

# Uitwerken Strategie GDI

(aka Pressure Cooker)

Aanbiedingsformulier	Agendapunt
1. <b>Werkgroep</b>	Gegevensuitwisseling
2. <b>Onderwerp</b>	Eindoplevering werkgroep gegevensuitwisseling
3. <b>Datum behandeling<sup>1</sup></b>	14 juli 2020
4. <b>Contactgegevens</b>	Contactpersoon: Tom Peelen Telefoonnummer: 06-24689667 E-mailadres: tom.peelen@rijksoverheid.nl
5. <b>Aard van de behandeling</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Ter vaststelling <input type="checkbox"/> Ter bespreking <input type="checkbox"/> Ter informatie
6. <b>Eerder behandeld in</b>  Datum eerdere behandeling: Uitkomst behandeling: Gemaakte afspraken:	<input type="checkbox"/> Kerngroep <input type="checkbox"/> Afstemming beleid <input type="checkbox"/> Niet <input type="checkbox"/> Sponsorgroep <input type="checkbox"/> Programmeringsraad Logius <input checked="" type="checkbox"/> Anders n.l.: ...  Onderdelen uit deze oplevering zijn eerder aangeleverd en besproken; deze eindoplevering in zijn geheel is nieuw. <input type="checkbox"/> Overeenstemming <input type="checkbox"/> Geen overeenstemming
7. <b>Onopgelosten discussiepunten in werkgroep</b>	<b>Gewenste vervolg</b> Als vervolg na de pressure-cooker is nodig: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Afronding</u> door completering van (ontbrekende) capability's en detaillering</li> <li>• <u>Samenhang</u> realiseren: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Samenhang met andere domeinen (werkgroepen) controleren en eventueel daarvoor aanpassingen doorvoeren in deze of andere domeinen. Met name samenhang interactie en gegevensuitwisseling.</li> <li>◦ Het inventariseren van alle capability's bij verschillende uitdagingen en domeinen en vaststellen of eenzelfde capability meerdere uitdagingen/domeinen ondersteunt.</li> </ul> </li> <li>• <u>Prioritering</u> door selectie van capability's die zich binnen de invloedssfeer van GDI bevinden of daarbuiten liggen en prioritering op welke knelpunten ingezet wordt om doelen te bereiken</li> </ul> <b>Beleggen vervolg</b> Voor het vervolg acht de werkgroep het van belang dat onder aansturing van BZK alle belanghebbenden (breder dan deze werkgroep) betrokken worden. Het is essentieel voor de legitimiteit van het vervolg dat registerhouders en hun (potentiele) afnemers in alle sectoren betrokken worden. Dit is een interdepartementale uitdaging!
8. <b>Vragen en problemen die uitwerking belemmeren</b>	
9. <b>Samenvatting/toelichting bij onderwerp</b>	Bijgaand de volgende documenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoofddocument: Pressure cooker BZK – Gegevensuitwisseling.</li> <li>• Uitwerking van de volgende uitdagingen uit het hoofddocument: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Harmonisatie van begrippen</li> <li>◦ Ondersteunende wetgeving</li> <li>◦ Kwaliteit van gegevens</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1</sup> Behandeling vindt op dinsdag plaats in kerngroep, sponsorgroep en afstemming met beleid.

	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Uitwisseling van informatie i.p.v. kale gegevens</li><li>○ Vraag en aanbod</li></ul> <p>De uitdaging "Bescherming en transparantie" heeft de werkgroep niet opgeleverd.</p> <p>Voor de uitdagingen "Harmonisatie van begrippen" en "Kwaliteit van gegevens" zijn op aanvraag ook detail-uitwerkingen beschikbaar die de werkgroep niet meer gezamenlijk heeft besproken.</p>
--	--

1	Uitdagingen Gegevensuitwisseling .....	4
2	Verbeterpunt: Harmonisatie van begrippen .....	13
3	Verbeterpunt: Eerst wetgeving .....	18
4	Verbeterpunt: Kwaliteit .....	23
5	Verbeterpunt: Informatie .....	27
6	Verbeterpunt: Vraag en Aanbod .....	31

## 1 Uitdagingen Gegevensuitwisseling

### Welke uitdaging heeft de overheid op het gebied van gegevensuitwisseling de komende jaren?

#### 1.1 Inleiding

De geschiedenis leert dat pogingen van de overheid om te komen tot infrastructuur die generiek het functioneren van de overheid ondersteunen in beperkte mate effect sorteren. Er wordt niet voor niets gesproken over “het stel basisregistraties” i.p.v. “het stelsel van basisregistraties”, en voorzieningen als Digilevering en Digimelding blijven qua gebruik ver achter bij wat ooit bedacht was. Ook de inzet van de Berichtenbox binnen de overheid is niet uniform en Mijnoverheid heeft te maken met stevige concurrentie van de Mijn-omgevingen van individuele overheidsorganisaties.

De voorzichtige conclusie moet misschien zijn (uitzonderingen als DigiD daargelaten) dat *one size doesn't really fit anybody*, en dat de verschillen tussen overheidsorganisaties dusdanig zijn dat het verstandiger lijkt de ambitie van generieke ondersteuning op een ander niveau na te streven.

Afhankelijk van historie, aard van de taken en te bedienen doelgroepen zijn inrichtingskeuzes gemaakt die per sector en binnen een sector soms per organisatie verschillen. Alles gelijktrekken – want we vormen immers samen één overheid – lijkt dan een logisch streven. Tegelijkertijd lijken de verschillen daarvoor toch echt te groot te zijn. Overheidsorganisaties zijn metaforisch weliswaar allemaal vervoermiddelen, maar voor een boot gelden echt andere vraagstukken en spelregels dan voor een vrachtwagen of een vliegtuig. Ze staan in zekere zin volledig los van elkaar en

<sup>2</sup> De intermediaire functie kan daarbij door zowel publiekrechtelijke (bijv. RvIG, Justid) als privaatrechtelijke partijen (bijv. Stichting RINIS, Stichting IB, Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders) worden ingevuld.

tegelijkertijd hebben ze toch iets (generiek) dat hen verbindt, namelijk: *koppelvlakken*. Voor de boot is dat de haven waar de containers op de vrachtwagen worden geladen. Of andersom. Voor het vliegtuig is dat de luchthaven.

Feitelijk geldt dezelfde situatie voor (gegevensuitwisseling door) de overheidsorganisaties. Zowel in de lagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) als in de verschillende sectoren. Dat maakt dat de oplossing voor veel van de vraagstukken waarschijnlijk gelegen is in het aanleggen van ‘havens’. We kennen dergelijke ‘havens’ beter onder de term ‘intermediaire functie’<sup>2</sup>.

De oproep derhalve is: Streef naar maximale ontkoppeling. Verleg de focus naar het zoveel mogelijk generiek inrichten van intermediaire functies tussen de lagen (rijen) en sectoren (kolommen). Laat die intermediaire functie de overheidsorganisaties ontzorgen door de verbindingsvraagstukken op te lossen. Ook met private partijen. Verenig ze, zodat ze kunnen werken aan uniformiteit, afspraken kunnen maken, standaarden kunnen kiezen, et cetera. Maar voorzie vooral in een kader waarbinnen dit succesvol van de grond kan komen. Zorg voor noodzakelijke condities als begripsharmonisatie, wettelijke grondslagen voor levering, kwaliteitsgaranties voor gegevens en stel regels op voor transparantie en bescherming van betrokkenen (natuurlijke personen en rechtspersonen) tegen ongewenste effecten.

#### 1.2 Perspectief

De Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) wordt in het beleidskader gedefinieerd als opgebouwd uit generieke functies (*capability's*), die kunnen worden ingevuld door afspraken en/of standaarden (= bijzondere

afpraak) en/of voorzieningen. Het uitgangspunt daarbij is dat afspraken gaan boven standaarden die weer prevaleren boven de voorzieningen. Dat betekent dat de GDI een stelsel is dat bestaat uit die afspraken, standaarden en voorzieningen.

Dit document brengt de capability's in kaart met behulp van het 5-lagenmodel van de NORA. Gegevensuitwisseling door de overheid gaat immers verder dan afspraken, standaarden en voorzieningen. Zo heeft het een wettelijke verankering en vereist het dat een overheid zich efficiënt en effectief organiseert rond dit thema, naast vraagstukken op het niveau van informatie, toepassingen en interconnectiviteit. Het 5-lagenmodel van de NORA is dan een toepasselijker vertrekpunt. Bij elke verbeterpunt duidt dit document per laag van de NORA de benodigde capability's die de komende 5 jaar aandacht behoeven. De capability's worden uitgewerkt in de vorm van een vermogen van de overheid om iets te kunnen bereiken en welke afspraken daarvoor nodig zijn. In de uitwerking is (in afstemming) prioriteit gegeven aan het formuleren van afspraken op de NORA-lagen Grondslag, Organisatie en Informatie. Om die redenen liggen uitspraken over concrete standaarden en voorzieningen op dit moment minder voor de hand.

### 1.3 Uitdaging

Een van de belangrijkste uitdagingen waar de overheid zich mee geconfronteerd ziet, is het afscheid nemen van oude paradigma's waar het gegevensuitwisseling betreft. In toenemende mate zijn overheidssectoren druk met het nadenken over en realiseren van mogelijkheden om publiek-private uitwisselingen en privaat-publieke uitwisselingen te faciliteren. Daarmee wordt het mogelijk de dienstverlening aan burgers anders (mogelijk beter) vorm te geven, en daarmee wordt het mogelijk dat private partijen nieuwe vormen van dienstverlening gaan aanbieden. Daarbij ontstaat meer ruimte voor het beleggen van overheidstaken bij private partijen.

De essentie van dit alles is het faciliteren van gegevensuitwisseling tussen afnemer en gegevenshouder. Ongeacht wie die afnemer of wie die gegevenshouder is, dus dat kan ook betrokkene zelf zijn. Er geldt weliswaar één uitzondering in de scope en dat is het privaat-private gegevensverkeer. Daarbij heeft de overheid in deze geen rol. In de afgelopen jaren is de Pavlov-reactie op deze uitdaging veelal geweest het praten en denken in termen van architectuur en technische voorzieningen als het gaat om gegevensuitwisseling tussen de verschillende actoren. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan elementen die bijkans belangrijker zijn voor het succesvol vorm en inhoud geven aan gegevensuitwisseling. Zeker met het oog op het beter en innovatiever bedienen van burgers en bedrijven. Bedoelde elementen worden als verbeterpunten verderop in dit document uitgewerkt.

### 1.4 Rollen

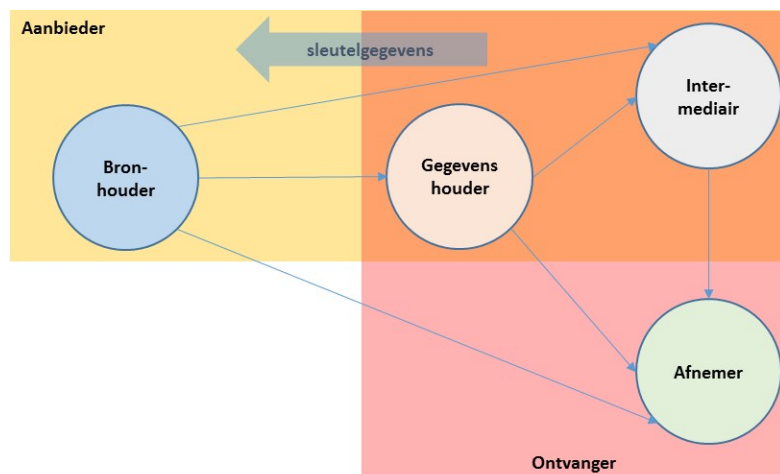
Het speelveld lijkt beperkt tot gegevenshouder en afnemers, er zijn echter meer rollen in de gegevensuitwisselingsketen. Zo zijn naast de afnemer en de gegevenshouder ook nog de bronhouder en de intermediair rollen in het speelveld. In onderstaande figuur is aangegeven hoe de rollen zich onderling verhouden. Het model in de figuur dekt zowel basisregistraties als andere registraties.

