

# e-Dossiers: wat betekent dat voor ons?

---

*Bevindingen 8<sup>e</sup>workshop, over “e-Dossiers”, 24 april 2013, Provinciehuis Utrecht*

## **Inleiding 8<sup>e</sup> workshop**

In het kader van het NORA katern “Verbinden” ligt de nadruk op “verbinden”, met name daar waar informatie gedeeld wordt over de grenzen van organisaties heen. Een goede informatievoorziening is cruciaal voor de overheid, om burgers en bedrijven goed te kunnen bedienen. Hierbij maakt het die burgers en bedrijven eigenlijk niets uit hoe die overheid zichzelf organiseert – als ze maar goed geholpen worden. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om zich zo goed mogelijk te organiseren – en technologie maakt hierbij steeds meer mogelijk.

Om die “verbinding” zo goed mogelijk te laten plaatsvinden worden workshops georganiseerd waarbij mensen uit alle lagen van de overheid uitgenodigd worden om mee te praten over de afspraken en voorzieningen die nodig zijn om als overheid effectief te kunnen functioneren, ook als informatie over grenzen van organisaties en zelfs bestuurslagen heen moet worden gedeeld.

Workshop 8 is de tweede van drie workshops die zich richten op verbinden vanuit het perspectief “e-Dossiers”. Workshop 7 was een eerste verkenning waarbij met name inzichten vanuit de deelnemers van alle lagen van de overheid uitgenodigd werd. In WS8 gaan we concreter in op de context, en leggen we de bevindingen van WS7 naast ander werk wat al gebeurd is binnen de overheid op het gebied van e-dossiers. Daarnaast gaan we dieper in op een aantal belangrijke punten die in WS7 aan de orde werden gesteld, zoals definitie van e-Dossiers en de relatie met zaakgericht werken. Tenslotte bespreken we twee case studies.

## **Belangrijkste bevindingen 8<sup>e</sup> workshop**

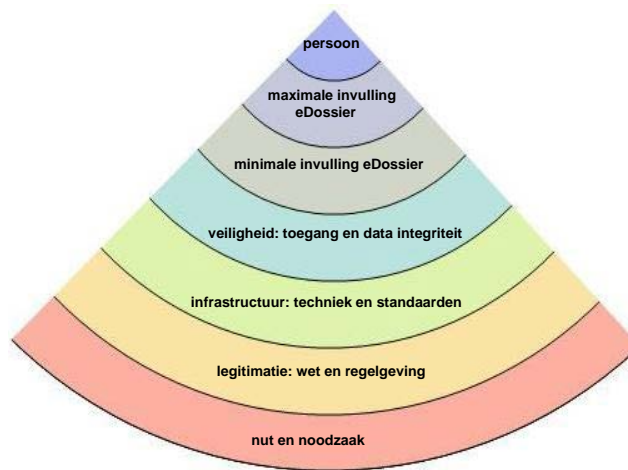
Op verzoek van de Manifestgroep is er een onderzoek gestart naar “best practices” op het gebied van e-dossiers. Bij het opzetten van katern “Verbinden” is e-dossiers als één van drie perspectieven van verbinden gekozen, en de lessen geleerd vanuit het best practices onderzoek wordt dan ook ingebracht, met name door Willem Kossen en Jaap van den Berg.

### *Best practices in e-Dossiers*

De desk studie die is uitgevoerd heeft ongeveer 100 onderwerpen aangevoerd die als e-dossiers gekenmerkt worden. Deze zijn bijna allemaal aanbod gedreven. Onderkend is dat e-dienstverlening grotendeels nog gebaseerd is op dienstverlening zoals die ook al vóór het Internet tijdperk was, en dat meer gekeken is naar “processen online krijgen” dan naar meer efficiëntie en betere samenwerking door online te gaan.

Om samenhang helderder te krijgen is een “lagen- model” van best practices in e-Dossiers ontwikkeld (zie fig.1). Vergelijkbaar met de behoeften piramide van Maslov is het zo dat in principe

de onderste lagen (waarop “gebouwd” gaat worden) stevig in elkaar moeten zitten voor de volgende lagen bereikt kunnen worden. En dus ook: als er iets verandert in de onderliggende lagen kan het noodzakelijk zijn eerst terug te gaan naar die laag voordat verder gebouwd kan worden, om zo de stabiliteit van het geheel te kunnen waarborgen.



