmaak is irrelevant. De basis van een vergelijking tussen Polisadministratie en GBA geschiedt op basis van de gegevenselementen BSN, portcode en huisnummer, eventueel aangevuld met/ondersteund door gegevenselementen als Geslacht en Geboortedatum. De Gemeente is niet geïnteresseerd in buitenlandse adressen, et cetera. Juist doordat de infrastructuur van personen en adressen tegenwoordig zo sterk is, is een betrouwbare automatische bestandsvergelijking mogelijk.
3. Van de verschillen die er wel toe doen, zoals een door de werkgever opgegeven postadres i.p.v. een GBA adres of een adres dat in de GBA wel en in de Polisadministratie niet met terugwerkende kracht is gecorrigeerd mag de vraag worden gesteld wat de kwantitatieve impact is. En ook daar geldt natuurlijk weer dat allerlei schijfnafwijkingen eenvoudig automatisch kunnen worden opgespoord. Een postadres is bijvoorbeeld vaak een postbus met een aparte postcode en een tijdelijk waardeverschil door een ander mutatiemoment is ook eenvoudig op te sporen.
4. Een niet onaanzienlijk deel van de personen wier gegevens A'dam wenst te verwerven heeft betrekking die nog niet zijn opgenomen in de GBA: het economisch actieve deel van de populatie van het toekomstige Register Niet Ingezetenen (RNI). Alleen al voor A'dam gaat het hier om tienduizenden mensen die nu buiten beeld zijn en dringend in beeld moeten komen. Dat de de adres gegevens in de Polisadministratie hier superieur zijn aan de gegevens die deze ingezetenen initieel [?] aan de BD hebben doorgegeven lijkt welhaast zeker.
5. Het is een publiek geheim dat de adresgegevens in de Polisadministratie van een zeer hoge kwaliteit zijn omdat de werkgever deze gegevens vaak goed kent (bijv. i.v.m. reiskostenvergoedingen) en de werknemer meestal geen reden heeft om de werkgever te misleiden. De persoonsgegevens in de Polisadministratie worden ook daadwerkelijk gebruikt door partijen in de loonaangifteketen die over deze gegevens kunnen beschikken.

### Conclusies:

1. Er is alle reden om aan te nemen dat de adresgegevens van personen zoals die zijn opgenomen in de Polisadministratie voor Gemeenten zeer waardevol is bij het onderhouden van de gegevens in de GBA.
2. De argumenten die daartegen worden ingebracht overtuigen niet en zijn bovendien niet feitelijk maar kwalitatief van aard.

## De memo van de Belastingdienst: argumenten van bestuurlijk en/of juridische aard

Het gros van de argumenten die de BD aandraagt om A'dam niet ter wille te zijn is niet inhoudelijk maar bestuurlijk/juridisch van aard. Voor zover die argumenten hout snijden komt dan vooral de vraag op of er geen aanleiding is om in te grijpen in deze bestuurlijk/juridische randvoorwaarden. Om te bepalen of dat de moeite waard is, is het natuurlijk eerst van belang om te weten of de adresgegevens uit de Polisadministratie werkelijk zoveel toevoegen als *insiders* beweren. (Noot: verwijs hier gerust naar artikel #7 in de Polis Papers serie.) *De reacties van UWV en BD tot nu toe creëren feitelijk een impasse die de status quo handhaaft.*

En overigens zijn de argumenten die naar voren worden gebracht in veel gevallen niet sterk. We bespreken de argumenten in de reacties (memo en e-mail) van de BD hierna in detail.

### 1. Wie is aanspreekpunt: UWV of BD?

*Quote: "Omdat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de ontvangst (en "goedkeuring") van de ontvangen loonaangifte heeft het UWV om een overleg verzocht."*

Dit is vreemd. De Gemeente A'dam is al meer dan een jaar in gesprek met UWV en nu A'dam aanhoudt wordt opeens de BD erbij gehaald. Het is ook vreemd omdat UWV en niet de BD de houdster is van de Polisadministratie en alle andere afnemers van Polisgegevens het UWV als aanspreekpunt hebben.

Verder is de suggestie dat de BD de loonaangiften inhoudelijk controleert voor wat betreft de persoonsgegevens feitelijk onjuist. Dit gebeurt door UWV tijdens of direct na opname in de Polisadministratie. Kennelijke fouten in de loonaangifte worden door UWV aan de BD gerapporteerd die ze dan weer terugmeldt aan de inhoudingsplichtige werkgever.