**Bronhouders** *De bronhouders zijn de rechtspersonen waar gegevens ontstaan.* 'Halen bij de bron' leidt daarom bij veel overheidsorganisaties tot gefronste wenkbrauwen. Als de Sociale Diensten loongegevens moeten halen bij de bron, dan betekent dat, dat ze 700.000+ salarisadministraties moeten ontsluiten. Als SVB persoonsgegevens moet halen bij de bron, dan betekent dat, dat ze 350+ burgerzakensystemen moeten ontsluiten. 'Halen bij de bron' is dus niet altijd de meest logische keuze. Daarom bestaat voor de loongegevens de polisadministratie en voor de persoonsgegevens de BRP. Essentieel element daarbij is dat er

door een overheidsinstantie quality assurance/quality control plaatsvindt op de in het register vastgelegde gegevens. De gegevens krijgen daarmee een andere betrouwbaarheid (=kwaliteit) dan de gegevens in de bronsystemen. Het is om voorstaande redenen van belang onderscheid te maken tussen bronhouders en gegevenshouders (waaronder gegevenshouders).

Er zijn diverse publieke en private bronsystemen. De burgerzakensystemen van de gemeenten vormen de bron voor de BRP (gegevensregister dat wordt aangeboden door RvIG). De verbruiksadministraties van nutsbedrijven zijn op hun beurt een bron voor handhavingsinspanningen door de overheid. Telecom aanbieders beheren systemen waarmee 06-nummers worden uitgegeven. Het is aan bijvoorbeeld de burger als gegevenshouder of deze dat nummer (verkregen uit die bron) verstrekt aan een afnemer. Hetzelfde geldt voor een email-adres.

**Figuur: Rollen Gegevensuitwisseling**



**Gegevenshouders** Gegevenshouders (burgers, bedrijven, registerhouders) zijn rechtspersonen die een (beschikkings-)bevoegdheid hebben waar het gaat om de verstrekking (als dan niet via een intermediair) van gegevens verkregen uit een bron aan een afnemer als de afnemer om redenen geen toegang heeft (wil hebben) tot de bron. Ten opzichte van het oude paradigma worden burgers en bedrijven binnen het nieuwe paradigma beschouwd als gegevenshouders. De overheid verkrijgt een 06-nummer niet van de telecom aanbieder, maar van de burger. De burger bepaalt of de overheid dat gegeven mag ontvangen. Net zoals een Directeur en Groot Aandeelhouder kan bepalen of deze zijn salaris verstrekt aan de Belastingdienst. Zo niet, dan valt de DGA automatisch in de hoogste heffingsklasse.

Naast burgers en bedrijven kennen we vooral overheidsorganisaties als gegevenshouders. RvIG, UWV, KVK, et cetera verzamelen allemaal gegevens uit verschillende bronnen en uit andere registers voor opname in een eigen wettelijk register. Ook privaatrechtelijke registers zijn in beeld zoals het beslagregister van de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

**Intermediairs** Intermediairs zijn organisatieonderdelen of organisaties (publiek en privaat) die niet zelf over het betreffende gegevensregister beschikken, maar een rol spelen in het transport van gegevens tussen gegevenshouders en afnemers. Intermediairs hebben een belangrijke functie op het gebied van gegevensuitwisseling. Samen met de gegevenshouders vormen de intermediairs 'aanbieders' en samen met de afnemers vormen de intermediairs de 'ontvangers'. Intermediairs ontvangen vaak gegevens van verschillende gegevenshouders. Zo ontvangt UWV (i.c. BKWI) gegevens uit de BRP, maar ook uit de Basisregistratie Voertuigen en het diplomaregister en zet deze door naar gemeentelijke sociale diensten in hun rol als afnemer. Voor de eigen

taken ontvangt UWV ook persoonsgegevens uit de BRP via T&T: een private intermediair.

Intermediairs hebben voorts een belangrijke functie bij het omzetten van gegevensberichten naar organisatie- of sectorspecifieke standaarden.

**Afnemers** *Afnemers zijn de rechtspersonen (overheidsinstanties, burgers, bedrijven, dienstverleners) die vanuit dienstverlenings-, controle-, hergebruik- of handhavingsperspectief een behoefte hebben aan gegevens.* Als de bronhouders de start van de keten zijn, dan zijn de afnemers het eind. En vice versa. Er is immers sprake van een zogenaamd 'demand <> supply' model. Ook bij spontane leveringen op basis van bijvoorbeeld levensgebeurtenissen is er feitelijk sprake van 'demand <> supply'. De 'demand' heeft in die gevallen een permanent karakter. In plaats van steeds de vraag te hoeven stellen, wordt geleverd op basis van een vooraf overeengekomen conditie (bijv. dat iemand verhuist).

De afnemer formuleert de vraag ('demand') en de vraag gaat eerst – al dan niet via een intermediair – richting gegevenshouder(s) of bronhouder(s). Zo stelt de sociale dienst (afnemer) de vraag aan RDW (gegevenshouder) of het gegevens over de auto('s) van persoon met BSN <nummer> wil verstrekken. Als de betreffende persoon auto's op zijn naam heeft staan, dan zal RDW de bijbehorende gegevens leveren aan de sociale dienst. De sociale dienst levert dus eerst gegevens (i.c. een BSN) aan RDW en in reactie levert RDW al dan niet gegevens (i.c. autogegevens) aan de sociale dienst. De sociale dienst stelt deze vraag aan de RDW in het kader van dienstverlening en controle bij de aanvraag van bijstand.

Gegevensuitwisseling wordt dus feitelijk gestart door een afnemer in de rol van 'gegevenshouder' (de sociale dienst, NIBUD, SVB, UWV, et cetera) door het leveren van sleutelgegevens (bijvoorbeeld een BSN) aan een gegevenshouder of bronhouder. Al dan niet via een intermediair.

Burgers en bedrijven kunnen op hun beurt ook afnemers zijn.

Bijvoorbeeld als ze willen controleren wat de inhoud van de gegevens is die de overheid over hen heeft vastgelegd. Of voor hergebruik. Ten behoeve van de hypotheekaanvraag kan de burger bij gegevenshouder UWV gewaarmerkte salarisgegevens over een bepaalde periode downloaden en die gewaarmerkte gegevens gebruiken in het aanvraagproces. Hypotheekverstrekkers hanteren die gegevens als alternatief voor de werkgeversverklaring.

Zo zijn er private dienstverleners die op basis van overheidsgegevens diensten willen aanbieden of controle willen uitvoeren. Al dan niet met tussenkomst van burger of bedrijf als gegevenshouder, maar uiteraard wel met toestemming. NIBUD bekijkt of het in het kader van 'Bereken Uw Recht' gebruik kan maken van gegevens die overheid over een persoon heeft om die persoon helderheid te verschaffen over voorzieningen waar betrokkene een beroep op kan doen. Die lijn doordenkend kan de FNV voor haar leden bijvoorbeeld de verwachte hoogte van de WW-uitkering berekenen.

Eenzelfde rechtspersoon kan in verschillende rollen actief zijn in het speelveld. In het kader van de Beslagvrije Voet is **gegevenshouder** UWV verwerkingsverantwoordelijk voor de verwerking van gegevens in de polisadministratie. Als gegevenshouder moet UWV wettelijk gegevens uit de polisadministratie leveren aan de minister van sociale zaken en werkgelegenheid. De minister als verwerkingsverantwoordelijke heeft op zijn beurt UWV aangewezen als verwerker bij de ondersteuning van de berekening van de beslagvrije voet. UWV levert derhalve als verwerkingsverantwoordelijke gegevens aan zichzelf als verwerker. Vervolgens is voor beslagleggende partijen UWV een **intermediair** voor gegevens uit de polisadministratie en de BRP. Waar het gaat om gegevens over beslag dat UWV heeft gelegd is UWV **bronhouder**. Voor het kunnen leggen van beslag heeft UWV actuele gegevens uit de BRP nodig. UWV is

daarmee in dit kader ook een **afnemer**. Dit geschiedt allemaal binnen de muren van één en dezelfde juridische entiteit.

**Aanbieders (metabegrip)** *Aanbieders zijn die entiteiten (rechtspersonen) waarmee de afnemer een directe gegevensuitwisselingsrelatie onderhoudt.* Een aanbieder kan een gegevenshouder of de bronhouder zelf zijn, maar is ook vaak een intermediair. In de ogen van de afnemer is het bij tussenkomst van een intermediair vaak helemaal niet meer relevant wie de achterliggende gegevenshouder(s)/bronhouder(s) is (zijn).

**Ontvangers (metabegrip)** *Ontvangers zijn die entiteiten (rechtspersonen) waarmee de gegevenshouder of bronhouder een directe gegevensuitwisselingsrelatie onderhoudt.* Een ontvanger kan een gegevenshouder of afnemer zijn, maar ook een intermediaire organisatie zijn die de ontvangen gegevens verder verwerkt.

**Relaties** Tussen de rollen zijn in bovenstaande figuur relaties weergegeven. Vanuit de bronhouders worden relaties onderhouden met gegevenshouders, intermediairs en afnemers. En omgekeerd onderhouden gegevenshouders, intermediairs en afnemers relaties met de bronhouders. De bronhouders bieden gegevens uit bronsystemen aan. Nutsbedrijven leveren gegevens uit hun bronsystemen rechtstreeks aan bij verschillende overheidsinstanties (afnemers) ten behoeve van handhavingstaken. Gerechtsdeurwaarders maken gebruik van de intermediair SNG om gegevens uit hun bronsystemen aan afnemers te leveren. Werkgevers en andere inhoudingsplichtigen leveren via intermediair Belastingdienst gegevens uit hun bronsystemen aan gegevenshouder UWV. Op hun beurt leveren de afdelingen Burgerzaken gegevens uit hun bronsystemen rechtstreeks aan gegevenshouder RvIG. Gegevenshouders hebben vooral een efficiencyfunctie door de afnemers te ontkoppelen van bronsystemen. Zoals al eerder aangegeven is het

weinig efficiënt om de sociale diensten, UWV en de Belastingdienst allemaal te laten koppelen aan de individuele bronsystemen van 700.000+ werkgevers voor het verkrijgen van gegevens over arbeid. Gegevenshouders voorkomen voorts een zoektocht naar de bronhouder. De burger als gegevenshouder kan zijn 06-nummer verstrekken zonder dat de afnemer kennis hoeft te hebben over welke provider (bronhouder) dat nummer aanbiedt.

### 1.5 Verbeterpunten

Zoals aangegeven zijn er elementen die wezenlijk zijn voor het door de overheid aangaan van de uitdagingen op het gebied van gegevensuitwisseling. Deze elementen zijn conditionerend van aard en een kritische succesfactor in de opstap naar meer privaat hergebruik van gegevens in het publieke domein o.a. ter facilitering van regie op gegevens. Deze elementen zijn in de vorm van verbeterpunten hieronder nader uitgewerkt als rationale onder de vereiste capability's.

**Harmonisatie van begrippen** Niets vervelender en verwarrender voor een burger of bedrijf wanneer een schijnbaar vergelijkbaar begrip in sector A een heel andere betekenis heeft in sector B. Inkomensbegrippen bij de Belastingdienst, in de sector Werk & Inkomen en de in de zorgsector lopen dusdanig uiteen dat het zelfs aan mensen die er nog een beetje feeling mee hebben bijna niet meer uit te leggen is. Bijvoorbeeld: Wat is huishoudinkomen en hoe verhoudt het zich tot het verzamelinkomen? Niet alleen naar burgers en bedrijven toe, maar ook binnen de overheid zelf vormt het gebrek aan harmonisatie een probleem. Het belemmert o.a. de interoperabiliteit. Bijvoorbeeld bij hergebruik. Als de definitie afwijkt tussen sectoren is het gegeven niet (zonder meer) her te gebruiken. De overheid heeft hier te maken met verschillende verschijningsvormen van dit probleem. Begrippen kunnen gelijk zijn, maar semantisch verschillen. Begrippen kunnen ongelijk zijn, maar semantisch



gelijk zijn. En tot slot kunnen begrippen ongelijk en ook semantisch verschillen. Dit laatste kan toch een probleem vormen als de begrippen betrekking hebben op eenzelfde thema bijv. huishoudinkomen en verzamelinkomen.

