

Tussenstand, Toekomst en Testament van de Polisadministratie

De Polis Papers (10): Groundhog Database?

René Veldwijk

In dit laatste artikel in de serie De Polis Papers maken we een tussenbalans op van drie jaar diep denken en twee jaar keihard werken. Waar staan we? Hoe moet het verder en hoe vooral niet? Wat zijn de plannen van de BV Nederland met de PA? Na negen artikelen vol technotalk kijken we op het einde van deze serie artikelen naar de bredere context waarin de PA functioneert en stellen ons in de aanloop naar forse overheidsbezuinigingen de fundamentele vraag of het allemaal niet slimmer en goedkoper kan.

Deze artikelserie ging over een systeem, niet over een project. Tot op zekere hoogte is dat jammer want het project Polisadministratie – eigenlijk een serie van vijf projecten sinds 2004, waarvan drie mislukt – zit boordevol met lessen die niet of nauwelijks zijn geleerd. Project vier en vijf zijn door ondergetekende en zijn collega's uitgevoerd: een tijdelijke voorziening in 2007 om een noodsituatie het hoofd te bieden en vanaf begin 2008 het systeem waarvan de interessante aspecten in deze artikelserie zijn beschreven. Maar waar ging het bij de PA ook alweer om? Het antwoord is *lastenverlichting*. Wie tot voor een jaar geleden ziek, werkloos of arbeidsongeschikt werd, zadelde zijn of haar werkgever op met een kostbaar administratief proces: UWV stuurde een stapel formulieren naar de werkgever die deze mocht invullen. Op basis van die formulieren met loongegevens en werktijden werd daarna een uitkeringshoogte en -duur berekend. De PA moest dat uitvraagproces overbodig maken. Als werkgevers de gegevens maandelijks aanleveren dan zijn de gegevens op voorraad en kan op elk moment met een druk op de knop een uitkering worden berekend, ook – via Internet – door de oppassende burger zelf. En, o ja, wellicht kunnen ook andere afnemers dan UWV van de gegevens in de PA gebruik maken. Misschien zou zo'n systeem wel een *basisadministratie* voor lonen en inkomstenverhoudingen kunnen worden waarop de complete publieke sector kan aansluiten.

Het voorgaande is de visie van de onschuldige jaren 2001 tot en met 2003. De echte wereld van de PA anno 2010 ziet er heel anders uit, in werkelijk alle opzichten. Ga maar na: aan het begin van de jaren '00 bedacht men dat het een goed idee is als

ook de Belastingdienst uitkeringen gaat verstrekken. Die uitkeringen heten 'toeslagen' maar dat is een semantisch spelletje. Wat telt is dat huurtoeslagen, zorgtoeslagen, kinderopvangtoeslagen, enzovoorts afhankelijk zijn van iemands actuele inkomen en dat inkomen vind je in, jawel, de PA. Niet de UWV-uitkeringsfabriek maar de Belastingdienst/Toeslagen – dus niet de Belastingdienst van de blauwe enveloppen – werd opeens de belangrijkste afnemer van de PA. Pas in de loop van 2009 is UWV de PA gaan gebruiken voor het vaststellen van uitkeringen. De PA heeft dus niet één maar zelfs twee belangrijke uitkeringsorganen als afnemer en dat voorzag men begin deze eeuw niet. Zeiden we twee afnemers? Welnee. Er is ook nog het CBS dat gestopt is met werkgevers lastig te vallen met belastende enquêtes. Omdat iedereen die economisch actief is in de PA zit (behalve helaas de ZZP'ers) weet het CBS veel meer dan vroeger. En dan is er de Belastingdienst (de blauwe afdeling) die sinds vorig jaar de PA gebruikt om de belastingopgaven vooraf in te vullen en de Sociale Verzekeringsbank die aan de deur klopt. Ook is de PA op weg om het nationale incassosysteem is worden: deurwaarders en overheden vragen in toenemende mate gegevens op om gericht (en vaak geautomatiseerd) beslag te leggen op lonen en uitkeringen van wanbetalers. En zo kunnen we nog een hele tijd doorgaan. Nee, de PA is binnen twee jaar feitelijk al een echte basisregistratie geworden met UWV als één van de belangrijke gegevensafnemers. Succes heeft natuurlijk altijd vele vaders, maar wij kijken vertederd naar deze – wel heel dikke – baby die onze genen heeft, getuige deze artikelserie.

