

# De verANDEREnde OVERHEID en interoperabiliteit

---

Piet van der Krieken

## **Een stap voorwaarts of meer van hetzelfde**

De Nederlandse overheid is al geruime tijd aan het veranderen. Er zijn meerdere programma's en projecten. Allemaal beogen ze in meer of mindere mate bij te dragen aan de doelstelling dat de burger en het bedrijf meer centraal staat en dat er een verlichting van de administratieve lasten komt.

Ik houd hier een aantal ontwikkelingen tegen het licht om na te gaan waar de kansen en bedreigingen liggen. Op die manier hoop ik een bijdrage te leveren aan de discussie over de weg die ingeslagen kan worden om de doelstellingen te behalen. Ik gebruik hiervoor enkele kapstukken, die allemaal in meer of mindere mate te maken hebben met interoperabiliteit.

## **Gegevensuitwisseling of informatievoorziening**

Eén van de voorzieningen die bedacht zijn om de overheid te veranderen is de basisregistratie. De basisregistraties zijn bedoeld om gegevens die meervoudig binnen de overheid gebruikt worden, eenmalig vast te leggen en te beheren en deze niet steeds weer aan de burger of het bedrijf te vragen.

Overheidsorganisaties moeten die gegevens, als die nodig zijn binnen hun processen, bij de betreffende basisregistraties halen.

Over het concept van die basisregistraties is lang nagedacht en in feite kennen we allemaal één van de belangrijkste registraties, namelijk de Basisregistratie Persoonsgegevens, de Gemeenschappelijke Basisadministratie Personen (GBA). Deze administratie werkt in grote lijnen allang zoals basisregistraties geacht worden te werken.

We zien dat heel veel organisaties een kopie van de gegevens uit de GBA bijhouden voor het gebruik in hun processen en die gegevens meeleveren of doorleveren in hun eigen informatieproducten. De gegevens zijn dan vaak gedateerd, omdat er tijd zit tussen de verwerking in de GBA en de verwerking in de eigen registratie.

Gelukkig staat de tijd niet stil. We hebben inmiddels de Overheid Service Bus, het Overheid Service Register en binnen sommige organisaties maken we al gebruik van een snelle enterprise servicebus. We zijn dus in staat om de kopie van de GBA veel sneller bij te houden en beschikken over informatie, die veel actueler is dan voorheen. Er is eigenlijk weinig reden om met het gebruik van kopieën te stoppen. De informatie uit de kopie van de GBA die we gebruiken lijkt qua actualiteit immers steeds meer op de GBA.

Als we echter dezelfde werkwijze gaan hanteren voor de inrichting van ons interne applicatielandschap voor de nieuwe basisregistraties, ontstaat een woud van kopieën van basisregistraties. Daarvoor geldt dat elke overheidsorganisatie

die een kopie heeft, deze kopie moet bijhouden, (beheerfuncties ontwikkelen) en ook de ontsluiting moet regelen (ontsluitingsfuncties ontwikkelen).

Zodra de gebruikende organisatie de gegevens uit de basisregistratie niet gebruikt binnen zware batchprocessen bestaat als alternatief van het houden van een kopie, de mogelijkheid om de gegevens rechtstreeks, online met behulp van een browser of door middel van bevraging (via berichten) in te zien. Dit levert de gebruikende organisatie een aanzienlijke besparing op aan ontwikkelkosten. In geval van online bevraging behoeft alleen een, al beschikbare, browser te worden gebruikt en bij bevraging door middel van berichten moet, in plaats van een interne webservice, een externe webservice worden bevraagd. Het ontwikkelen van beheerfuncties, een database en de bevragingsfunctionaliteit op die database kan achterwege blijven.

We kunnen ons vervolgens nog afvragen of we de gegevens zelf wel willen hebben of dat we eigenlijk slechts geïnteresseerd zijn in bepaalde informatie.

We hoeven niet het inkomen van iemand te weten, als we op een bepaald moment alleen maar moeten weten of iemand boven een bepaalde inkomensgrens zit. Als we willen weten of iemand volwassen is, bijvoorbeeld, kunnen we dat het beste aan de GBA vragen. Verondersteld mag worden dat BPR precies weet wanneer iemand volwassen is.

Wanneer de GBA de service biedt waarbij je op grond van een BSN (burgerservicenummer) kunt nagaan of iemand volwassen is, hoeft niet elke organisatie die deze informatie nodig heeft in zijn proces, de regels daarvoor te kennen.