Het vasthouden aan en verder uitbreiden van de huidige pluriformiteit maakt dat je bij toenemende ketensamenwerking (ook met burgers en bedrijven) extra begrippen (metabegrippen) moet introduceren teneinde bestaande begrippen onderling in samenhang te kunnen brengen.

*Een mooi voorbeeld van hoe het anders kan is de keuze die het ministerie van EZK heeft gemaakt t.a.v. het Handelsregister. In het Handelsregister was opgenomen het aantal werkzame personen bij een onderneming. Dit gegeven werd aangeleverd door de ondernemer, maar doorgaans niet goed onderhouden. EZK heeft vervolgens de keuze gemaakt om niet langer vast te houden aan het aantal werkzame personen als gegeven, maar is gebruik gaan maken van het gegeven arbeidsverhouding uit de sector Werk & Inkomen. In de Handelsregisterwet is het dan ook tot een aanpassing gekomen die ervoor zorgt dat een indicatie van het aantal arbeidsverhouding wordt opgenomen in het Handelsregister die is gebaseerd op gegevens in de polisadministratie van UWV.*

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om over de verschillende lagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en sectoren heen tot begripsharmonisatie, begripsreductie en hergebruik te komen. (Startniveau Grondslagen)**

**Eerst wetgeving** Hoe vaak is binnen de overheid de afgelopen jaren niet het excuus gehoord: 'Mag niet volgens de AVG'? Om vervolgens initiatieven rond gegevensuitwisseling niet verder te brengen. De oplossing is echter (te) voor de hand liggend: Regel het in wetgeving. Als de overheid een nog niet bestaande uitwisseling wil realiseren, begin dan

bij de wetgeving. Zodra het daarin is verankerd, ligt de AVG niet meer in de weg (waar het gaat om een grondslag).

Een ander element in wetgeving dat aandacht verdient in het kader van gegevensuitwisseling is het ontbreken van een overheidsbrede verplichting tot eenmalig uitvragen en meervoudig gebruik of een weigeringsgrond voor betrokkene om wederom dezelfde gegevens te moeten aanleveren. Alleen de sector Werk & Inkomen kent een wet die eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik regelt.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om snel in wetgeving grondslagen voor nieuwe gegevensuitwisselingen te realiseren. (Startniveau Grondslagen)**

**Kwaliteit** Zeker met regie op gegevens in het achterhoofd ontstaan er andere eisen aan de kwaliteit (juistheid, volledigheid, tijdigheid, authenticiteit, vindbaarheid, toegankelijkheid) van uitgewisselde gegevens. Indien we de burger willen faciliteren in bijvoorbeeld het direct verwerken van inkomenseffecten in de dienstverlening (inkomsten burger zijn deze maand lager => heeft recht op hoger bedrag bijstand) dan zal de actualiteit van de gegevens daarop moeten worden aangepast. In termen van een dienstverleningsconcept loont het dan niet als pas na twee maanden zicht ontstaat op die lagere inkomsten. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook als we met overheidsgegevens berekenuwrecht.nl van het NIBUD willen faciliteren.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om een veranderende kwaliteitsbehoefte (bijvoorbeeld gegevensuitbreiding of inhoudelijke juistheid) m.b.t. een register snel te implementeren. (Startniveau Organisatorisch)**

**Informatie** Een zeer wezenlijke ontwikkeling die ook voor een belangrijke bijdrage kan leveren aan de eerder genoemde terreinen is de switch van

gegevensuitwisseling naar informatie-uitwisseling. De huidige uitwisselingen binnen de overheid zijn vooral gegevensgeoriënteerd. Hoe vaak gaat binnen de overheid de geboortedatum van iemand niet over het lijntje? Terwijl de afnemer eigenlijk geen geboortedatum nodig heeft, maar antwoord op een vraag: 'Is betrokkene ouder dan 21'? Of ingeval van bijstand: 'Heeft de partner inkomsten'? Deze paradigmashift is vrij essentieel. Niet alleen vanuit optiek van privacy, maar ook waar het gaat om kwaliteit en kwaliteitsborging.

Stel over betrokkene is bekend dat deze €2.342.45 inkomsten had in een bepaalde periode en dat blijkt achteraf €2.324.45 te moeten zijn. Als de vraag van de afnemer is of betrokkene meer verdient dan €2.623 dan is in beide gevallen het antwoord 'nee'. De afnemer hoeft niet geïnformeerd te worden over het gewijzigde gegeven. De juistheid van het gegeven wordt daarmee in veel gevallen minder belangrijk. En ook het in de ketens verwerken (doorgeven) van correcties op het oorspronkelijke gegeven wordt daarmee minder belangrijk.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om de transitie van gegevensuitwisseling naar informatie-uitwisseling te realiseren waardoor o.a. beperkt invulling wordt gegeven aan dataminimalisatie. (Startniveau Informatie)**

**Vraag en aanbod** Een belangrijke uitdaging ligt in het op een goede manier adresseren van het spanningsveld tussen vragende partijen (afnemers) en aanbiedende partij (gegevenshouder). Gegevenshouders hebben historisch hun register opgezet ter ondersteuning van de eigen taken. De beheerprocessen zijn ook ingericht vanuit het belang van de eigen taakuitoefening. Met het streven naar maximaal hergebruik zijn afnemers (wettelijk) gehouden aan het aansluiten op registers die niet t.b.v. de processen van die afnemers zijn opgezet. Die spanning belemmert gegevensuitwisseling. Daarbij geldt overigens wel dat het voor

een gegevenshouder lastig is om het register dusdanig in te richten en te onderhouden dat het voor alle verschillende afnemers even goed inzetbaar is. Tegelijkertijd weegt vanwege de (politieke) opdracht aan de gegevenshouder veelal de eigen taakuitoefening zwaarder bij beslissingen over bijhouding of wijzigingen daarin.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om aan de belangen van gegevenshouders en afnemers evenveel gewicht toe te kennen. (Startniveau Organisatorisch)**

**Bescherming en transparantie** Breder gebruik van overheidsgegevens door andere overheden, en meer mogelijkheden van burgers en bedrijven om hun gegevens bij de overheid in het maatschappelijk verkeer in te zetten, vereist ook meer waarborgen voor het rechtmatig gebruik van die gegevens. Transparantie vereist dat inzichtelijk blijft waar gegevens worden uitgewisseld, ook in het private domein. Burgers en bedrijven moeten (liefst real-time) de logging kunnen inzien van dit gebruik. Ook moeten er waarborgen komen voor het ongecontroleerd doorleveren of verkopen van gegevens die aan de private sector worden geleverd. Regie op gegevens betekent ook dat de burger de macht moet hebben om doorlevering te kunnen weigeren als daar vanuit private partijen op wordt aangedrongen, of wanneer de levering een voorwaarde wordt voor een transactie/dienst.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om over de verschillende lagen (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen) en sectoren heen het rechtmatig gebruik van overheidsgegevens afdoende te waarborgen. Onder andere, omdat de overheid nog niet in staat is om (real time) transparant te zijn over gegevensverwerkingen. (Startniveau Organisatorisch)**

## 1.6 Vraagstukken en dilemma's

Wat is de herbruikbaarheid van het gedachtegoed rond het rotondemodel zoals dat is opgetekend n.a.v. het SGO3-traject (en later de PSB)?

Organiseer je de transitie van gegevens naar informatie aan de kant van de gegevenshouder om daarmee als verwerkingsverantwoordelijke conform de AVG te voldoen aan *privacy by design* of aan de kant van de afnemer?

Hoever reikt de zorgplicht van de overheid als overheidsgegevens kunnen worden hergebruikt door private organisaties?

Moet de overheid betrokkenen extra beschermen tegen oneigenlijk gebruik van overheidsgegevens?

Hoe scoort de Nederlandse overheid op het Capability Maturity Model waar het gaat om gegevensuitwisseling? Kijk bijvoorbeeld naar Modernisering GBA en Operatie BRP. We lijken met elkaar niet in staat om daar een succes van te maken. Datzelfde geldt voor veel I(CT)-programma's van de overheid die nog te vaak noodgedwongen worden gestopt.

## 1.7 Over afspraken, standaarden en voorzieningen

Voorzieningen zijn nimmer het juiste focuspunt. Als je koffiebonen hebt en je wilt gemalen koffie dan is een koffiemolen voor de één en een hamer voor de ander een bruikbare voorziening. Een derde koopt gemalen koffie. Het gaat echter niet om het gebruiken van de gekozen voorziening, maar om het serveren van goede koffie. Of het nu een espresso is of een slow filter.

Standaarden zijn afspraken met groot draagvlak, dus uiteindelijk draait het om afspraken alleen.

## 1.8 Van verbeterpunt naar capability's

De geselecteerde verbeterpunten worden hierna vertaald naar capability's waaraan de overheid de komende vijf jaar moet werken om de bestaande problemen op het terrein van gegevensuitwisselingen het hoofd te bieden. De verbeterpunten zijn daarbij gekoppeld aan een laag in het NORA-lagenmodel.

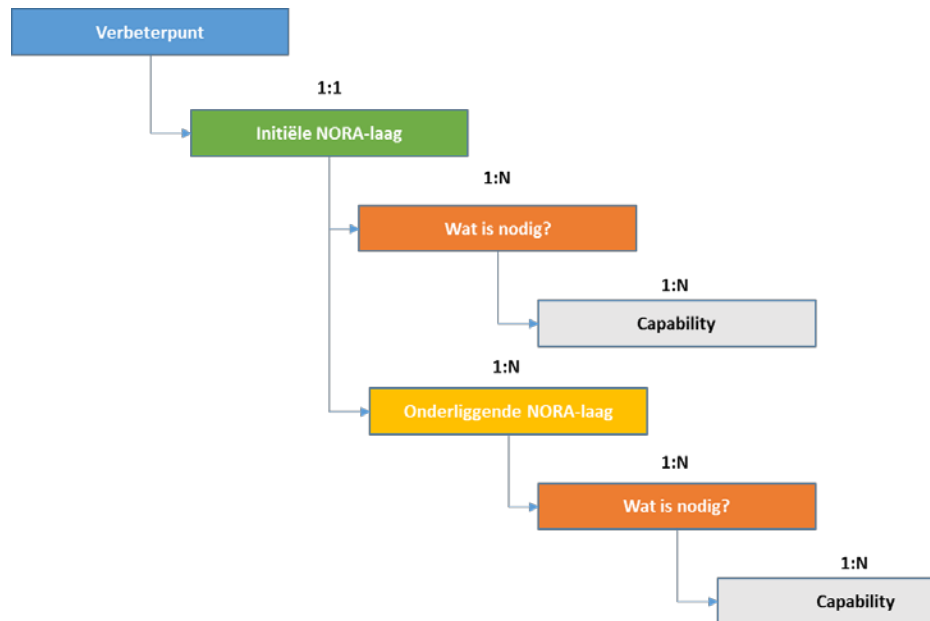
**Figuur: Lagenmodel uit de NORA**



De laag waaraan het verbeterpunt is gekoppeld, is de laag waar initiërende acties gewenst zijn. Vervolgens hebben die acties effect op de onderliggende lagen, omdat er sprake is van samenhang tussen de lagen. Ze gedragen zich als communicerende vaten.

Het model voor de verdere vertaling van de verbeterpunten in capability's wordt daarmee als volgt.

**Figuur: Capability Drill Down**



De 'drill down' per verbeterpunt in capability's aangevuld met afspraken en voorbeelden is opgenomen in aparte documenten als bijlagen bij dit hoofddocument.

- 0 -

**Pressure Cooker BZK - Gegevensuitwisseling**

- Rutger Gooszen (procesbegeleider)
- Ad Gerrits
- Jan Bles
- Tom Peelen (trekker)
- Koos Straver
- Remco Siegerist

**Met bijdragen van:**

- Gino Laan
- Paul Zeef
- Juli 2020

## 2 Verbeterpunt: Harmonisatie van begrippen

### 2.1 Inleiding

De notitie Uitdagingen gegevensuitwisseling omschrijft de uitdaging 'Harmonisatie van begrippen' als volgt:

#### Harmonisatie van begrippen

Niets vervelender en verwarrender voor een burger of bedrijf wanneer een schijnbaar vergelijkbaar begrip in sector A een heel andere betekenis heeft in sector B. Inkomensbegrippen bij de Belastingdienst, in de sector Werk & Inkomen en de in de zorgsector lopen dusdanig uiteen dat het zelfs aan mensen die er nog een beetje feeling mee hebben bijna niet meer uit te leggen is. Bijvoorbeeld: Wat is huishoudinkomen en hoe verhoudt het zich tot het verzamelinkomen?