2006/2007: ICT-orgie

In artikel 2 van deze serie beschreven we de gegevenslogistiek in de loonaangifteketen waarvan de PA de centrale schakel vormt. In afbeelding 1 geven we deze keten gestileerd weer voor achtereenvolgens de faaljaren 2006/2007, de situatie sinds 2008 en de toekomst waarnaar wij als ICT'ers en belastingbetalers hartstochtelijk verlangen.

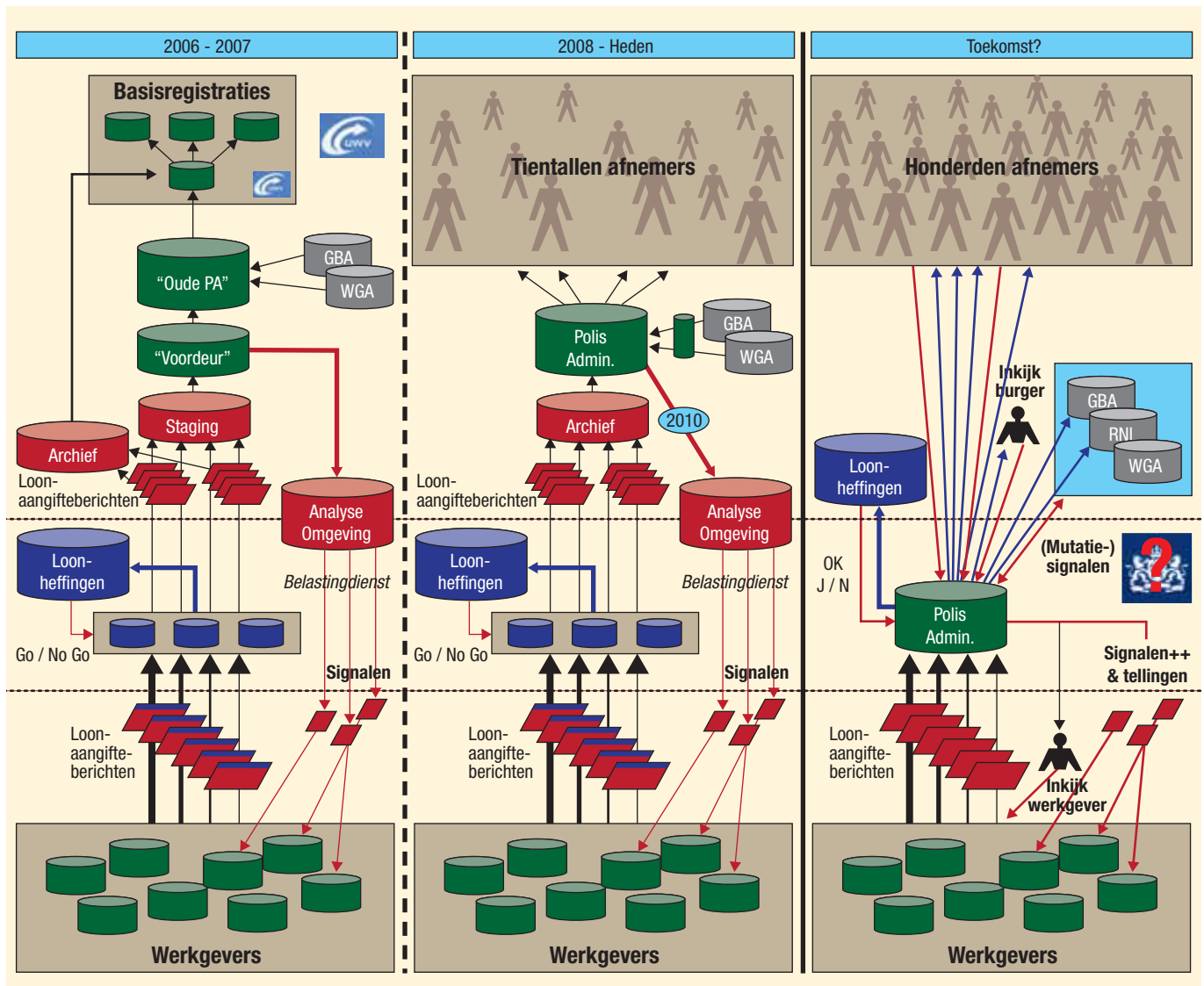
Beginnen we met de situatie van 2006/2007 (de linkerkolom). We zien ruim 600.000 werkgevers die 12 of 13 keer per jaar loonaangifte doen bij de Belastingdienst. Het loonaangiftebericht is XML met totaalstellingen en gegevens voor alle circa 20 miljoen actieve inkomstenverhoudingen. Bij organisaties als TNT Post en de SVB zijn die berichten natuurlijk héél groot. De Belastingdienst scheurt de totaalbedragen uit het bericht en bepaalt de te beta-