### 2. Verskil in doel tussen Polisadministratie en GBA

*Quote: "Het doel van de opvraag van de werknemersgegevens is primair: het kunnen verifiëren van de identiteit van de werknemers, niet het vergelijken van deze werknemersgegevens[...]."*

Het woord "primair" suggereert dat er ook nog niet primaire doelstellingen zijn. En overigens is het vergelijken van gegevens een van de meest beproefde methoden om de identiteit van personen vast te stellen. Dus: als de Gemeente vaststelt dat adresgegevens niet kloppen zal er in een deel van de gevallen ook sprake zijn van identiteits-mismatches. Als straks de Polisadministratie een basisregistratie is dan zullen de gemeenten hun bevindingen ook terugmelden aan UWV en daarmee hetzelfde doen voor UWV dat wij nu vragen aan UWV om voor A'dam te doen.

### 3. Verskil in doel tussen Polisadministratie en GBA

*Quote: "Voorlopige conclusie: De ontvangen werknemersgegevens in een Loonaangifte zijn geschikt om de werknemer te identificeren, maar onvoldoende geschikt om terug te melden richting GBA [...]."*

Behalve dat dit zowel vanuit informatiekundig als vanuit bestuurlijk/juridisch perspectief gezien betwistbaar is, is het ook niet relevant. A'dam vraagt UWV om haar te helpen bij het verbeteren van de kwaliteit van haar bevolkingsadministratie. A'dam vraagt op dit moment niet om reguliere

## Vertrouwelijk

terugmelding van verschillen aan BPR en het ligt ook niet op haar weg om dat te doen. (NB: zie mijn opmerking over de noodzaak om op dit gebied te retireren.)

### 4. Terugmeldingen van fouten aan de werkgever

Quote: *“Noot MvM: fouten in het werknemersdeel leidt dus niet tot weigering van het bericht, maar worden gesignaleerd aan de inhoudingsplichtige. Zover bekend wordt niet bewaakt of dit signaal daadwerkelijk tot een correctie bij de inhoudingsplichtige leidt.”*

Helaas is dat nog niet het geval. Wel is er al heel lang sprake van terugmelding aan de werkgever van verschillen tussen het opgegeven adres en het GBA adres. Dat feit laat duidelijk zien hoe er binnen BD en UWV wordt gedacht over de waarde en status van de adresgegevens. Vermoedelijk – maar ik speculeer hier – wordt er nog niet teruggemeld omdat dit kan leiden tot precedenten. Immers, als de BD verschillen zou terugmelden aan werkgevers valt het grootste deel van de argumenten, zowel de inhoudelijke als de bestuurlijk/juridische, in duigen.

### 5. Onzekere informatie

Quote: *“Binnen de overheid willen we geen invulling van een (deels) onbekende geboortedatum! De 01-07 variant en 16 variant is dus onwenselijk!!*

*Identificatie en verificatie levert hierdoor problemen op, zowel bij de BV-BSN voor BSN's als bij de Belastingdienst voor SoFi-nummers! [...] Dit leidt dan tot onterechte meldingen naar de inhoudingsplichtigen!”*

Strikt genomen is dit weer een van de vele opmerkingen die niet ter zake doen omdat de regels in de Polisadministratie en die in de GBA identiek zijn c.q. tot elkaar herleidbaar zijn. Het is echter wel pikant omdat het in de mGBA specificaties juist de bedoeling is om alle onzekerheid te elimineren. De BD heeft hier dus niet gelijk maar dreigt in de toekomst door toedoen van BiZa wel gelijk te krijgen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor Gemeenten als A'dam die hechten aan feitelijke juistheid i.p.v. ambtelijk vastgestelde correctheid.

### 6. De Polisadministratie en de BAG

Quote: *Op 01-07-2011 geldt verplicht gebruik van de BAG, waarbij de gegevenselementen van de BAG leidend zijn (Openbare ruimte i.p.v. Straatnaam etc.). Omdat de BAG een publieke/openbare basisregistratie is, zullen ook inhoudingsplichtige naar verwachting daar gebruik van gaan maken.*

Deze bewering getuigt van veel optimisme maar haalt veel van wat de schrijver inde rest van zijn betoog beweert onderuit.

## De e-mail van de Belastingdienst: argumenten van bestuurlijk en/of juridische aard

### 1. Onbegrip bij de BD contactpersoon

Quote: “[...] ben verrast door de brief (zie bijlage) van de Gem. Amsterdam aan Donner en de Jager. Met name de onderstaande passages:

[...]

“... volledig voorbij gegaan aan de terugmeldplicht ...”

en

“... UWV .. Belastingdienst ...eigen adressenbestand bij.

... verzoek ik u aan deze ongewenste situatie een einde te maken.”

begrijp ik niet.”

De schrijver heeft hier gelijk. Retireren is geboden. Zie mijn opmerkingen over de brief.