Figuur 8.1 – vast patroon in alle e-Dossiers

Het begint allemaal met “nut en noodzaak” en eindigt met de persoon die een (aan)vraag heeft. Doel is niet het e-dossier: het doel wordt gerelateerd aan het nut en de noodzaak, en verder gedefinieerd door de legitimatie (en ditzelfde geldt feitelijk voor wet- en regelgeving: zonder nut en noodzaak heeft een wet weinig bestaansrecht!).

Meerdere onderzoeken zeggen dat wetten in het tegemoetkomen van de behoefte (nut en noodzaak) knellend kunnen zijn, met name wanneer de wet niet alleen formuleert welk doel bereikt moet worden, maar ook (soms tot in detail) beschrijft hoe de wet uitgevoerd moet worden. Dit maakt het soms ook moeilijk om systemen effectiever op elkaar af te stemmen of aan te passen indien andere veranderingen in de omgeving hier aanleiding toe geven.

Gedurende de workshop werd geopperd dat “hoe gaan we werken met het e-dossier” niet direct herkenbaar terugkomt. Onderkent wordt dat dit feitelijk overlapt met waar “legitimatie” en “infrastructuur” samenkomen.

In het “Best Practice model” staat “minimale invulling e-dossier” voor: “op zo’n manier gepresenteerd dat de professional er wat mee kan” en “maximale invulling e-dossier” voor “geschikt voor de burger”. Hier kunnen bijvoorbeeld ook “bedrijfsregels” worden gebruikt om data die in het e-dossier instroomt te presenteren qua “effect” op de burger. Voorbeelden van “minimale e-dossiers” zijn bijvoorbeeld de “Verwijsindex Risicjongeren” en Bureau Kredietregistratie.

De “infrastructuur” laag staat voor alles wat er nodig is om het te laten werken, en “veiligheid” om dat allemaal op betrouwbare wijze te kunnen doen. Hierbij wordt aangetekend dat over het algemeen de beveiliging van de omgeving (gebouwen, objecten, etc.) en personen goed geregeld is, maar dat die van data nog vaak te wensen overlaat.

Er zijn verschillende typen e-dossiers. Welk type aan de orde is wordt vooral bepaald door het specifieke nut en noodzaak. Levensgebeurtenissen kunnen van die triggers zijn: wat als je

trouwt/failliet gaat/met pensioen gaat etc. De overheid “kan gaan helpen” door alles wat hierbij nodig is in e-dossiers samen te laten komen. Hierbij is ook geconstateerd dat “de overheid”, die steeds te doen heeft gehad met burgers die als “digital immigrants” beschouwd kunnen worden (i.e. mensen die hun ervaring buiten de digitale wereld hebben opgebouwd en nu een nieuwe wereld leren kennen) maar steeds meer te maken zal krijgen met “digital natives” - mensen die van jongs af aan gewend zijn één en ander op elektronische wijze aan te pakken.

### *“Bestelling e-dossiers”*

De “bestelling” die door de NORA gebruikersraad is geplaatst bij NORA katern “Verbinden” geeft de uitgangspunten weer voor het werk op dit gebied. De bestelling is mede gebaseerd op de bevindingen van het Best Practices onderzoek, en refereert aan de definitie van e-dossiers zoals destijds geformuleerd door het Telematica Instituut:

*Het e-Dossier is die functionaliteit waarmee informatie rondom klanten en de aan de klant gerelateerde processen vanuit de overheid als één consistent, gestructureerd en samenhangend geheel naar de klant wordt gepresenteerd.*

Aangetekend wordt dat deze definitie zich erg richt op de klant, maar dat het feitelijk ook waar is voor object, subject of zaak, en zelfs procesgegevens kunnen hier onderdeel van uitmaken.

Transacties niet – en dit wordt ook breed onderschreven als grens.

De bestelling presenteert een typering die onderschreven wordt, en daarbij onderkend wordt als “aanbod-gedreven”. Typen e-dossiers zijn:

1. Virtuele (inzage)dossiers zonder centrale opslag
2. Dossiers met een centrale opslag
3. Verwijsindexen
4. Dossiers die informatie tonen op basis van gegevens
5. Overdrachtdossier – soms wel, en soms niet.

Als een overdrachtdossier echt overgegeven wordt, en daarna door de aanbiedende dienst “losgelaten” wordt, dan wordt het een document dat input is in andere processen. Als de verantwoordelijkheid voor het dossier bij de aanbiedende dienst blijft, en door deze dienst waar nodig geupdate wordt, dan betreft het een e-dossier. Registraties, DMS en CMS worden niet als e-dossier meegenomen.