len loonbelasting. Pas daarna gaan de goedgekeurde aangiften door naar UWV, zonder totaalgegevens en met een aantal foutkansverhogende transformaties. UWV stopt de berichten in een *staging* database en een kopie in een archief. Daarna pakt een 'voordeurapplicatie' de gegevens op. Hier gebeurt voor het eerst iets echt slim: de berichten worden in combinatie met reeds bekende gegevens omgezet in standen, de zogenaamde tijdvakbeelden. De 'voordeurapplicatie' signaleert ook fouten en stopt deze samen met de aangifteberichten in weer een nieuwe database, de Analyse Omgeving, van waaruit werkgevers signalen krijgen over basale fouten in hun aangifte. Daarnaast vult de 'voordeurapplicatie' ook de polisadministratie (de oude!) die tegelijk wordt gevuld met persoonsgegevens uit de GBA en werkgevergegevens afkomstig van wederom de Belastingdienst. Die persoons- en werkgevergegevens gaan vervolgens via een Operational Data Store naar de resterende oude systemen van de voorlopers van UWV (met name GAK). Vanwege technische problemen geldt dat niet voor de inkomstenverhoudingen: die

worden uit de archiefdatabase geplukt. En de echte inkomensgegevens? Die komen niet verder dan de oude PA, als het complete bericht al niet ergens in de lange gegevenslogistieke keten is uitgevallen. Loongegevens worden in de keten van 2006/2007 aan niemand geleverd en niet gebruikt voor het bepalen van uitkeringen. Gegevens over inkomstenverhoudingen lopen via het archief. De oude PA is daarmee niets anders dan een doorgeefluik voor gegevens over personen en werkgevers uit andere bronnen dan de loonaangifte. Typering: de loonaangifteketen 2006/2007 was als een boom met een knoest in het midden en één verdord blaadje bovenin. Bepaald geen stukje *Dutch design* om trots op te zijn.

2008 – heden: afterparty

Over naar de situatie zoals die bestaat sinds 2008 (de middenkolom). We zien dat de situatie met betrekking tot werkgevers en Belastingdienst onveranderd is. Wel worden loonaangifteberichten nu bij binnenkomst gecontroleerd op toegestane rubriek-



Afbeelding 1: De loonaangifteketen: eens, vandaag, ooit ...