Niet alleen naar burgers en bedrijven toe, maar ook binnen de overheid zelf vormt het gebrek aan harmonisatie een probleem. Bijvoorbeeld bij hergebruik. Als de definitie afwijkt tussen sectoren is het gegeven niet zonder meer te hergebruiken. De overheid heeft hier te maken met verschillende verschijningsvormen van dit probleem. Begrippen kunnen gelijk zijn, maar semantisch verschillen. Begrippen kunnen ongelijk zijn, maar semantisch gelijk zijn. En tot slot kunnen begrippen ongelijk en ook semantisch verschillen. Dit laatste kan toch een probleem vormen als de begrippen betrekking hebben op eenzelfde thema bijv. huishoudinkomen en verzamelinkomen.

Het vasthouden aan en verder uitbreiden van de huidige pluriformiteit maakt dat je bij toenemende ketensamenwerking (ook met burgers en bedrijven) extra begrippen (metabegrippen) moet introduceren teneinde bestaande begrippen onderling in samenhang te kunnen brengen.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om over de verschillende lagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en sectoren heen tot begripsharmonisatie, begripsreductie en hergebruik te komen. (Startniveau Grondslagen)**

Deze notitie beschrijft de capability's die binnen de overheid nodig zijn om te zorgen dat begrippen worden geharmoniseerd waardoor uitgewisselde gegevens duidelijk en bruikbaar zijn om daarmee de interoperabiliteit van overheidsdiensten te bevorderen.

Harmonisatie van begrippen kan twee vormen aannemen:

- Overeenstemming: door overeenstemming te bereiken over het gebruiken van dezelfde betekenis van een begrip; we verstaan elkaar door dezelfde taal te spreken.
- Afstemming: door af te stemmen hoe verschillende betekenissen van een begrip zicht tot elkaar verhouden zodat ze in samenhang zijn te gebruiken; we verstaan elkaar door een goede vertaling.

Als format voor het formuleren van een capability is gekozen voor: "De organisatie beschikt over de capaciteit tot/om [capability-omschrijving]".

Bij capability's zijn afspraken beschreven die bijdragen aan het kunnen realiseren ervan. Afspraken kunnen zowel op landelijk- als sectorniveau gemaakt worden. Zowel voor de hier genoemde afspraken als voor genoemde voorzieningen geldt dat ze soms al (deels) aanwezig zijn en soms nog niet (en er dus nog besluitvorming over nodig is).

## 2.2 Grondslag-laag (primaire laag)

Veel van de gegevens die bij gegevensuitwisseling een rol spelen zijn te herleiden op begrippen die afkomstig zijn uit bestaande wet en regelgeving. Vaak is dat niet op basis van een holistische en logische benadering opgezet wat ertoe leidt dat begrippen niet eenduidig en consistent worden gedefinieerd, gebruikt en op elkaar afgestemd. Dit kan leiden tot problemen wanneer gegevens tussen partijen uitgewisseld moeten worden.

### Capabilities

Op de grondslag-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- Eenduidig definiëren, gebruiken en afstemmen van begrippen binnen wet en regelgeving.
  - Afspraken:
    - Bij het opstellen van wet en regelgeving wordt gebruik gemaakt van een overeengekomen taalmodel ('ontologie') en vocabulaire.
    - Bij het opstellen van wet en regelgeving worden begrippen gestructureerd en gerelateerd vastgelegd via technieken als linked data.
    - Bij het digitaal vastleggen van wet en regelgeving worden de Fair Data principes gehanteerd zodat wet en regelgeving 'vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar' zijn.
  - Voorbeelden:
    - Binnen ontwerpvoorschriften voor wetgevingsjuristen (bijv. 'Aanwijzingen voor de regelgeving') worden (meer) voorschriften opgenomen om te borgen dat geautomatiseerde verwerking en gegevensuitwisseling goed zijn te faciliteren.
    - Wanneer geconstateerd wordt dat tijdens de uitvoering hinder wordt ondervonden van tekortkomingen in (afstemming van) begripsdefinities binnen wetgeving wordt wetgeving hierop aangepast.
- Wendbaar maken van wet en regelgeving.
  - Afspraken:
    - Het wetgevingsproces wordt benaderd als een onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering en uitgevoerd via een iteratieve en multidisciplinaire ('agile') werkwijze waarbij wetten als 'nooit af' worden gezien.
  - Voorbeelden:
    - Als blijkt dat bij het uitwisselen van gegevens voor uitvoering van een wet begrippen niet duidelijk genoeg zijn omschreven of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd moet de wet hierop zo snel mogelijk worden aangepast. Bij het maken van wet en regelgeving rekening houden met bestaande en toekomstige digitale verwerking en gegevensuitwisseling.
  - Afspraken:
    -
  - Voorbeelden:
    - Het gezamenlijk met betrokken uitvoeringspartijen bespreken van hoe latere tussen partijen noodzakelijke gegevensuitwisselingen binnen wet en regelgeving is te faciliteren.
    - Het vastleggen van wet en regelgeving in een structuur en formaat die het gebruik van gegevens voor bijv. kennisregels en gegevensdefinities vergemakkelijkt.
- Rekening houden met digitale verwerking en gegevensuitwisseling bij het maken van wet en regelgeving.
  - Afspraken:
    - Het wetgevingsproces wordt benaderd als een onderdeel van de keten van beleid, wetgeving en uitvoering en uitgevoerd via een iteratieve en multidisciplinaire ('agile') werkwijze waarbij wetten als 'nooit af' worden gezien.
  - Voorbeelden:
    - Het gezamenlijk met betrokken uitvoeringspartijen bespreken van hoe latere tussen partijen noodzakelijke gegevensuitwisselingen binnen wet en regelgeving is te faciliteren.
    - Het vastleggen van wet en regelgeving in een structuur en formaat die het gebruik van gegevens voor bijv. kennisregels en gegevensdefinities vergemakkelijkt.

## 2.3 Organisatie-laag

Bij gegevensuitwisseling binnen en met de overheid zijn een groot aantal sectoren en organisaties betrokken. Harmonisatie van gegevens speelt zich op verschillende niveaus af. Vanaf onderdelen binnen een enkele organisatie tot en met wereldwijde harmonisatie via geaccepteerde standaarden van bijvoorbeeld ISO of W3C. In alle gevallen geldt dat harmonisatie alleen succesvol kan zijn als partijen voldoende bereid zijn om constructief samen te werken en harmonisatieafspraken in de uitvoering na te komen.

### Capabilities

Op de organisatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- **Meewerken aan begripsharmonisatie door organisaties met publieke taken.**

Afspraken:

  - Overheidsbrede afspraken over betekenis en gebruik van gegevens worden door alle overheidsorganisaties toegepast bij gegevensuitwisseling.

Voorbeelden:

  - Bij (grote) veranderingen wordt altijd aandacht geschonken aan het harmoniseren van begrippen. Bijvoorbeeld bij het invoeren van de Omgevingswet of de Wet Digitale Overheid.
  - Bij bottom-up initiatieven zoals het project 'HaalCentraal', voor het bij de bron ophalen van basisregistratiegegevens, wordt gezien of begripsharmonisatie meerwaarde biedt.
  - Projecten waarbij begripsharmonisatie een doel is gebruiken een voorziening waarbij betrokkenen de voortgang kunnen volgen en inbreng kunnen hebben. Bijv. de HaalCentraal repository op Github.
- **Nakomen van afspraken over begripsharmonisatie.**

Afspraken:

  - Overheidsbrede afspraken over definitie en gebruik van gegevens worden openbaar toegankelijk gepubliceerd.
  - Overheidsbrede afspraken over definitie en gebruik van gegevens worden door alle overheidsorganisaties toegepast bij gegevensuitwisseling.
  - We controleren periodiek het nakomen van afspraken en treffen maatregelen om het niet nakomen daarvan te corrigeren.

Voorbeelden:

  - Wanneer besloten wordt om de betekenis van een begrip overheidsbreed vast te stellen wordt dit bij alle gegevensuitwisselingen zo gehanteerd<sup>1</sup>. Op dit moment zijn 'zelfs' binnen de basisregistraties nog veel verschillen in betekenis, al dan niet fundamenteel, van begrippen aanwezig. Het Handelsregister kent bijv. als betekenis van het begrip persoon 'eenieder die rechten en plichten kan hebben'. De BRK 'een Natuurlijk persoon of een Niet Natuurlijk persoon' (met tekstuele toelichting).
- **In staat stellen van partijen om afspraken over begripsharmonisatie uit te voeren.**

Afspraken:

  - Overheidsbrede afspraken over definitie en gebruik van gegevens worden openbaar toegankelijk gepubliceerd.
  - Overheidsbrede afspraken over definitie en gebruik van gegevens worden door alle overheidsorganisaties toegepast bij gegevensuitwisseling.
  - We controleren periodiek het nakomen van afspraken en treffen maatregelen om het niet nakomen daarvan te corrigeren.

Voorbeelden:

  - Wanneer besloten wordt om de betekenis van een begrip overheidsbreed vast te stellen wordt dit bij alle gegevensuitwisselingen zo gehanteerd. Op dit moment zijn 'zelfs' binnen de basisregistraties nog veel verschillen in betekenis, al dan niet fundamenteel, van begrippen aanwezig. Het Handelsregister kent bijv. als betekenis van het begrip persoon 'eenieder die rechten en plichten kan hebben'. De BRK 'een Natuurlijk persoon of een Niet Natuurlijk persoon' (met tekstuele toelichting).
- **Organisatorische capaciteit voor het via overeenstemming komen tot landelijke begripsharmonisatie.**

Afspraken:

Voorbeelden:

- o Het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP) ontwikkelt en beheert een aantal overheidsbreed geharmoniseerde begripslijsten (Basis Wetten Bestand, Bekendmakingen, Decentrale Regelgeving, Officiële publicaties, Samenwerkende Catalogi, Vergunningen, Vraag-antwoordcombinatie) en voert hieraan gerelateerde werkzaamheden uit om gebruik van geharmoniseerde begrippen te bevorderen.

## 2.4 Informatie-laag

Naarmate de digitalisering toeneemt wordt het steeds belangrijker om begrippen goed te definiëren, omschrijven en geschikt te maken voor gebruik door mensen en machines. Voor effectieve gegevensuitwisseling zijn afspraken nodig over hoe we gegevens beschrijven en uitwisselen zodat voor alle betrokken partijen of systemen duidelijk is waarover de informatie gaat, van welke eigenschappen sprake is, wat de betekenis is van de informatie (de semantiek) en wat de relaties en interne structuur van informatie is.

### Capabilities

Op de informatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- Harmonisatie van begrippen op een zo hoog mogelijk niveau.
 

Afspraken:

  - o Vastgestelde standaarden worden verplicht gebruikt

Voorbeelden:

  - o Bij de basisregistraties is wettelijk geregeld dat gegevens voor alle overheidsorganisaties geldt dat ze de betekenis hebben zoals die via de stelselcatalogus opvraagbaar is.
  - o De Uniforme Productnamenlijst is een lijst met uniforme naamgeving voor de producten en diensten van de Nederlandse overheid.
- Gebruik van al geharmoniseerde begrippen bij eenduidige informatiemodellen en gegevensspecificaties.
 

Afspraken:

  - o We gebruiken het Metamodel Informatie Modellering (MIM) om informatiemodellen en daarop gebaseerde gegevensspecificaties te ontwikkelen

Voorbeelden:

  - o Landelijke sector- en domein-overstijgende informatiemodellen (IMGeo e.d.);
  - o Gemeentelijke sector- en domein-overstijgende informatiemodellen (RSGB, RGBZ, ZTC);
  - o Sector- en domein-specifieke informatiemodellen (LV-WOZ, IMRO e.d.). Begrippen via een formele, toegankelijke, gedeelde en breed toepasbare taal voor kennisrepresentatie vertalen naar metadata en gebruiken van vocabulaires die de FAIR principes volgen.