Als uitgegaan zou worden van de verschillende typen dienstverlening voor typering van e-dossiers levert dat vraag-gedreven typering op, en de uitdaging aan architecten is steeds meer vanuit de vraag te gaan ontwerpen..

Om e-dossiers zo effectief mogelijk te maken is het nodig dat registratiesystemen “tijdreizen” moeten ondersteunen. “Tijdreizen” in deze context betekent dat teruggevonden moet kunnen worden wat we status van een bepaald gegeven was op een bepaald tijdstip. Het feit dat dit vaak (nog) niet zo werkt leidt tot een veelheid aan “verrijkingen” van data, door data per datum waarop iets geconstateerd moet worden met die datum in een nieuw dossier vast te leggen.

*De bestelling wordt na discussie breed onderschreven als “nuttig startpunt” van het proces. Aangegeven wordt dat het ook belangrijk is om “eigenaarschap” bij e-dossiers vast te leggen: wie definieert de “prikker” (de wijze waarop een e-dossier de voor een specifiek doel benodigde gegevens bij elkaar harkt), en de autorisatie.*

### *Wat is een e-dossier voor ons?*

De definitie van het Telematica Instituut is in brede zin (dus: ook toepasbaar voor object, subject, zaak, proces, en niet alleen voor “klant”) toepasbaar. De naam “dossier” blijft hierbij verwarrend, en het zou goed zijn als er een beter dekkende naam en minder multi-interpretabele naam kwam.

Als zodanig is een e-dossier een combinatie van “verwijsindex” én “wijze van ophalen gegevens” én “plaatsen in context” waarbij verwezen wordt naar alle informatie die nodig is om effectief antwoord te kunnen geven op een bepaalde (aan)vraag. Het begint dus bij de (aan)vraag. Tijd- en subject-gebonden informatie dient hierbij beschikbaar te zijn;

Het “e-dossier” kan ook gezien worden als een soort “prikker” die in een stapel gegevens gestoken wordt om vervolgens een “dossier” te vormen (plan dossier, object dossier, subject dossier, procesdossier, handhavings dossier, ...) ... een dynamisch dossier die wanneer nodig de gegevens om een antwoord te kunnen geven op de gestelde vraag nodig zijn. Ter verduidelijking:

- Beschikking: wordt een “gegeven” dat overgedragen wordt (en dus losgelaten door de aanbiedende dienst). De “beschikking” is een gegeven dat wel weer input kan zijn voor een e-dossier;
- Portal: geeft bijvoorbeeld een “view” op een aantal e-dossiers en is niet per definitie een e-dossier, maar kan dat wel zijn: bijvoorbeeld als een portal zichzelf “vult” met informatie die als één geheel toegankelijk moet worden gemaakt voor burger, bedrijf of instelling.

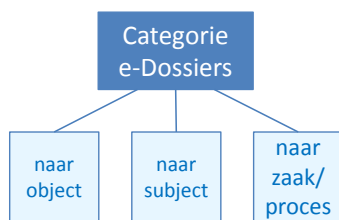
NB: een e-dossier is niet de “presentatie” van de gegevens in context die samenkomen: de wijze waarop de inhoud van het e-dossier gepresenteerd wordt staat los van het e-dossier zelf. De context waarin gegevens geplaatst worden is nadrukkelijk wel onderdeel van het e-dossier.

### *e-Dossiers en zaakgericht werken*

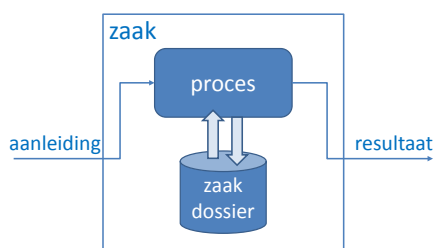
Een e-dossier kan een “zaak” zijn of door een “zaak” ontstaan, bijvoorbeeld gebeurtenissen die tot registratie van nieuwe gegevens leiden. e-Dossiers kunnen een belangrijke rol spelen wanneer er zaakgericht gewerkt wordt. De definitie “zaakgericht werken” zoals die door GEMMA gebruikt wordt:

*“Een zaak is een afgebakende hoeveelheid werk met een welgedefinieerde aanleiding en een welgedefinieerd resultaat waarbij kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden.*