waarden en eenvoudige verbandscontroles, maar de logistiek is als zodanig onveranderd. Het verschil zit bij UWV: daar is de archiefdatabase nu in de keten opgenomen (slecht), zijn de *staging* database en de voordeurapplicatie verdwenen en is de polisadministratie vervangen (3x goed). Van de oude polisadministratie worden alleen nog de gegevens gebruikt die zijn overgetankt vanuit de externe registraties van personen en werkgevers. Het grootste verschil is natuurlijk dat die polisadministratie tussen 2008 en nu vele tientallen afnemers is gaan bedienen met gegevens over lonen, gewerkte uren en inkomstenverhoudingen. Onder die afnemers vinden we superbelangrijke als het CBS, de Belastingdienst/Toeslagen, UWV/ Uitkeringen en de Gemeenten. De verbetering zit natuurlijk vooral in het gegeven dat de PA nu doet waarvoor deze is bedoeld, maar de loonaangifteketen blijft als zodanig uitgerekt, complex en kostbaar. De afbeelding suggereert dat er bij UWV sprake is van een zekere sanering in het systemenlandschap, maar laten we zeggen dat er niet voor niets een stippelijntje is getekend tussen de linker- en de middenkolom. Het systeemlandschap van UWV is vergeleken met 2006/2007 wel veel effectiever maar is per saldo complexer geworden en dus nog niet goedkoper. Daarbij merken we wel op dat het uitfaseren van alle UWV-systemen in de linkerkolom voor 2010 en 2011 in de planning zit en dat het functioneren van die oude systemen steeds minder kritisch wordt en er in elk geval niet toe doet voor de klanten van de PA.

De typering van de huidige loonaangifteketen is die van een hoge boom met bovenin veel groene takken, onderin een knoest en een halfdode zijtak waarvoor de kapvergunning is verleend. Nog steeds complex maar in elk geval effectief.

De loonaangifteketen onder het scheermes

Wat resteert is de toekomst van de loonaangifteketen. De uitdaging daar heet nog steeds sanering en verdere effectiviteitsverhoging. Met forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven in zicht is duidelijk dat er hier veel is te halen door het werkelijk saneren van de hele loonaangifteketen. De rechterkolom toont een wat ons betreft logisch eindplaatje, dat overigens vrij goed lijkt te passen in de ruwe plannen van de overheid met de loonaangifteketen. We zien een PA die zonder tussenstappen wordt gevuld met de aangiften van de werkgevers. Zo'n PA is in staat om veel meer zinvolle controles uit te voeren op de loonaangiften en deze veelal direct terug te koppelen naar de werkgevers. Die krijgen natuurlijk ook direct toegang tot de polisadministratie voor wat betreft de door hen aangeleverde gegevens. Iedereen die fouten opmerkt kan deze melden met behulp van het signaleringsmechanisme dat is beschreven in artikel 2 (www.dbm.nl) en de werkgevers kunnen 'hun' gegevens altijd net als nu corrigeren, tenzij er ambtelijke correcties op zijn doorgevoerd (zoals wanneer er fraude is vastgesteld). De Belastingdienst/Heffingen is, hoewel nog separaat afgebeeld, een afnemer van de PA geworden en is niet meer een 'knoest' in de loonaangifteboom. De polisadministratie bedient ondertussen niet meer tientallen

maar honderden afnemers, ook de burgers die op elk moment kunnen bekijken wat de overheid van ze weet en wat hun WW-, WIA- of Ziektewet-aanspraken zijn. Alle afnemers, ook burgers, kunnen signaleringen plaatsen bij hun gegevens als die niet kloppen. De polisadministratie bevat nog steeds geen afslag van persoons- en werkgevergegevens, maar wisselt wel intensief informatie uit met deze basisregistraties. Daarnaast is de PA voor de GBA een bron van adresgegevens (zie artikel 7). Geeft de werkgever een ander adres op dan het GBA-adres en corrigeert hij dat na signalering niet, dan wordt het afwijkende adres via de GBA aan de gemeente gemeld. Tenslotte wordt de PA vermoedelijk een belangrijke informatiebron voor het Register Niet-Ingezetenen dat er al enkele jaren aan zit te komen. Immers, alle legaal economisch actieve niet-ingezetenen vinden we in de PA. Deze 'rechterkolom' loonaangifteketen is veel eenvoudiger, stukken goedkoper, sneller en veel effectiever. Het geheim is het verder saneren van overbodige gegevenslogistiek, het aanhaken van veel meer afnemers en het tot stand brengen van echte terugkoppeling vanuit al die afnemers. Technisch is dat allemaal geen heel grote uitdaging omdat de hoeksteen, de huidige PA, solide is. Na deze sanering is de loonaangifteketen geen hoge boom meer maar een lage, brede struik: XML berichten worden direct aangeboden aan de polisadministratie, omgewerkt naar standen en van daaruit zonder tussenstations geleverd aan afnemers, zo mogelijk door directe raadpleging en waar nodig door efficiënte mutatieverstrekingen zoals bij de GBA. De effectiviteit is maximaal en de kosten zijn veel lager. *An offer you can't refuse*, zegt de econoom in ons.