Afspraken:

Voorbeelden:

  - o Het RDF uitbreidbare kennisrepresentatiemodel is een manier om datasets te beschrijven en te structureren. Bijv. het Dublin Core Schema.
- Vertaling van begrippen naar metadata via een formele, toegankelijke, gedeelde en breed toepasbare taal voor kennisrepresentatie en gebruik van vocabulaires die de FAIR principes volgen.
 

Afspraken:

Voorbeelden:

  - o Het RDF uitbreidbare kennisrepresentatiemodel is een manier om datasets te beschrijven en te structureren. Bijv. het Dublin Core Schema.
- Opname van gekwalificeerde verwijzingen in metadata.
 

Afspraken:

  - o We nemen in metadata gekwalificeerde verwijzingen naar andere (meta)data op.

Voorbeelden:



- o Metadata kan verwijzen naar metadata waarvan het een specialisatie is (bijv. 'auteur is een specialisatie van persoon').
- Ontwikkeling van vocabularia als gedeeld begrippenkader voor veelgebruikte concepten.  
Afspraken:
  - o We maken maximaal gebruik van beschikbare ontwikkelde vocabularia.Voorbeelden:
  - o Vocabularia zoals ontwikkeld door de overheid van Vlaanderen (<https://data.vlaanderen.be/ns>)

## 2.5 Applicatie-laag

Ook de applicaties en diensten die worden gebruikt bij gegevensuitwisseling moeten elkaar begrijpen. Dit speelt al een rol bij het zoeken en kunnen vinden van een bepaalde gegevensdienst. Daarna moet duidelijk zijn hoe gegevens zijn af te verkrijgen en wat de structuur en betekenis van geleverde gegevens precies is. Ook voor applicaties geldt dus dat er voldoende begripsharmonisatie moet zijn om effectieve diensten voor gegevensuitwisseling te kunnen realiseren. In tegenstelling tot bij gegevensuitwisseling tussen mensen geldt bij de uitwisseling tussen machines dat zowel het wat als het hoe vooraf volledig moeten zijn gespecificeerd.

### Capabilities

Op de applicatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- Gestandaardiseerde publicatie binnen catalogi van aangeboden (gegevens)diensten.  
Afspraken:
  - o Ontwikkelde diensten worden gepubliceerd binnen overeengekomen catalogiVoorbeelden:
  - o Het Developer Overheid portaal waar op een gestandaardiseerde manier een veelheid aan API's is gepubliceerd die (semi-)overheidsorganisaties in Nederland aanbieden.
  - o Het Nationale Dataportaal waar met gebruik van de DCAT metadata-standaard (open-)data en diensten van overheidsorganisaties beschikbaar worden gesteld (ook via het CKAN-platform).
  - o Het Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK) platform voor het ontsluiten van geodatasets van Nederlandse overheden.
- Gebruik van eenduidige koppelvlakken bij gegevensuitwisseling.  
Afspraken:
  - o Diensten die de REST-stijl gebruiken worden ontwikkeld volgens de afspraken in de Nederlandse API-strategie.Voorbeelden:
  - o Het SOAP-protocol en de REST-stijl waarin wordt gespecificeerd hoe bepaalde typen uitwisseling tussen applicaties
  - o De Nederlandse API-strategie die specificeert hoe diensten die via een REST-stijl werken met elkaar moeten communiceren.
- Publicatie van gestandaardiseerde diensten- en gegevens-documentatie.  
Afspraken:
  - o Diensten die de REST-stijl hanteren werken volgens de afspraken binnen de Nederlandse API-strategie.Voorbeelden:
  - o Documentatie van REST-API's conform de OpenAPI Specificatie (OAS).
- Bieden van testfaciliteiten van gegevensdiensten voor (potentiële) afnemers.  
Afspraken:
  - o Aangeboden diensten worden voorzien van faciliteiten om ze via hun applicatie-interfaces te testen.Voorbeelden:
  - o Het API-test-platform waarmee de werking van API's van Nederlandse overheidsdiensten kunnen worden getest.

### 3 Verbeterpunt: Eerst wetgeving

#### 3.1 Inleiding

De notitie Uitdagingen gegevensuitwisseling omschrijft de uitdaging Eerst wetgeving als volgt:

##### **Eerst wetgeving**

Hoe vaak is binnen de overheid de afgelopen jaren niet het excuus gehoord: 'Mag niet volgens de AVG'? Om vervolgens initiatieven rond gegevensuitwisseling niet verder te brengen. De oplossing is echter (te) voor de hand liggend: Regel het in wetgeving. Als de overheid een nog niet bestaande uitwisseling wil realiseren, begin dan bij de wetgeving. Zodra het daarin is verankerd, ligt de AVG niet meer in de weg (waar het gaat om een grondslag).

Een ander element in wetgeving dat aandacht verdient in het kader van gegevensuitwisseling is het ontbreken van een overheidsbrede verplichting tot eenmalig uitvragen en meervoudig gebruik of een weigeringsgrond voor betrokkene om wederom dezelfde gegevens te moeten aanleveren. Alleen de sector Werk & Inkomen kent een wet die eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik regelt.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om snel in wetgeving grondslagen voor nieuwe gegevensuitwisselingen te realiseren. (Startniveau Grondslagen)**

Het beeld is dat het initiëren van dit verbeterpunt geschiedt op het niveau van Grondslagen.

In het verbeterpunt zijn twee elementen opgenomen. (1) Bij het ontbreken van een wettelijke grondslag komen gegevensleveringen in het belang van maatschappelijke doelen niet tot stand onder verwijzing naar de AVG. (2) Eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik is behalve voor een aantal registraties niet overheidsbreed geborgd, waardoor de overheid op meerdere plekken/momenten om dezelfde gegevens vraagt.

#### 3.2 Grondslag-laag (primaire laag)

Zorg dat wanneer aan maatschappelijke doelen op een niet voorziene wijze kan worden bijgedragen er een algemene (tijdelijke) grondslag is of de mogelijkheid bestaat om bij het ontbreken van een grondslag die kortcyclisch te creëren.

Zorg dat de overheid breed overgaat op het eenmalig uitvragen van gegevens om daarmee voor burgers en bedrijven bij te dragen aan administratieve lastenverlichting.

##### *Capability's*

- De overheid moet het vermogen hebben om grondslagen voor gegevensuitwisseling aan te wijzen of te creëren binnen bestaande wet- en regelgeving als daarmee het belang van maatschappelijke doelen is gediend. Bij voorkeur moet de overheid het vermogen hebben om te komen tot een (algemene) grondslag voor gegevensuitwisseling noodzakelijk voor het behalen van wettelijk verankerde maatschappelijke doelen (trustnetwerk binnen de overheid).
- De overheid moet het vermogen hebben om het bredere maatschappelijke doel te laten prevaleren boven het deeldoel (bijv. sectoraal doel dat realisatie bredere doel in de weg staat).
- De overheid moet het vermogen hebben om private partijen wettelijk in algemene zin de ruimte te bieden om overheidsgegevens te gebruiken tenzij er zwaarwegende redenen zijn op dat in een specifiek geval te weigeren.

- Overheid moet het vermogen hebben om burgers en bedrijven wettelijk te beschermen tegen onnodige gegevensuitvraag door de overheid<sup>3</sup>.
- De overheid moet het vermogen hebben om overheidsdienstverlening niet meer (volledig) afhankelijk te stellen van de medewerking door burger of bedrijf aan een gegevensuitvraag<sup>4</sup>.

### Afspraken

Departementen spreken met elkaar af dat ze binnen bestaande wet- en regelgeving ruimte creëren in het belang van hogere effectiviteit in de uitvoering van overheidstaken. Of departementen spreken met elkaar af dat er een grondslag komt voor een trustnetwerk tussen overheidsorganisaties waarin wordt geregeld dat met inachtneming van privacyvereisten gegevens kunnen worden uitgewisseld als daarmee een algemeen maatschappelijk doel is gediend.

Departementen spreken met elkaar af dat als er een breder belang speelt dan het belang van de individuele overheidsorganisatie, dat het bredere belang voorop komt te staan.

Departementen spreken met elkaar af dat private partijen in principe toegang hebben tot overheidsgegevens (ook op persoonsniveau o.b.v. bijvoorbeeld toestemming van de burger), tenzij er een gegronde reden is om de toegang te weigeren.

Departementen spreken met elkaar af dat er een grondslag wordt gecreëerd voor éénmalige uitvraag die geldt voor alle overheidsorganisaties.

Departementen spreken met elkaar af dat het wettelijk niet meer is toegestaan diensten aan burgers/bedrijven te weigeren als de overheid en daarmee de overheidsorganisatie al beschikt over de voor die dienst noodzakelijke gegevens.

### Voorbeelden

Ahmed Aboutaleb wilde zijn ambtgenoot in Nissewaard waarschuwen voor een crimineel, maar dat kon niet omdat er geen grondslag was voor de levering van de bijbehorende gegevens.

Hoogleraar woningmarkt Peter Boelhouwer geeft aan dat de aanpak van illegale onderverhuur is bemoeilijkt nu onder de AVG woningcorporaties geen toegang meer hebben tot gegevens van de overheid.

Mensen met schuldproblemen zijn lastiger te re-integreren op de arbeidsmarkt. Het aanpakken van die problemen draagt bij aan twee maatschappelijke doelen: aanpak schulden en terugdringen werkloosheid. Desondanks mag (mocht) UWV betrokkene niet actief aanmelden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er is geen grondslag voor die gegevenslevering.

De Nationale Ombudsman schrijft in haar jaarverslag (2016) dat de overheid nog te veel naar bekende informatie vraagt. Burgers moeten voor een aanvraag verschillende formulieren invullen waarin ook informatie wordt gevraagd waar de overheid al over beschikt. Indien de burger die informatie niet invult, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

Het ontbreekt aan een weigerrecht voor burgers/bedrijven om meerdere keren dezelfde gegevens te moeten aanleveren.

---

<sup>3</sup> gegevensuitvraag die niet meteen tot een dienst leidt, maar waarbij de overheid gegevens wil ontvangen waarover de overheid al beschikt

<sup>4</sup> gegevensuitvraag bij burger of bedrijf terwijl de overheid al over de gegevens beschikt, maar waarbij het niet in behandeling nemen als pressiemiddel wordt ingezet

### 3.3 Organisatie-laag

Zorg dat de overheid kan organiseren op maatschappelijke hoofdoelen die vanuit een breder perspectief dan een sector of een overheidslaag moeten worden bekeken zonder dat de vraag van wie de kosten heeft daarop van invloed is. Zorg dat er altijd een gelaagdheid zit in de wetgeving waarbij sprake is van toenemende mate van detail (wet, besluit, regeling).

#### *Capability's*

- De overheid moet het vermogen hebben om over sectoren en overheidslagen heen de bredere maatschappelijke doelen te adresseren door daar blijvend op te organiseren.
- De overheid moet het vermogen hebben om belemmeringen in het bereiken van maatschappelijke doelen snel op het juiste niveau te adresseren door dit organisatorisch in te bedden.
- De overheid moet het vermogen hebben om de samenwerking tussen Kamer, departementen en uitvoering kortcyclisch vorm en inhoud te geven.
- De overheid moet het vermogen hebben om kosten van de één te compenseren als de baten bij de ander vallen.
- De overheid moet het vermogen hebben om de mogelijkheden en onmogelijkheden voor gegevensuitwisseling binnen bestaande wet- en regelgeving eenvoudig vast te stellen.
- De overheid moet het vermogen hebben om ingeval van onmogelijkheden voor gegevensuitwisseling de benodigde wijzigingen om burgers en bedrijven beter van dienst te zijn eenvoudig vast te stellen.
- De overheid moet het vermogen hebben om te borgen dat de opbouw in wetgeving steeds gelijk is en te voorkomen dat op niveau van wetten er sprake is van een technische uitwerking.

#### *Afspraken*

Verantwoordelijke overheidsinstanties spreken met elkaar af zich te organiseren op een wijze die het bewaken van bredere maatschappelijke doelen over sectoren en overheidslagen heen ondersteunt.

Verantwoordelijke overheidsinstanties spreken met elkaar af zich te organiseren op een wijze die het mogelijk maakt dat geconstateerde belemmeringen niet in de schermzone blijven hangen, maar binnen afzienbare tijd aan de juiste tafel worden besproken.