Als de wetgeving met betrekking tot het volwassen worden respectievelijk zijn wijzigt, hoeft dit maar op één plek te worden aangepast. Volwassen zijn is niet iets dat alleen uit de leeftijd af te leiden is.

Als we moeten weten of iemand EU-onderdaan is kunnen we de nationaliteitsgegevens opvragen bij de GBA. Daaruit leiden we dan zelf af of iemand EU-onderdaan is. Een alternatief is om te vragen of de betrokken persoon EU-onderdaan is.

Als een land wordt toegevoegd aan de EU behoeft alleen de GBA zijn applicatie aan te passen om de vraag of iemand een EU-onderdaan is te beantwoorden.

Een volgende stap is wellicht om na te gaan of we de informatie zelf wel nodig hebben of dat we een onderdeel van onze bedrijfsvoering misschien beter buiten de deur kunnen beleggen. Het zal dan gaan om functionaliteit die niet specifiek voor één organisatie is, maar die op veel meer plekken wordt gebruikt. Als een organisatie bijvoorbeeld de GBA alleen maar (in batchprocessen) gebruikt om er voor te zorgen dat de juiste adressering op de brief komt, is het misschien veel efficiënter om het adresseren en verzenden uit te besteden, in plaats van het kopiëren van de BAG (Basisregister Adressen en Gebouwen).

Stel dat een organisatie wil weten of het de moeite waard is om beslag te leggen om aan geld te komen in geval van in gebreke blijven bij betaling. Dan zijn er verschillende mogelijkheden. De betreffende organisatie kan kopieën bijhouden van alle registraties van eigendom, te weten Kadaster, RDW enzovoort. Maar op het moment dat een dergelijk geval zich voordoet zou die organisatie aan de relevante basisregistraties kunnen vragen of de onderhavige persoon percelen of auto's en schepen bezit. Dit alternatief kost waarschijnlijk minder inspanning dan de eerste oplossing.

Op dit moment steekt elke organisatie nog heel veel energie in het ontsluiten van eigen registraties met als ingang de gegevens van een basisregistratie. Bij het Kadaster kun je binnenkomen via de ingang persoon of via de ingang adres. De technische mogelijkheden zijn inmiddels aanwezig om de ingang adres via de BAG te laten lopen en de ingang persoon te faciliteren met de GBA of Nieuw Handelsregister. De voorwaarde is dat in het Kadaster de verwijzing naar het BSN (natuurlijk persoon) of het nummer van het Handelsregister (rechtspersoon) bij persoon is opgenomen en de verwijzing naar het adresseerbaar object bij de percelen. Natuurlijk zijn er dan nog uitzonderingen als de niet- ingezetenen. We zullen echter niet moeten wachten met het zetten van stappen, totdat alles volmaakt geregeld is.

Als we de kans nemen om bij het aansluiten op basisregistraties of bij het vernieuwen van de reeds bestaande aansluitingen, de uitvoering van onze processen eens onder de loep te nemen, zijn we misschien in staat om in plaats van het rondpompen van gegevens te komen tot het definiëren van informatieleverende services. Het nadenken over interoperabiliteit moet er dus niet toe leiden dat we gegevens rond gaan pompen, maar wel dat organisaties beter in staat zijn om gegevens van elkaar te gebruiken en, beter nog, informatie aan elkaar kunnen leveren of diensten te verlenen. Als we daarin slagen, leidt interoperabiliteit tot verhoging van kwaliteit in plaats van verhoging van kwantiteit. Zodoende komen we er misschien ook achter dat interoperabiliteit maar voor een klein deel te maken heeft met techniek en voor een veel groter deel met organisatie en het van daaruit invullen van een aantal randvoorwaarden.

Een cruciale randvoorwaarde voor het slagen van deze verandering in denken en aanpak betreft de financiering van het stelsel. Zolang één keer een wijzigingsbericht echter goedkoper is eventueel herhaalde navraag bij de authentieke bron, blijft het financieel onaantrekkelijk om vanuit een ander concept te gaan denken. Een andere randvoorwaarde is dat we vertrouwen in elkaar krijgen. We moeten er van op aan kunnen dat basisregistraties altijd beschikbaar zijn (7x24 uur) en een goede performance leveren bij de meest basale vragen (0,2 à 0,4 seconden).

### **Privacy en doelbinding**

Tijdens besprekingen over nieuwe manieren van dienstverlening binnen de overheid is er een begrip dat steeds weer de kop op steekt: doelbinding. Het betekent dat (persoons)gegevens alleen mogen worden gebruikt voor de taak die de desbetreffende organisatie opgedragen kreeg. Voor de GBA is er een autorisatiemechanisme gemaakt er borging dat overheidsorganisaties alleen die gegevens krijgen die ze inderdaad mogen gebruiken.