Stabiliteit en andere mogelijke showstoppers

De les van het voorgaande is dat het bijna even moeilijk is om systemen af te breken als om ze gerealiseerd te krijgen. Verklaarbaar is dat wel, want in 2007/2008 ging alle aandacht uit naar het werkend krijgen van de loonaangifteketen. Maar toen dat doel was bereikt kwam er opeens iets anders langs: een wetsvoorstel met een verbod op mutaties met terugwerkende kracht. De gedachte had postgevat dat eenmaal aangeleverde loongegevens niet meer mogen veranderen omdat dit zou leiden tot een 'instabiele' loonaangifteketen. Omdat het fenomeen van mutaties met terugwerkende kracht een wezenskenmerk is van zowel salarissystemen als basisregistraties, zou de loonaangifteketen ingrijpend moeten worden aangepast. Impliciet kwam daarmee het voortbestaan van de huidige PA op de agenda, want waarom zou je een systeem met een perfect geheugen willen hebben als eenmaal vastgelegde gegevens nooit meer veranderen? We hebben de discussie rond het wetsvoorstel 'Eenduidige Loonaangifte' vorig jaar als belanghebbende van de zijlijn moeten volgen. Gelukkig kwamen de ontwikkelaars van salarissoftware massaal in het geweer met DB/M artikelen in de hand, bleek de Tweede Kamer kritisch en werd het wetsvoorstel na een kamerbreed aangenomen motie opgeschort. Het ziet er nu naar uit dat de PA zijn perfecte geheugen echt mag gaan gebruiken, maar het was een *close call* die heel veel bestuurlijke aandacht

heeft opgeëist. Omdat politici en ambtenaren DB/M niet lezen hebben we kort geleden toch maar eens de *basics* van basisregistraties in de vorm van een whitepaper uiteengezet en aan alle partijen opgestuurd. Politici begrijpen het concept van mutaties met terugwerkende kracht beter dan veel ICT'ers, getuige uitspraken als "Met de kennis van nu afgezet tegen de kennis van toen ...". Het blijft nog even spannend. (De whitepaper is te downloaden van www.ockham.nl.)

Hoe de discussie over terugwerkende kracht mutaties ook afloopt, het is in de loop van 2009 duidelijk geworden dat er nog heel wat hordes zijn te nemen totdat er iets ontstaat dat in de buurt komt van de rechterkolom van afbeelding 1 en de hoge, smalle loonaangifteboom verandert in die lage en breed uitwaaiende struik. Er blijken nog veel meer mogelijke *showstoppers* te zijn. Zo is er het voorschrift dat alle overheidsapplicaties moeten aansluiten op generieke overheidsvoorzieningen zoals een Overheidsservicebus, een Terugmeldfaciliteit en een Gemeenschappelijke Machtigings- en vertegenwoordigingsvoorziening. Zelfs als deze generieke voorzieningen gaan werken, is het maar zeer de vraag of ze uit de voeten kunnen met de kolossale gegevensstromen die de loonaangifteketen kenmerken. Bedenk daarbij dat woorden als 'bulk' en 'batch' uit het overheidswordenboek zijn geschrapt. Alles is conform de waan van de dag 'message' en 'XML'. Dat gaat dus niet werken. Misschien het meest bedreigende van alles is dat de overheid als geheel niet bereid is om de les te trekken die het falen van de eerste drie pogingen tot het werkend krijgen van een polisadministratie heeft opgeleverd. Die les is dat gegevenslogistiek van database naar database bij echt grote gegevensstromen per definitie resulteert in een ICT-ramp. Het is daarom niet uitgesloten dat de loonaangifteketen nieuwe ICT-drama's voortbrengt als de grote afnemers van gegevens uit de PA de lessen van 2006/2007 niet leren. De vraag daarbij is of UWV in staat is om de geleerde lessen over te brengen aan de grote afnemers van de PA.