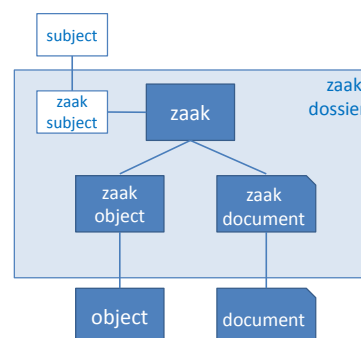
Zaakgericht werken gaat vooral over structuur en organisatie van processen. In zo’n proces kan ook een gegevensbron zijn: zie figuur 2a. Dit kan een database zijn, of zelfs een e-dossier. Vanuit e-dossier perspectief zal een zaak dossier ook een e-dossier zijn omdat het meestal informatie uit meerdere bronnen op dynamische wijze bij elkaar zal brengen: zie figuur 2b.



Figuur 2a – categorieën e-dossiers



Figuur 2b – Zaak



Figuur 2c – zaak dossier

Waar een zaak-dossier gebruik maakt van data die specifiek voor de zaak zijn kan het zijn dat een zaak-document wordt gebruikt dat ook als e-document gekenmerkt wordt.

### Aandachtspunten

- Als we vanuit katern “verbinden” e-dossiers vergelijken met databases zien we dat databases gericht zijn op het aanbod van gegevens, en e-dossiers op het beantwoorden van een vraag, waarbij de vraag wordt verbonden met het aanbod.
- Omdat te verbinden met de begripswereld van archivarissen is het wellicht goed om bij het bespreken van verschillende dossiers onderscheid te blijven maken tussen dynamische, semi-statische en statische dossiers – belangrijke begrippen op weg naar “digitale duurzaamheid”.
- E-dossiers bieden de kans om dossiers die door meerdere overheidsdiensten gebruikt worden in één e-dossier te laten samenkomen. Voorbeeld: omgevingsvergunningen ...
- “Doelbinding” vs. “integraal klantbeeld”: autorisatie van gebruik hangt samen met doelbinding, welke de wettelijke grondslag voor delen van informatie weergeeft (dit wordt in contract tussen aanbieder en vragende dienst vastgelegd). Hoe meer gegevens samengebracht moeten worden, hoe meer afspraken vastgelegd dienen te worden. De complexiteit van deze samenwerking kan vereenvoudigd worden door deze afspraken op te nemen in het e-dossier.
- Hierbij maakt het feitelijk niet uit of het private of publieke partijen betreft: de afspraken moeten in beide gevallen vastgelegd worden. *NB: in specifieke gevallen kan het voorkomen dat de wet “delen met private partijen” niet mogelijk maakt.*
- “Minimale informatievoorziening” is één van de middelen die ook voorkomt dat op andere plekken “honingpotten” ontstaan – lokkertjes omdat er van die aantrekkelijke informatie in staat. Als op die “andere plek” bijvoorbeeld alleen wordt bijgehouden: “18+: ja/nee” omdat dat het enige is wat belangrijk is, dan helpt het om er niet de hele geboortedatum in te zetten.
- Goed gebruik kunnen maken van de veelheid aan data kan belangrijk zijn voor een aantal doelen, ook die waarvoor het niet belangrijk is te weten “wie precies” degene is waar deze gegevens aanhangen. Bijvoorbeeld voor bevolkingsonderzoek, of ook voor onderzoek om gericht te kunnen controleren/inspecteren doordat risicogroepen beter onderscheiden

kunnen worden. Hierdoor kunnen inspecties tegen de laagst mogelijke kosten effectief worden ingezet.

- Over e-dossiers voor beleidsprocessen, vs. uitvoeringsprocessen wordt opgemerkt dat investeren in e-dossiers meer effect heeft naarmate processen herhaalbaar zijn. Beleidsdossiers zijn vaak uniek. Toch wordt dit niet bij voorbaat uitgesloten.