### 2. Niet zelf vastgestelde gegevens

Quote: “ten tweede omdat de NAW-gegevens in Polis afkomstig zijn van derden (gemeld door werkgevers), en niet zelf vastgesteld zijn door het UWV (of Belastingdienst);”

Dit is werkelijk een curieus argument. Gereede twijfel aan de juistheid van authentieke gegevens hoeft volgens mij niet voort te komen uit het zelf vastgesteld zijn van de gegevens door UWV of BD. En als dat zo belangrijk is dan komt de vraag op waarom deze niet vastgestelde gegevens wel permanent worden opgenomen in de Polisadministratie en waar nodig door UWV, BD en mogelijk andere afnemers worden gebruikt.

### 3. Geen primair proces

Quote: “[...] ten derde omdat overheidspartijen gereede twijfel niet hoeven te zoeken, maar gereede twijfel moeten hebben (vastgesteld in het eigen primaire proces).”

Dit is de juridische truc die UWV met succes heeft uitgehaald. De tweetrapsraket werkt als volgt: gegevens zijn onzichtbaar zolang ze niet worden gebruikt in uitkeringsprocessen en in uitkeringsprocessen gebruikt UWV in beginsel alleen de GBA gegevens. Zo hoeft er dus nooit te worden teruggemeld.

Het ligt voor de hand om na te gaan hoe vaak er wordt teruggemeld door UWV. Natuurlijk moet de premisse ook worden bestreden: UWV is houdster van de Polisadministratie en heeft daarmee de taak om zich in te spannen om de gegevenskwaliteit te verbeteren. Dat is het primaire proces van de divisie UGD, of beter, dat zou het moeten zijn. Een andere strategie is de vraag opwerpen wiens primaire proces het dan wel zou moeten zijn. Of is het bestrijden van witte fraude geen taak meer van de overheid?

## Vertrouwelijk

### 4. Alleen gebruik voor initiële identificatie

Quote: *"Ook wordt niet gevraagd mutaties op adressen van werknemers te melden (de identificatie/verificatie heeft toch al plaatsgevonden, en je gaat niet bij iedere loonaangifte opnieuw alle werknemers verifiëren).*

*De waarde van adressen van werknemers in de loonaangifte is dus beperkt, en het gebruik (doelbinding Wbp) kan alleen identificatie/verificatie zijn omdat je zijn adresgegevens voor de uitvoering van die wet niet nodig hebt (of zelfs niet in mag winnen omdat ze al in de GBA staan)."*

en jullie krijgen meteen college:

*"Verder zijn privacy-bescherming(Wbp) en meervoudig gegevensgebruik redelijk tegenstrijdige belangen van elkaar. In een notedop schrijft Wbp dat je gegevens alleen maar in mag winnen voor een specifiek doel (en dat doel ook moet communiceren met de burger), en dat je ook aan moet geven wanneer je een ingewonnen gegeven voor een ander doel wilt gaan gebruiken."*

Dit betoog snijdt feitelijk geen hout en roept formeel vragen op over de rechtmatigheid van wat UWV en BD doen met deze gegevens.

Feitelijk klopt dit betoog niet omdat nagenoeg alle werkgevers de werkgevers maandelijks de actuele standen uit hun administratie opleveren – de persoonsgegevens in de Polisadministratie worden in de praktijk daardoor steeds geactualiseerd.

Formeel dringt de vraag zich op of, als dit waar is, UWV binnen de kaders van de WBP wel gerechtigd is om de persoonsgegevens na identificatie nog op te blijven slaan in de Polisadministratie. De vraag of dergelijke gegevens dan door UWV mogen worden uitgeleverd aan derden, waaronder de BD wordt dan ook prangend.

### 5. De RNI populatie

Quote: *"Het woonadres staat al in de GBA, of (bij de RNI-populatie) is al bij de Belastingdienst bekend met de uitgifte van het fiscaalnummer."*

Tja, dit roept interessante vragen op, zoals:

- Geven werknemers zelf hun adreswijzigingen op aan de BD? Zo ja, kwantiteiten graag.
- Wat doet de BD wanneer een adres in de Polisadministratie niet klopt met de geregistreerde adresgegevens?
- Zou het niet handiger zijn om de persoonsgegevens van de RNI populatie (mede) te betrekken uit de Polisadministratie, gegeven de vermoedelijk veel betere kwaliteit (m.n. actualiteit)?
- Zou de BD A'dam regulier kunnen voorzien van de RNI populatie die volgens eigen opgave woonachtig is in A'dam?

## Vertrouwelijk

### 6. Terugmelden door de BD

Quote: *“Die adressen zijn dus geen adressen gelijksoortig met de GBA(definitie), en indien ze dit wel zijn, dan melden we die als gereede twijfel terug.”*

OK, graag kwantiteiten – evt opvragen bij BPR.