Een kritische blik in de spiegel

Ondanks het grote succes van de polisadministratie heeft de 'loonaangifteketen' nog steeds de naam een hoofdpijndossier te zijn. En wie zal dat ontkennen na een blik op afbeelding 1? Saneren is noodzaak, maar hoe zit het met het PA-systeem zelf? Is deze toekomstbestendig? Wie deze artikelserie heeft gevolgd weet hoe trots wij zijn op de succesvolle realisatie en exploitatie van deze werkelijk kolossale databasetoepassing. Maar daar spreekt onze trots als ICT'ers, niet die van de architecten die we ook pretenderen zijn. De architect in ons vindt het zwaar *over the top* om van iedereen die in Nederland economisch actief is of is geweest per maand zijn complete financiële en personele doopceel te lichten en in een database te stoppen. Ook al hebben we het systeem voor en met UWV werkend gekregen, de omvang van de gegevensstromen en de database geeft toch te denken. Omdat de sociale zekerheidswetten eisen dat, als u vorige maand een euro meer verdiende, u recht heeft op een 3,8 cent hogere

WW-uitkering. Daarom en alleen daarom moeten we stipt en elke maand weer alle arbeidsgerelateerde inkomens verzamelen. Daar komt ook het streven uit voort om mutaties met terugwerkende kracht te verbieden, want voor je het weet moet een uitkering worden herberekend. We mogen er als ICT'ers natuurlijk niets over zeggen, maar wat ons betreft is het overduidelijk dat een intelligente, iets lossere koppeling tussen lonen en uitkeringen wonderen kan doen: veel kleinere gegevensstromen voor mensen met vaste lonen of uitkeringen, meer zekerheid voor de burger en aanzienlijk lagere kosten bij bedrijfsleven en overheid. Gebeurt dit niet en wordt de loonaangifteketen niet echt gesaneerd dan dreigt altijd de draconische ingreep.

De les is dat het bijna even moeilijk is om systemen af te breken als om ze gerealiseerd te krijgen

[En ja hoor, op de valreep van het in druk gaan van dit artikel komen de ambtelijke werkgroepen met een scenario waarin uitkeringsrechten, net als de toeslagen, worden bepaald op basis van de laatst bekende fiscale jaaropgave, behalve bij kreperegevallen waar wordt teruggevallen op de pre-polisadministratie benadering. Onze eerste reactie: 'niets zo duur als een hybride systeem van uitkeringsbepaling en pech voor vele afnemers van de huidige PA'. Wordt vervolgd.]

Vaarwel Polisadministratie

Wat nog resteert is een laatste opmerking over het wezen van deze artikelserie. Een UWV-medewerker zei tegen ons dat deze artikelserie helemaal niet gaat over de polisadministratie maar over basisadministraties in het algemeen. Hij heeft gelijk: alleen in het eerste en in dit artikel hebben we de lezer lastig gevallen met specifieke loonaangifte-*talk*. De rest gaat over echt generieke aspecten die bij de bouw van elke basisadministratie (en menig ander systeem) op de agenda zouden moeten staan. Het zijn de aspecten tijd, gegevenskwaliteit, autorisatie en logging, Business Intelligence, performance, gegevenslogistiek en standaardisatie van services waar het in deze artikelserie over ging. De rest mag u wat ons betreft vergeten – tenzij u bij de Belastingdienst of UWV werkzaam bent natuurlijk.

Dit is het einde van deze serie van tien artikelen. De Ockham Groep en Array Publications zijn voornemens om deze serie aangevuld met verdiepend materiaal in boekvorm uit te geven.

René Veldwijk is partner bij FAA Partners, onderdeel van de Ockham Groep.