Kamer, departementen en uitvoering spreken met elkaar af zich zodanig te organiseren dat geconstateerde belemmeringen binnen afzienbare tijd kunnen worden geadresseerd.

Verantwoordelijke overheidsinstanties spreken met elkaar af dat als kosten en baten onevenwichtig uitpakken, de kosten worden gecompenseerd op basis van de baten ook vallen die baten in een andere sector of bij een andere overheidslaag.

Verantwoordelijke overheidsinstanties spreken met elkaar af zich tijdelijk te organiseren op een wijze die zorgt voor inzicht in de mogelijkheden en belemmeringen voor gegevensuitwisseling binnen huidige wetgeving.

Verantwoordelijke overheidsinstanties spreken met elkaar af zich te organiseren op een wijze die bijdraagt aan het binnen afzienbare tijd en met prioriteit doorvoeren van aanpassingen in de gegevensuitwisseling als daarmee dienstverlening aan burgers/bedrijven verbetert.

Departementen spreken met elkaar af in het wetgevingsproces waar nodig te werken met een gelaagde opbouw.

### Voorbeelden

Zie ook eerdere voorbeelden. Als de overheid zich beter organiseert voorkomt het daarmee de daarin geschetste situaties.

De nieuwe wet aangaande de Beslagvrije Voet (BVV), het onderliggende besluit en de daaronder liggende regeling laten een goede opbouw in toenemende detaillering zien. In de wet worden de meewerkende registerhouders aangewezen. In het besluit wordt ten aanzien van verwerking van de betreffende registergegevens door een voorziening de tweedeling aangebracht tussen de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker. In de regeling wordt een verwijzing naar de (nog gedetailleerdere) aansluitvoorwaarden opgenomen die gelden voor gebruikmaking van die voorziening.

### 3.4 Informatie-laag

Zorg dat reeds beschikbare gegevens toegankelijk worden voor hergebruik. Zorg dat de ICT-domeinen daartoe geëquipeerd zijn en dat relevante informatiewoordenboeken en informatiemodellen beschikbaar en toegankelijk zijn.

#### Capability's

- De overheid moet het vermogen hebben om relevante kennis over registers eenvoudig toegankelijk te maken voor nieuwe (ook private) afnemers.

#### Afspraken

Overheidsinstanties spreken af dat zij op een uniforme wijze hun registers, bijbehorende processen (bijv. aansluitproces) en serviceniveaus (openstellingstijden, maximale capaciteit) beschrijven en de beschrijving eenvoudig vindbaar en toegankelijk te maken voor bestaande en nieuwe afnemers.

#### Voorbeelden

De overheid heeft het voor de basisregistraties redelijk op orde, maar de basisregistraties vormen een klein deel van het totaal aan overheidsorganisaties. Ook voor de niet-basisregistraties dient de betreffende informatie begrijpelijk, vindbaar en toegankelijk te zijn. Zie NORA Online ([https://www.noraonline.nl/wiki/Alle\\_sectorregistraties](https://www.noraonline.nl/wiki/Alle_sectorregistraties)) voor een overzicht van de 145 sectorregistraties.

### 3.5 Integratie-laag (Applicatie-laag)

Idealiter wordt het op het niveau van de integratie-laag voor de gegevenshouder duidelijk dat een afnemer een toegestane vraag stelt. In de vraag is dan een waarborg verwerkt (trust) dat maakt dat de gegevenshouder de vraag niet apart hoeft te toetsen.

#### Capability's

- De overheid moet het vermogen hebben om op het koppelvlak tussen afnemer (vraag) en gegevenshouder (antwoord) zonder voorafgaande kennis bij de gegevenshouder rechtmatige gegevensuitwisseling tot stand te brengen. De afnemer stuurt met het vraagbericht een gevalideerde (bijv. TTP) waarborg mee dat de vraag en het te formuleren antwoord aan alle vereisten van de AVG voldoet.

#### Afspraken

Overheidsinstanties spreken met elkaar af dat de afnemende partij een door een daartoe aangewezen orgaan (TTP) geleverde grondslagvalidatie kan aanleveren bij een gegevenshouder zodat

de gegevenshouder de gegevensuitwisseling niet zelf wettelijk hoeft te toetsen. De gegevenshouder is daarmee gevrijwaard van sancties door de AP.

#### *Voorbeelden*

Hiervan zijn geen voorbeelden bekend op het gebied van gegevensuitwisseling, maar het idee is vergelijkbaar met de toepassing van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Toepassing daarvan en verantwoording daarover maakt dat overheidspartijen niet meer onderling verantwoord zijn. Jaarlijkse auditrapportages die tot voor kort onderdeel uitmaakten van de gegevensleveringsovereenkomsten kunnen daarmee komen te vervallen. De gegevenshouder vertrouwt de afnemer en partijen die toezicht houden op de afnemer. Eventueel kan bij informatie-uitwisseling (gegevensuitwisseling) ook worden gewerkt met een Trusted Third Party.

## 4 Verbeterpunt: Kwaliteit

### 4.1 Inleiding

De notitie Uitdagingen gegevensuitwisseling omschrijft de uitdaging Kwaliteit als volgt:

#### Kwaliteit

Zeker met regie op gegevens in het achterhoofd ontstaan er andere eisen aan de kwaliteit (juistheid, volledigheid, tijdigheid, authenticiteit, vindbaarheid, toegankelijkheid) van uitgewisselde gegevens. Indien we de burger willen faciliteren in bijvoorbeeld het direct verwerken van inkomenseffecten in de dienstverlening (inkomsten burger zijn deze maand lager => heeft recht op hoger bedrag bijstand) dan zal de actualiteit van de gegevens daarop moeten worden aangepast. In termen van een dienstverleningsconcept loont het dan niet als pas na twee maanden zicht ontstaat op die lagere inkomsten. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook als we met overheidsgegevens berekenuwrecht.nl van het NIBUD willen faciliteren.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om een veranderende kwaliteitsbehoefte (bijvoorbeeld gegevensuitbreiding of inhoudelijke juistheid) m.b.t. een register snel te implementeren. (Niveau Organisatorisch)**

Kwaliteit wordt in dit document beschouwd als bruikbaarheid voor de gebruiker<sup>5</sup> en beheerder van de gegevens; daarin achten wij ook het eventuele indirecte belang van een burger en bedrijf besloten. Daarbij spelen diverse kwaliteitsaspecten zoals juistheid, volledigheid, tijdigheid, authenticiteit, vindbaarheid en toegankelijkheid<sup>6</sup>.

### 4.2 Grondslag-laag (primaire laag)

In de grondslag-laag gaat het om capability's die via wetgeving en andere regelgeving zeker gesteld moeten worden:

#### Capability's

- De overheid moet het vermogen hebben dat burgers en bedrijven correctie kunnen verlangen als hun gegevens van onvoldoende kwaliteit (feitelijke onjuistheden, actualiteit e.d.) zijn of als de overheid deze onjuist gebruikt. (correctierecht).
- De overheid moet het vermogen hebben om af te dwingen dat burgers en bedrijven gegevens van voldoende kwaliteit leveren.

#### Afspraken

- Afspraken voor wetgeving t.a.v. kwaliteit zijn op deze punten aan de beleidsdepartementen van diverse overheidsorganisaties.
- De betreffende ministeries zorgen voor passende wetgeving die de overheid het mogelijk maakt om af te dwingen dat burgers en bedrijven gegevens met voldoende kwaliteit leveren.

<sup>5</sup> N.B. Een gebruiker kan zowel een burger, ondernemer etc. zijn als een overheidsorganisatie of andere publieke dienstverlener.

<sup>6</sup> Voor een uitgebreider overzicht van kwaliteit zie ISO 25010 en Katern Gemma Tactisch gegevensmanagement.

### Voorbeelden

- De Wet Bescherming Persoonsgegevens regelt het recht van correctie van gegevens betreffende een persoon (uitgezonderd regelingen in specifiek benoemde andere wetten).

## 4.3 Organisatie-laag

In de organisatie-laag gaat het om capability's die via organisatie en processen zeker gesteld moeten worden.

### Capability's

- Burgers en bedrijven kunnen ten gevolge van onjuiste gegevens en gegevens die op een andere manier van lage kwaliteit zijn, in hun rechten en plichten gehinderd worden (v.b. Toeslagen-affaire). De overheid heeft daarom het vermogen om kennis te nemen van deze situaties (bijvoorbeeld centraal meldpunt of Kafka-brigade).
- De overheid heeft het vermogen om zelfstandig onjuistheden en andere kwaliteitsvermindering van gegevens te constateren. Niet alleen reactief bij het gebruik door bijvoorbeeld terugmelding, maar ook proactief als een continue 'drive' om de afwijking van gegevens met de werkelijkheid te minimaliseren.
- De overheid heeft het vermogen om vermeende onjuistheden e.a. te onderscheiden van daadwerkelijke onjuistheden en verricht daartoe waar nodig onderzoek.
- De overheid heeft het vermogen om daadwerkelijke onjuistheden e.a. kwaliteitstekorten van gegevens te corrigeren.
- Het vaststellen dat vermeende onjuistheden ook werkelijk onjuist zijn en om dit vervolgens te corrigeren vergt tijd. De overheid heeft daarom het vermogen nodig in deze periode de onzekerheid hierover te kennen om zich daarop zonodig aan te kunnen passen.

### Afspraken

Op de organisatie-laag zijn de volgende afspraken noodzakelijk om bovenstaande capability's te realiseren:

- Dienstverleners richten zelf een proces in om kennis te nemen van knelpunten in de kwaliteit van gegevens en ingeval van bijvoorbeeld massale verwerking daarbij passende voorzieningen.
- Dienstverleners richten gezamenlijk organisatorische maatregelen in (zoals bijvoorbeeld Kafka-brigade voor complexe situaties waarbij meerdere overheidsorganisaties zijn betrokken).
- Het proces van kwaliteitsmonitoring is een verantwoordelijkheid van zowel gebruiker als beheerder van gegevens. Dit monitoring proces omvat het kenbaar maken en onderbouwen van vermeende onjuistheden.
- Beheerders van gegevensregistraties dragen zelf zorg voor een proces om onderzoek te doen naar vermeende onjuistheden.
- Beheerders zorgen dat wijzigingen in de gegevens van hun register verwerkt worden zodanig dat de kwaliteit overeenkomt met de kwaliteit die zij met gebruikers hebben afgesproken.
- Beheerders van gegevensregistraties leggen de kwaliteit van gegevens zelf vast overeenkomstig afspraken daarover met gebruikers en zodanig dat gebruikers dit kunnen gebruiken in hun processen.



### Voorbeelden

- Burgers die in de klem komen kunnen terecht bij een ombudsman.
- De Toeslagen-affaire laat zien, hoe problemen kunnen ontsporen.
- UWV constateert dat adresgegevens van een uitkeringsgerechtigde niet overeenkomen met de BRP en meldt dit terug aan de betreffende gemeente.
- Een gemeente verricht huisbezoek om een woonadres te verifiëren.
- Een gemeente corrigeert de onjuiste spelling van de naam van een inwoner in de BRP.
- Een burger wenst huurtoeslag te ontvangen, maar er is bekend dat het inkomen op grond waarvan dit toegekend zou worden, opnieuw vastgesteld gaat worden.

## 4.4 Informatie-laag

In de informatie-laag gaat het om capability's die via vastleggen en ontsluiten van informatie zeker gesteld moeten worden.