Je kunt nu de vraag stellen of de GBA die autorisatie moet regelen in relatie tot de doelbinding of dat de afnemende organisaties zelf de verantwoordelijkheid hebben om zorgvuldig met gegevens om te gaan en zich voor dat gebruik te verantwoorden. Het wordt tijd, met andere woorden, om eens na te denken over de vraag hoe het inzagerecht of de inzageplicht zou moeten worden geregeld in relatie tot de doelbinding.

Overheidsorganisaties zijn verplicht om voor hun primaire proces gegevens te gebruiken uit de basisregistraties en dus onder meer uit de GBA. Ook zijn ze

gebonden aan allerlei privacyreglementen. We zien dat een aantal organisaties die verantwoordelijkheid ook neemt en maatregelen heeft genomen om misbruik van gegevens te voorkomen of, als het gebeurd is, zulk misbruik te signaleren. Berichten over het onrechtmatig inzien van gegevens door overheidsambtenaren, bijvoorbeeld uit nieuwsgierigheid naar aanleiding van een of ander nieuwsfeit, komen soms naar buiten. Dit betekent dat het gebruik actief wordt gevolgd. Een aanpak kan zijn om voor overheidsorganisaties generiek toegang tot de GBA en een beperkt aantal gegevensberichten te definiëren. De afnemerorganisaties dienen zich te verantwoorden over het gebruik dat ze maken van de GBA-gegevens. Waarom moet het beschikbaar stellen van gegevens precies worden afgemeten? Wat is erop tegen als overheidsorganisaties meer gegevens uit de GBA verkrijgen dan ze gebruiken? Als een organisatie bijvoorbeeld gegevens van partners van personen nodig heeft voor haar processen, maar geen huwelijksdatum, wat is er dan op tegen om ze hetzelfde bericht te geven als de organisatie die wel de huwelijksdatum nodig heeft? Met een audit is na te gaan of de organisatie die gegevens toch is gaan gebruiken.

Deze suggestie lijkt in tegenspraak met mijn eerdere pleidooi om geen gegevens rond te pompen. Wat doelbinding betreft gaat het mij erom dat ik de inrichting van de overheid zo eenvoudig mogelijk is, ervan uitgaande dat levering van gegevens nodig is voor een optimale procesinrichting. Ook hier gaat het om vertrouwen en controleerbaarheid. Interoperabiliteit zonder vertrouwen in elkaar leidt alleen maar totodeloze complexiteit. Bij dit alles heeft het verstrekken van informatie door de organisatie die de meeste kennis van het domein heeft, in plaats van het verstrekken van louter gegevens, natuurlijk mijn voorkeur.

Als we controleren, dus met een formele audit, op feitelijk gebruik in plaats van op verstrekking van gegevens, wordt de autorisatielast bij de basisregistratie weggehaald en wordt de verantwoordelijkheid voor het gebruik gelegd waar die hoort.

### **MijnOverheid.nl, van de burger of van de overheid?**

Bij MijnOverheid.nl doet zich een dergelijk vraagstuk van doelbinding voor. Bij het inloggen op MijnOverheid, met Digid mogen de persoonsgegevens van de persoon die inlogt, niet worden meegegeven aan de organisatie waarmee na het inloggen contact wordt gelegd. Deze organisatie moet die informatie aan de hand van het burgerservicenummer (BSN) opvragen bij de GBA.

Volgens een eenvoudiger model worden de gegevens meegeleverd en kan de organisatie achter MijnOverheid er direct gebruik van maken. Het is aan deze organisatie (achter MijnOverheid) om deze gegevens al dan niet te gebruiken. Dergelijke faciliteiten weghalen bij MijnOverheid uit privacyoverwegingen lijkt mij niet relevant. MijnOverheid kan deze gegevens bij de GBA halen in opdracht (eenmalig vastgelegd) van de overheidsorganisaties die zich achter MijnOverheid bevinden.

Dit brengt ons op de vraag, van wie MijnOverheid nu eigenlijk is. Opereert MijnOverheid zelfstandig als een doorgeefluik naar overheidsorganisaties? Of is het een orgaan dat handelt in opdracht van (uitvoerings)organisaties om de burger in de gelegenheid te stellen op een efficiënte wijze met de overheid te kunnen handelen of door die overheid geïnformeerd te worden.