### *Case “Monumenten”*

Als er meerdere verschillende “vragen” bij elkaar komen is er een grote behoefte aan inhoudelijke afstemming. En die is (nog) niet altijd even goed geregeld. Als gelukkige bezitter van een monument kunt U bijvoorbeeld een beroep doen op een aantal financiële regelingen voor wat betreft onderhoud en restauratie . Er zijn subsidieregelingen bij het rijk, de provincies en de gemeenten. Daarnaast zijn voor particuliere eigenaren van een rijksmonument de onderhoudskosten voor een groot deel fiscaal aftrekbaar. De Belastingdienst speelt een rol bij het vaststellen van de onderhoudskosten. Deze vaststelling heeft U nodig als u een Restauratiefonds-hypothec of Restauratiefondsplus-hypothec wilt aanvragen. Een monument brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Zo kunt U niet verbouwen zonder vergunning en gelden speciale regels voor wijzigingen aan monumenten. Voor het aanvragen van een subsidie, een lening of tegemoetkoming en het verkrijgen van een vergunning krijgt U te maken met een reeks aan instanties die elk vanuit bepaalde verantwoordelijkheden bepaalde taken uitvoeren. Kortom – een veelheid aan processen waarbij de uitkomst van het ene proces direct invloed kan hebben op de uitvoerbaarheid van het besluit bij een ander proces. Zo heeft het geen zin om een subsidie te geven voor verbouwing van een monument als er geen vergunning wordt verleend voor die verbouwing...

Een e-dossier (waarin een e-connector om gestructureerd data bijeen te brengen, en een e-view waarmee de resultaten voor een specifieke case worden weergegeven) kan als samenwerkingsfunctionaliteit helpen om de informatie als één consistent, gestructureerd en samenhangend geheel naar de klant te presenteren én tevens om de kenniswerkers te ondersteunen die betrokken zijn bij de besluitvormingsprocessen. Tijdig onderhoud kan dure en ingrijpende restauraties voorkomen. Daarom stimuleert de overheid eigenaren van rijksmonumenten tot planmatig onderhoud. Zo kan het e-dossier ook pro-actieve diensten van de overheid ondersteunen.

*(met dank aan Theo van Diek)*

### *Case “inspectieview”*

Inspectieview is een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Een dergelijk dossier speelt in op de gedachte dat toezicht en handhaving gebeuren vanuit de overheid als geheel en niet vanuit de inspecties afzonderlijk. Digitale inspectiedossiers komen in vrijwel elk domein van pas en zijn te gebruiken bij de planning, voorbereiding en uitvoering van inspecties. Inspectieview heeft twee doelen. Enerzijds biedt Inspectieview landelijke, regionale en lokale toezichthouders de mogelijkheid elkaars informatie over objecten van handhaving in te zien. Anderzijds biedt Inspectieview een infrastructuur die het eenvoudiger maakt om ondertoezichtstaanden in zage te geven in de mogelijkheid om informatie die over hen bij toezichthouders is vastgelegd in te zien.

De toegang wordt geboden via het Ondernemingsdossier, dat de informatie-uitwisseling tussen ondernemers en overheden, waaronder inspecties, stroomlijnt. Vooralsnog biedt Inspectieview alleen ondersteuning aan het eerste doel. Daarmee bedient het twee doelgroepen. Ten eerste de toezichthouder, die met Inspectieview haar professionaliteit kan verbeteren, onnodige toezichtlasten kan beperken, en selectiever (en daardoor effectiever) toezicht kan houden.

Dit initiatief wordt volgens onze definitie ook gezien als e-dossier: het betreft hier een e-connector die steeds weer informatie bijeenbrengt in dit portal, en een e-view waarmee direct gegevens opgevraagd kunnen worden.

Volgende workshop vindt plaats op 1 mei 2013, bij de VNG in Den Haag.

--O--

## Annex 1 – Deelnemerslijst

Deelnemers per workshop, voor elk van de tien workshops, zoals bekend per 21 april 2013 (X: aanwezig, en O: afwezig). De leden van het kernteam zijn met groen aangegeven.