### Capabilities

- De overheid heeft het vermogen om kennis vast te leggen over het in de knel komen van burgers en bedrijven door onjuiste e.a. gegevens.
- De overheid heeft het vermogen om voortdurend de kwaliteit van gegevens te monitoren en de kwaliteit via meta-gegevens (bijvoorbeeld datum laatste wijziging/validatie/gebruik e.d.) aan afnemers inzichtelijk te maken.
- De overheid heeft het vermogen om vermeende afwijkingen en het onderzoek daarnaar vast te leggen.
- De overheid heeft het vermogen om aanpassingen van gegevens vast te leggen. De overheid legt zowel correcties (van het verleden) als wijzigingen (in het heden en voor de toekomst) vast.
- In beginsel willen we dat (authentieke) gegevens steeds vanuit de (basis-)registratie betrokken worden. Tegelijkertijd weten we dat het (in ieder geval voor een voorzienbare tijd) niet mogelijk is om 'kopieën' uit te bannen. Daarom heeft de overheid ook het vermogen nodig om de juistheid van deze 'kopieën' te synchroniseren met de registratie.<sup>7</sup>

### Afspraken

Op de informatie-laag zijn de volgende afspraken noodzakelijk om bovenstaande capability's te realiseren:

- Beheerders van gegevensregistraties leggen meldingen over (vermeende) onjuistheid / kwaliteitstekorten van hun gegevens vast.
- De beheerder van een registratie stelt meta-gegevens over de kwaliteit van gegevens beschikbaar aan haar gebruikers overeenkomstig afspraken en naar behoefte.
- Beheerders van gegevensregisters maken aan hun gebruikers inzichtelijk welke vermeende onjuistheden bestaan en of daar onderzoek naar plaatsvindt.
- Beheerders en gebruikers van gegevens bepalen onderling in hoeverre correcties met terugwerkende kracht en normale wijzigingen van gegevens onderscheiden en uitgewisseld moeten worden.

---

<sup>7</sup> Zie handreiking voor kopiebestanden gemaakt door STOUT, 2013, Marcel Rietdijk

- Het is de verantwoordelijkheid van gebruikers en beheerders om zonnig afspraken te maken over het inrichten van synchronisatie.

#### *Voorbeelden*

- Kadaster registreert een dispuut over de kadastrale grens van een woning.
- KvK registreert de laatste mutatiedatum van een inschrijving in het handelsregister.
- Kadaster registreert dat zij van de gemeente hebben vernomen dat de eigenaar van een kadastrale registratie onjuist is. Zij stellen hiernaar verder onderzoek in leggen dit vast. Het waterschap ontvangt een bezwaar op een aanslag, ziet dat onderzoek naar de eigenaar plaatsvindt en besluit om af te wachten tot dit onderzoek is afgerond alvorens een besluit te nemen.
- Een gebruiker onderhoud een kopie van een registratie en synchroniseert deze d.m.v. Digikoppeling grote berichten.

#### **4.5 Applicatielaag**

Deze laag is leeg voor deze uitdaging.

Opgemerkt wordt het volgende: in de uitwisseling tussen gebruikers van gegevens en beheerders van de registraties daarvoor treffen we soms ook intermediairs / informatie-brokers aan. Deze hebben vanuit het aspect informatie een toegevoegde waarde door veredeling en verrijking van informatie. Tegelijkertijd zal de kwaliteit daarbij achteruit gaan (extra schakel) t.o.v. de oorspronkelijke registratie(s). Maatregelen voor het behouden van (voldoende) kwaliteit is daarbij dus een belangrijk aandachtspunt.

## 5 Verbeterpunt: Informatie

### 5.1 Inleiding

De notitie Uitdagingen gegevensuitwisseling omschrijft de uitdaging Informatie als volgt:

#### **Informatie**

Een zeer wezenlijke ontwikkeling die ook voor een belangrijke bijdrage kan leveren aan de eerdergenoemde terreinen is de switch van gegevens naar informatie. De huidige uitwisselingen binnen de overheid zijn vooral gegevens georiënteerd. Hoe vaak gaat binnen de overheid de geboortedatum van iemand niet over het lijntje? Terwijl de afnemer eigenlijk geen geboortedatum nodig heeft, maar antwoord op een vraag: 'Is betrokkene ouder dan 21'? Of ingeval van bijstand: 'Heeft de partner inkomsten'? Deze paradigmashift is vrij essentieel. Niet alleen vanuit optiek van privacy, maar ook waar het gaat om kwaliteit en kwaliteitsborging.

Stel over betrokkene is bekend dat deze €2.342.45 inkomsten had in een bepaalde periode en dat blijkt achteraf €2.324.45 te moeten zijn. Als de vraag van de afnemer is of betrokkene meer verdient dan €2.623 dan is in beide gevallen het antwoord 'nee'. De afnemer hoeft niet geïnformeerd te worden over het gewijzigde gegeven. De juistheid van het gegeven wordt daarmee in veel gevallen minder belangrijk. En ook het in de ketens verwerken (doorgeven) van correcties op het oorspronkelijke gegeven wordt daarmee minder belangrijk.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om de transitie van gegevensuitwisseling naar informatie-uitwisseling te realiseren waardoor o.a. beperkt invulling wordt gegeven aan dataminimalisatie, efficiëntie verhoging en kostenbesparing. (Niveau Informatie)**

Steeds vaker zijn er restricties aan het delen van (persoons) data. Deels door wetgeving (AVG) en deels door de trend naar data minimalisatie. Dit sluit ook aan op de 'regie op eigen gegevens', waarin nadrukkelijk wordt gezocht naar minimalisatie van uitgewisselde gegevens door alleen een antwoord te formuleren.

In eerste instantie kan dit op basis van voor gedefinieerde sets van vragen en antwoorden, in een later stadium kan zich dit ontwikkelen in de richting van intelligente applicaties (AI) die algemene vragen van afnemers 'vertalen' naar concrete vragen, welke vervolgens worden beantwoord met een op de beschikbare datasets gebaseerd antwoord.

De verwachting is dat beide mogelijkheden (gegevens en informatie) binnen de horizon van 5 jaar naast elkaar zullen blijven bestaan.

De beweging naar deze manier van dienstverlening (gegevensuitwisseling) wordt binnen- en buiten de overheid al regelmatig toegepast.

### 5.2 Grondslag-laag (primaire laag)

Aangezien deze generieke functie een wezenlijke verandering is in het gebruik van data, er wordt tenslotte niet meer met specifieke data gewerkt, is het noodzakelijk dat bestaande wetgeving wordt gecontroleerd én aangepast als er in die wetgeving expliciet is opgenomen dat alleen de exacte data mag worden gebruikt voor een bepaald doel.

#### *Capability's*

Op de grondslag-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- Wetgeving moet ruimte bieden om vragen te beantwoorden met informatie, in plaats van met specifieke data, en moet duidelijkheid geven over wie daar toegang toe heeft.
- De wetgever moet waar nodig zorgen voor een grondslag voor doorlevering van gegevens/informatie door intermediairs.

#### *Afspraken (niet uitputtend)*

- Er zijn geen afspraken gedefinieerd voor deze capability.

#### *Voorbeelden*

- In geval dat er specifieke data wordt verwacht (bv geboortedatum) moet een vraag kunnen worden beantwoord op basis van interpretatie van de onderliggende register data (bv 'is persoon X ouder dan 18?' -> 'Ja' etc.)

### 5.3 Organisatie-laag

Om het voor afnemers eenduidig en laagdrempelig te maken én om samengestelde antwoorden te kunnen formuleren moeten er door aanbieders afspraken worden gemaakt over hoe bevraging wordt ingericht.

#### *Capability's*

Op de organisatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- Beantwoording van vragen moet over registraties en diensten heen, eventueel beheerd door verschillende organisaties, samengesteld kunnen worden
- De aanbieders van gegevens moeten ervoor zorgen dat voor alle afnemers vindbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid is geborgd.

#### *Afspraken (niet uitputtend)*

Op de organisatie-laag zijn de volgende afspraken noodzakelijk om bovenstaande capability's te realiseren:

- De aanbieders moeten afstemming hebben m.b.t. betrouwbaarheidsniveaus om samengestelde vragen te kunnen beantwoorden. Met name in die gevallen waarbij sprake is van bv privacy gevoelige informatie zouden conflicten kunnen optreden. In een dergelijke situatie zal het laagste betrouwbaarheidsniveau bepalend zijn voor het al dan niet vertrekken van de informatie.
- De aanbieders van informatie richten een proces in om afstemming te krijgen over hoe samengestelde vragen beantwoordt kunnen worden.
- De aanbieders van informatie moeten onderling afspraken maken over hoe ze vindbaarheid en toegankelijkheid kunnen inrichten en onderhouden.
- Capability 2 leidt mogelijk tot het inrichten van een voorziening.

### 5.4 Informatie-laag

Om aan de kwaliteitseisen van informatieverstrekking te voldoen moet een onderling stelsel van 'informatie' elementen worden uitgewerkt.

### Capability's

Op de informatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- De aanbieder van antwoorden moet in staat zijn om een eenduidig begrippenkader (op basis van de dialoog met en tegemoetkomend aan de wensen van de afnemer) te definiëren met veel voorkomende vragen om informatie.
- De aanbieder van gegevens moet in staat zijn om te borgen dat herleidbaar is wanneer bepaalde vragen zijn gesteld, en met welk resultaat. Dit om achteraf te kunnen toetsen of het verstrekte antwoord op het moment van vragen correct was.
- De aanbieder van gegevens moet in staat zijn om te herleiden uit welke bron de informatie is gekomen. Als afnemer wil ik kunnen achterhalen op basis van welke gegevens(bron) een antwoord is gebaseerd.
- De aanbieder(s) moet(en) in staat zijn om vragen van afnemers op een gestandaardiseerde manier te leveren (semantisch te beschrijven, vergelijkbaar met bijv. 'rulespeak')

### Afspraken (niet uitputtend)

Op de informatie-laag zijn de volgende afspraken noodzakelijk om bovenstaande capability's te realiseren:

- Aanbieders en afnemers moeten gezamenlijk toetsen bij het opstellen van een benodigde set van gegevens voor een bepaald doel of er kan worden volstaan met een antwoord op basis van informatie.
- We gaan periodiek gebruikerspanels raadplegen om te inventariseren waar het aanbod kan en moet worden aangescherpt en hoe gegevens zijn te gebruiken om door afnemers gevraagde informatie te kunnen leveren.

## 5.5 Applicatielaag

Aanbieders van gegevens moeten functioneel in staat zijn om invulling te geven aan het beantwoorden van vragen met informatie.

### Capability's

Op de applicatie-laag zijn de volgende capability's noodzakelijk om deze verbetering te realiseren:

- De aanbieder van gegevens moet in staat zijn om haar eigen register gegevens te interpreteren en te vertalen naar antwoorden op vragen naar informatie.
- De aanbieder moet in staat zijn om informatie te leveren op een voor afnemers bruikbare manier (bijv. met gewenste sortering, paginering, protocol e.d.).
- De aanbieder van gegevens moet op basis van doelbinding en overige beperkingen in staat zijn om informatie te weigeren.
- In gevallen waar sprake is van integratie van informatie uit verschillende bronnen (registers/houders), zijn er 4 mogelijke oplossingsvarianten (als informatieknooppunt):
  - Registerhouder levert integratiedienst
  - Intermediaire functie aan aanbodkant
  - Intermediaire functie aan afnemer kant
  - Afnemer integreert zelf

## 5.6 Voorbeelden op uitdaging niveau

Op basis van 1 register/bron:

1. Een 18+ leeftijd check is te doen op basis van opvragen geboortedatum en vervolgens doorrekenen tot datum vandaag, maar kan ook beantwoord worden met een simpel 'Ja' of 'Nee'. Dit volstaat in het merendeel van de gevallen, past binnen de AVG richtlijnen en voorkomt tevens problemen door foutief overnemen van gegevens (omgedraaide jaartallen bijvoorbeeld.)
2. Een controle of iemand tekenbevoegd is namens een onderneming kan beantwoord worden met 'Ja' of 'Nee', hiervoor hoeft de registerhouder zelf geen persoonsgegevens door te geven (AVG proof). Voor de ontvangende partij is een dergelijk antwoord ook vele malen makkelijker te verwerken in de eigen (geautomatiseerde) processen.

Op basis van meerdere registers/bronnen:

3. Vraag: 'Mag deze persoon een auto besturen?' Het antwoord op deze vraag is alleen te geven als er meerdere bronnen worden bevraagd en gecombineerd:
  - I. is hij/zij 18+, (BRP)
  - II. heeft hij/zij rijbewijs? (RDW)
  - III. is er een rijverbod opgelegd door een rechter? (Justitie)
  - IV. etc.Deze info komt uit verschillende bronnen en dragen allemaal bij aan het uiteindelijke antwoord.
4. Zijn er meer dan 100 mensen van 80+ in Tilburg die een auto hebben?
5. Liggen er scholen in een straal van 500 meter rond een coffeeshop?