Discussies over het toestemming geven door de burger voor het gebruik van zijn gegevens in MijnOverheid door overheidsorganisaties zijn in elk geval niet relevant voor de gegevens uit de basisregistraties. Die zijn immers niet van de burger, maar van de overheid.

Enkele andere, meer persoonlijke gegevens zoals telefoonnummer, bankrekeningnummer en dergelijke zijn ook niet zo spannend, lijkt mij. Als de burger ze opneemt in het persoonlijke deel van MijnOverheid ligt het voor de hand om ze daarmee voor de gehele overheid beschikbaar te stellen.

MijnOverheid is naar mijn idee een perfect middel om de interoperabiliteit tussen burger en overheid te bevorderen. Daarbij helpt het voor de beeldvorming om MijnOverheid te beschouwen als een soort shared servicecentrum van de overheidsorganisaties, zodat de legitimatie van het handelen vanuit MijnOverheid ook daarin gevonden kan worden. Voor elk handelen is er dus legitimatie vanuit een of meer van de gebruikende overheidsorganisaties.

Daarnaast speelt de vraag van de beschikbaarheid van het BSN voor private organisaties. Dat is van belang voor de interoperabiliteit tussen burger en bedrijfsleven en de overheid. Als de burger zelf zijn BSN beschikbaar stelt aan het bedrijfsleven, wat is eigenlijk het bezwaar daartegen? Een volgende stap is dat de berichtenbox van de burger ook voor het bedrijfsleven beschikbaar is, via de Overheid Transactiepoort (OTP).

Wellicht kan met een elektronische handtekening van de desbetreffende bedrijven verzekerd zijn dat er geen wildgroei ontstaat van reclamemateriaal dat naar willekeurige burgers wordt gestuurd. Er kan daarover een convenant worden opgesteld met deelnemende partijen. Hetzelfde geldt overigens voor de deelnemende overheidspartijen. Ook zij zullen afspraken over kwaliteit moeten maken. Daarmee ontstaat er een stukje interoperabiliteit vanuit bedrijfsleven naar de overheid en naar de burger.

MijnOverheid van de burger of van de overheid? Is dat relevant? Het is een hulpmiddel voor het uitvoerende deel van de overheid om met de burger op een efficiënte manier in contact te komen en omgekeerd. MijnOverheid als herkenbare MijnOverheid zal steeds meer verdwijnen. De verschillende onderdelen worden losse componenten, die de burger zelf kan rangschikken zoals hij dat wil. Voor de burger die dat niet wil, blijft er gewoon MijnOverheid.nl.

### **Tot slot**

Wat mij betreft is er zeker de potentie om door interoperabiliteit een stap voorwaarts te zetten. Met af en toe een beetje meer lef en wat meer vertrouwen in elkaar en het loslaten van bestaande concepten moet er zeker iets moois kunnen groeien. De interoperabiliteit tussen burger, bedrijf en overheid kan verbeteren doordat de burger weet waar de informatie te vinden is van die overheid en hij een plek heeft van waaruit hij met die overheid kan handelen, een plek ook waar hij geïnformeerd wordt. De interoperabiliteit tussen overheidsorganisaties staat ten dienste van die burger, dat bedrijf, bij de dienstverlening door de overheid. Maar optimaal verbonden overheidsorganisaties dienen natuurlijk ook toezicht en handhaving door diezelfde overheid.

---

Als we goed kijken waar en op welke manier we die interoperabiliteit benutten, vermijden we de bedreiging van het (sub)optimaliseren van bestaande processen. Als we interoperabiliteit echter toepassen zonder na te denken over de echte toegevoegde waarde, lopen we het risico in onbeheersbare trajecten te belanden. Grijp de kansen die er zijn, zoek eerst het laaghangende fruit, doe daarna pas de complexere dingen en zoek continu naar vereenvoudiging. Zoals eerder gezegd, het is niet de techniek die ons tegenwerkt, maar het zit meestal in de hardleersheid en zelfgerichtheid van organisaties. Dus, gaan voor de meerwaarde van het geheel. Dat is veel meer, voor uiteindelijk minder kosten dan de som der delen.

### **Piet van der Krieke**

is ict-architect bij het Kadaster, tevens voorzitter van de Architectuurraad van de Manifestgroep. De Manifestgroep is een samenwerkingsverband van uitvoeringsorganisaties met als doel de dienstverlening naar burger en bedrijfsleven te verbeteren. De Architectuurraad adviseert de Manifestgroep over architectuuraspecten van de elektronische overheid.