Deelnemers NORA kern "Verbinden"		WS1	WS2	WS3	WS4	WS5	WS6	WS7	WS8	WS9
		front office	front office	front office	basis registratie	basis registratie	basis registratie	e-dossiers	e-dossiers	e-dossiers
		VNG Den Haag	Station Amersfoort	SVB Amsterdam	Provinciehuis Utrecht	Station Amersfoort	Stadhuis Den Bosch	Station Amersfoort	Provinciehuis Utrecht	VNG Den Haag
Deelnemer	email	16-jan	30-jan	13-feb	27-feb	6-mrt	13-mrt	17-apr	24-apr	1-mei
André	Batenburg	a.batenburg@pzh.nl	x	x	x	o	x	x	x	x
Bert	Beentjes	bert.beentjes@kadaster.nl	x	x	x	o	o	o	o	o
Mary	Beijleveld	MBeijleveld@svb.nl	o	o	o	o	o	o	x	o
Saco	Bekius	sf.bekius@belastingdienst.nl	x	x	x	x	x	x	x	x
Maarten	Botterman	maarten@gnksconsult.com	x	x	x	x	x	x	x	x
Marinus	de Graaff	m.de.graaff@dlj.nl	x	x	o	o	o	x	x	o
Joshua	de Haseth	joshua.de.haseth@flevovng.nl	o	o	o	x	x	o	o	o
Toon	de Rouw	TdRouw@dommel.nl	o	o	o	o	x	x	x	x
Arjen	Dijkstra	a.dijkstra@dienst-regelings.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Ferdie	Fokke	ferdie.fokke@duo.nl	o	o	o	o	o	o	o	x
Cor	Franke	cor.franke@wxs.nl	o	o	o	x	o	o	o	x
Menno	Gmelig Meijling	MGmeligMeijling@svb.nl	o	o	o	o	o	x	o	o
Jan	Groeneveld	jan.groeneveld@duo.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Gerald	Groot Roessink	gerald.grootroessink@duo.nl	o	o	o	o	o	o	x	o
Frans	Hoofd van Huysd	frans.hoofd@provincie-utrecht.nl	o	o	o	o	o	x	x	x
Jan	Jennissen	Jan.Jennissen@minbzk.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Willem Eis	Jongsma	W.Jongsma@cjib.minius.nl	o	o	o	x	x	x	x	x
Willem	Kossen	wkossen@bkwi.nl	x	x	o	x	x	x	x	x
Gerard	Kreuk	gkreuk@svb.nl	o	o	o	x	o	x	o	o
Yassine	Lamchachi	Yassine.Lamchachi@duo.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Peter	Lustenhouwer	peter.lustenhouwer@leerling.nl	o	o	o	o	o	x	x	o
Janfolkert	Muizelaar	j.c.f.muizelaar@belastingdienst.nl	o	x	x	o	o	o	o	o
Jelle	Nauta	jelle.nauta@duo.nl	o	o	o	o	x	o	o	o
Chris	Nellen	cnellen@argitek.nl	x	x	o	o	o	o	o	o
Eelke	Nicolai	enicolai@brabant.nl	x	x	x	o	x	o	o	o
Eric	Nijenhuis	eric.nijenhuis@uwv.nl	x	x	x	x	x	o	x	x
Marian	Overgaauw	h.m.a.Overgaauw@diens.nl	o	o	o	o	x	x	x	x
Tom	Peelen	tom.peelen@logius.nl	o	o	o	o	x	o	o	o
Ellen	Roeper	Ellen.Roeper@duo.nl	o	o	o	x	x	o	o	o
Ellie	Schetters	e.schetters@gelderland.nl	o	o	o	o	o	x	o	o
Johann	Schreurs	johann.schreurs@duo.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Adrie	Spruit	adrie.spruit@kinggemeente.nl	x	x	x	o	x	x	x	x
Nadeem	Taverne	ntaverne@hetcak.nl	o	o	o	o	o	x	o	o
Marten	Terpstra	mterpstra@ipo.nl	o	o	o	x	o	o	o	o
Jaap	van den Berg	jaap.vandenbergh@duo.nl	o	o	o	x	o	o	x	x
Mark	van den Broek	mark@in.spiratie.nl	o	x	x	o	x	x	x	o
Piet	van der Krieke	Piet.vanderKrieke@kadaster.nl	o	o	o	x	x	o	o	o
Rob	van der Velde	r.vander.velde@provincie-utrecht.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Theo	van Diek	t.van.diek@gelderland.nl	o	o	o	o	o	x	x	x
Josien	van Dommelen	jvandommelen@ipo.nl	o	o	o	x	o	o	o	o
Rob	van Dorp	Robert.van.Dorp@LenT.nl	o	o	o	o	o	x	x	x
Jan	van Driel	Jan.Driel@minbzk.nl	o	o	o	o	o	o	o	o
Jasper	van Lieshout	Jasper.Lieshout@ictu.nl	x	o	o	x	o	x	o	o
Anton	van Weel	Anton.Weel@ictu.nl	o	o	o	x	o	x	o	o
Wieger	Venema	wvenema@upcmail.nl	x	o	o	x	o	x	o	o
Ivar	Vennekens	i.vennekens@mineleni.nl	x	x	x	o	o	o	o	o
Arjan	Wartna	awartna@svb.nl	o	o	x	o	o	o	o	o
Derkjan	Zweers	DW.Zweers@overijssel.nl	o	o	o	x	x	x	o	o