## 6 Verbeterpunt: Vraag en Aanbod

### 6.1 Inleiding

Passage uit notitie Uitdagingen gegevensuitwisseling:

**Vraag en aanbod** Een belangrijke uitdaging ligt in het op een goede manier adresseren van het spanningsveld tussen vragende partijen (afnemers) en aanbiedende partij (gegevenshouder). Gegevenshouders hebben historisch hun register opgezet ter ondersteuning van de eigen taken. De beheerprocessen zijn ook ingericht vanuit het belang van de eigen taakuitoefening. Met het streven naar maximaal hergebruik zijn afnemers (wettelijk) gehouden aan het aansluiten op registers die niet t.b.v. de processen van die afnemers zijn opgezet. Die spanning belemmert gegevensuitwisseling. Daarbij geldt overigens wel dat het voor een gegevenshouder lastig is om het register dusdanig in te richten en te onderhouden dat het voor alle verschillende afnemers even goed inzetbaar is. Tegelijkertijd weegt vanwege de (politieke) opdracht aan de gegevenshouder veelal de eigen taakuitoefening zwaarder bij beslissingen over bijhouding of wijzigingen daarin.

**Verbeterpunt: De overheid is niet goed in staat om voldoende belang te geven aan de belangen van afnemers, ten opzichte van de belangen van gegevenshouders. (Niveau Organisatorisch)**

Wat is het spanningsveld en wat is er nodig?

- De uitdaging is om de sturing op doorontwikkeling van registraties en daarbij behorende diensten zo vorm te geven dat de gegevens aansluiten bij zowel oorspronkelijke als nieuwe gebruiksdoelen. De registraties moeten dit op uniforme wijze doen en betrokkenen hierin nadrukkelijk een rol geven.
- Illustratief is dat in het brede gebruikersonderzoek Stelsel van Basisregistraties (voorjaar 2020) door gebruikers van basisregistraties is aangegeven dat (basis)registraties regelmatig niet de gegevens bevatten die de gebruiker nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken.
- Dit valt uiteen in verschillende categorieën:
  - Een gegeven, gegevensgroep of een deel van de populatie ontbreekt, zoals bijvoorbeeld het onderscheid naar particulier of publiek eigenaarschap in de BRK of het fysieke voorkomen van een kunstwerk dat niet in de BGT is opgenomen.
  - Het gegeven voldoet qua status of actualiteit niet aan de gegevens die nodig zijn. Zo wil men bijvoorbeeld het feitelijk, actuele gebruiksdoel van een object weten, maar is in de BAG alleen het vergunde gebruiksdoel opgenomen. Iets soortgelijks geldt voor het HR en de BRK gegevens waarbij de registratie de administratieve situatie weergeeft op het moment van inschrijven van de relevante gegevens. Dat komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de actuele feitelijke situatie. Een derde voorbeeld dat genoemd wordt is dat voor het toekennen van inkomensondersteuning het actuele inkomen nodig is, terwijl de BRI het vastgestelde inkomen bevat. Dit gegeven kan een of meerdere belastingperiodes achterlopen bij het actuele inkomen.
  - Ook wordt genoemd dat de gegevensmodellen van de basisregistraties erg complex zijn. Begrippen als bijvoorbeeld ‘kunstwerk’ en ‘waterdeel’ zeggen een gemiddelde gebruiker niets. Voor het gebruik is er vaak behoefte aan meer ‘platgeslagen’ gegevens, waarin niet noodzakelijkerwijs alle complexiteit voorkomt die nodig is voor het beheer van die gegevens.

- Het gevolg hiervan is dat gebruikers de toepasbaarheid, de actualiteit of de vorm van de gegevens in de basisregistraties beoordelen als onvoldoende geschikt voor hun werk. Dus maken zij geen gebruik van de gegevens of doen zij een beroep op de uitzonderingsgronden<sup>8</sup>.

## 6.2 Grondslagenlaag

Geen capability's

## 6.3 Organisatielaag

Zorg dat de overheid gegevens zo opslaat dat deze nu en in de toekomst herbruikbaar zijn voor andere publieke doelen dan waarvoor zij oorspronkelijk verzameld zijn. Zorg ook dat gebruikerswensen structureel geïnventariseerd worden en zorg dat er een objectieve afweging plaatsvindt tussen bestaande en nieuwe eisen die gebruikers van gegevens stellen.

### *Capability's*

1. De overheid komt tot een overheidsbrede baseline gegevenskwaliteit waarin normenkader en maatregelen (proces, dashboard, kwaliteitsplan) zijn opgenomen waaraan gegevensregistraties moeten voldoen.
2. De overheid zorgt ervoor dat de behoeften van afnemers structureel worden geïnventariseerd.
3. De overheid zorgt ervoor dat de behoeften van afnemers input vormen voor de ontwikkelagenda van de gegevensregistraties.

### *Afspraken (niet uitputtend)*

- De bronhouders en gegevenshouders organiseren voor de registraties die hergebruikt kunnen worden gezaghebbende afnemersoverleggen waarin de gebruikerswensen<sup>9</sup> van huidige en potentiële gebruikers op sectorniveau besproken worden.
- We bieden afnemers (niet alleen overheden, maar ook burgers en ondernemers), de gelegenheid om wensen in te dienen en zorgen dat reacties en afhandeling navolgbaar zijn.
- We houden periodiek klanttevredenheidsonderzoeken voor de gegevensregistraties, ook bij burgers en bedrijven.
- We richten een proces in waarbij wijzigingsverzoeken van afnemers gewogen en geprioriteerd worden volgens een afwegingskader waarin aandacht is voor maatschappelijke kosten en baten. Allocatie van kosten (bij registerhouder of bij sector/afnemer) maakt deel uit van dit afwegingskader.
- We richten een proces in waarbij de prioritering die voortkomt uit deze afweging zwaarwegend wordt meegenomen in de doorontwikkelprogramma's / ontwikkelagenda van de gegevensregistratie.

---

<sup>8</sup> Samenvattend over de basisregistraties geldt dat het gebruik niet verplicht is:

- indien er een terugmelding is gedaan en het gegeven in onderzoek is;
- indien een ander wettelijk voorschrift iets anders bepaalt;
- indien het gebruik de uitvoering van de taken belemmert

<sup>9</sup> Daarbij gaat het niet alleen om wensen over de wijze van gegevensverstrekking (bijvoorbeeld real-time, of gebeurtenisgedreven), maar ook wensen over uitbreiding van de gegevensset.



### Voorbeelden

- In de gebruikersoverleggen voor de basisregistraties worden nu gebruikerswensen verzameld, maar is geen gestructureerd proces van afweging van deze wensen tov het primaire doel van de basisregistratie.
- De wens vanuit bestrijding van ondermijning om natuurlijke en rechtspersonen altijd in te schrijven in respectievelijk de BRP (RNI) en het HR voordat vastgoed op naam gezet kan worden.
- De wens, eveneens vanuit bestrijding van ondermijning, om het verblijfsadres te noteren of biometrische gegevens vast te stellen en op te nemen in de BRP/RNI.

## 6.4 Informatielaag

Om de herbruikbaarheid van gegevens te vergroten is de toegankelijkheid van de gegevens van belang. Voor (potentiële) gebruikers in het publieke domein moet duidelijk zijn wat de betekenis en de kwaliteit van de gegevens is, die bij de verschillende registerhouders in beheer zijn. Op deze laag moeten registerhouder en afnemer elkaar inhoudelijk vinden en vaststellen of er spanning is tussen de verschillende behoeften. Zij moeten samenwerken aan een oplossing of escaleren waar nodig.

### Capability's

1. De overheid verhoogt de bruikbaarheid van gegevens door inzicht te geven in de betekenis van gegevensbegrippen.
2. De overheid is, met het oog op hergebruik van gegevens voor andere dan de oorspronkelijk beoogde doelen, transparant over de kwaliteit van de gegevensregistraties en hoe deze kwaliteit is geborgd.
3. De overheid verhoogt de bruikbaarheid van gegevens door inzicht te geven in de bron en kwaliteit van gegevens.

### Afspraken

- We geven inzicht in de betekenis van gegevensbegrippen en ontsluiten deze informatie zoveel mogelijk via één plek voor (potentiële) gebruikers van gegevens.
  - Dit kan een **voorziening** zijn, zoals nu de Stelselcatalogus.
- We zijn transparant over de gerealiseerde kwaliteit van een registratie, uitgedrukt met behulp van duidelijke indicatoren en afgezet tegen vastgestelde normen.
- De gegevenshouder is transparant over hoe hij de gerealiseerde kwaliteit heeft bepaald.

### Voorbeelden

- In maart is een overzicht van kwaliteitsnormen en gerealiseerde kwaliteit van basisregistraties op [digitaleoverheid.nl](https://www.digitaleoverheid.nl) gepubliceerd<sup>10</sup>. Dit overzicht bevat per basisregistratie een selectie van kwaliteitsinformatie die illustratief is voor de datakwaliteit. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt welke kwaliteitsnormen worden gehanteerd voor iedere basisregistratie.
- De Stelselcatalogus<sup>11</sup> geeft inzicht in welke gegevens het Stelsel van Basisregistraties en andere registraties bevatten, wat ze betekenen en hoe ze met elkaar verbonden zijn. Bijvoorbeeld van welke wetgeving de gegevens zijn afgeleid.

---

<sup>10</sup> <https://www.digitaleoverheid.nl/document/kwaliteitsinformatie-stelsel-van-basisregistraties/>

<sup>11</sup> <https://www.stelselcatalogus.nl/>

## 6.5 Applicatielaag

(Nieuwe) gebruikers moeten eenvoudig en laagdrempelig toegang hebben tot gegevensregistraties, om te voorkomen dat afnemers toch eigen uitvraag gaan doen bij burgers/ondernemers. Uit het recente gebruikersonderzoek basisregistraties blijkt bijvoorbeeld dat er veel verbeteringen mogelijk zijn in de toegang tot de registraties en de dienstverlening daarbij.

### *Capability's*

1. De overheid is in staat om gebruik van gegevensdiensten eenvoudig te maken.
1. De overheid is in staat om documentatie en testfaciliteiten voor gegevensdiensten aan te bieden.
2. De overheid is in staat om laagdrempelige ondersteuning te leveren aan gebruikers van gegevensdiensten.
3. De overheid is in staat om gegevensuitwisseling te ondersteunen via veelgebruikte en gestandaardiseerde protocollen, interfaces en gegevensformaten.
4. De overheid is in staat tot overheidsbrede standaardisatie van aansluiting en wijze van gebruik van gegevensdiensten.
5. De overheid is in staat om gebruikers doelgericht te informeren over beschikbare gegevensdiensten.
6. De overheid is in staat om naar aanleiding van gebeurtenissen op basis van abonnementsgegevens notificaties te verzenden naar afnemers.

### *Afspraken*

- We komen in het kader van de NL API-strategie tot een standaard "API Designrules" die wordt opgenomen op de PTOLU-lijst van het Forum Standaardisatie.
- We werken gezamenlijk aan een goede 'developer experience (DX)', met aandacht voor functionaliteit (wat moet de API doen?), voor bruikbaarheid (hoe bruikbaar is de API voor de developer?) en gebruikservaring (hoe voelt de developer zich als die de API gebruikt?). Deze afspraken komen voort uit de NL API-strategie van het Kennisplatform API's.

### *Voorbeelden*

- Gebruikers van basisregistraties geven in het recente gebruikersonderzoek aan dat elke basisregistratie zijn eigen voorzieningen en verstrekingsproducten heeft. Voor elke registratie is daar dan een separaat en verschillend aansluitingstraject voor nodig. En voor inzage is het noodzakelijk gebruik te maken van meerdere verschillende webportalen en viewers. Daarmee is integraal gebruik van data uit de verschillende basisregistraties moeilijk. Verstrekingsproducten ontbreken of zijn duurder en moeilijker dan noodzakelijk.
- Een organisatie die gegevens bij de bron gebruikt wordt genotificeerd als zich een bepaalde soort gebeurtenissen (gespecificeerd via een abonnement) voordoen.

## 6.6 Netwerklaag

Geen capability's