

Aan: Gebruikersraad NORA
Van: Willem Kossen (BKWI)
Datum: 10 maart 2013
Onderwerp: Bestelling Katern Verbinden – onderdeel E-dossiers
Kopie aan: Externe adviseurs doorontwikkeling NORA

1. Inleiding

Er is inmiddels een start gemaakt met het ontwikkelen van het katern verbinden in het kader van de doorontwikkeling van de NORA. Hiertoe zijn rond twee onderwerpen, te weten basisregistraties en front-office al voorstudies en workshops gehouden. Voor het derde deel van het katern verbinden, e-dossiers, ligt nu de bestelling voor u. Ik geef daarin een overzicht van de inhoud die dit deel zou kunnen hebben.

Lastig daarbij is dat deze bestelling gaat over een stuk tekst dat integraal deel moet uitmaken van iets groters dat op dit moment nog niet bestaat. Om dat probleem op te lossen doe ik net alsof het een zelfstandig en losstaand katern zou zijn, waarbij de verbinding met de andere delen als raakvlakken en koppelvlakken worden gezien. Op die manier kan ik een overzicht geven van wat speelt rond het fenomeen e-dossiers zonder dat de complexiteit van het inpassen in een breder katern de inhoud vertroebelt. Weest u er echter voor beducht dat die complexiteit er natuurlijk wel is.

2. Achtergrond/context

In de bestelling voor het katern verbinden is aangegeven dat e-dossiers nog nader moest worden ingevuld, in overleg met Bert Uffen die vanuit de Manifestgroep de opdracht heeft gekregen een notitie over "best practices" rond dit e-dossiers aan te leveren. Deze opdracht van Bert is gecombineerd met de voorstudie voor dit katern, zodat op basis van een Common Body of Knowledge het fenomeen e-dossiers vanuit twee gezichtspunten kon worden beschouwd. Het ene gezichtspunt is dat van de Manifestgroep, die vooral in bestuurlijke bewoordingen de "best practices" rond e-dossiers wil verkennen. Het andere gezichtspunt is de realisatie van een (deel van een) NORA katern, gebaseerd op de voorliggende bestelling. Deze werkwijze is efficiënt en effectief gebleken.

3. Thema's

a. Definitie

Het eerste probleem dat moet worden verholpen is de definitie van het fenomeen e-dossier. Wat is dat nu precies? Het blijkt geen sinecure daarop een antwoord te geven. Bovendien is de naam e-dossier een multi-interpretabel begrip geworden waaronder iedereen iets anders verstaat, en dat is niet geheel toevallig, er zijn nogal wat voorzieningen die de naam e-dossier gekregen hebben maar heel anders van aard zijn. In het definiëren van het fenomeen e-dossiers kies ik dan ook voor de volgende aanpak:

- I. welke doelen zou je kunnen dienen met een e-dossier?
- II. welke typen voorzieningen vallen daar dan onder (of welke oplossingsrichtingen zijn te kiezen en waarom?)
- III. welke onderdelen zitten er dan in en wat expliciet niet (dat is de omgeving), de samenstelling?
- IV. hoe verhoudt zich dat e-dossier dan met z'n omgeving?

De vier onderdelen komen ieder afzonderlijk als thema terug in het katern.

Elementen van de definitie kunnen in ieder geval zijn;

- Hergebruik, maar ook het vernetwerken van gegevens, en eenmalige uitvraag ondersteunend;
- Gegevensgebruik in andere contexten, hercontextualisatie, semantische verrijking;
- Ondersteuning van samenwerking (ook zaakgericht), en/of organisatie-overstijgende processen;
- Informatie maken van gegevens (in samenhang tonen of meer, zo mogelijk mbv business rules);
- Gebaseerd op een 'zoeksleutel/ingang' per 'klant'/subject;
- Geen bron van gegevens, wel mogelijk van informatie op basis daarvan (gecombineerde gegevens);
- Ontkoppeld van bron en afnemer, centrale eigen horizontale entiteit;
- Geen gui ...
- Materiewet-gebonden Transacties maken geen onderdeel uit van e-dossier's

Er tekenen zich al wel wat vrij globale principes af die mogelijk van toepassing zijn op e-dossiers, maar er zijn er zeker veel meer en de hier genoemde zijn nog voor verbetering vatbaar:

- Houd (authentieke?) gegevens bij de bron;
- E-dossier is bron voor Afgeleide informatie, niet voor brongegevens;
- Regel autorisaties vanuit de bron;
- Hergebruik waar zinvol;
- Pas op met route-duplicaties;
- Van gegevens naar informatie, aandacht voor context/semantiek;
- Proces/taak/wet/dienst/zaak is leidend, niet het aanbod van data;
- Gebruik standaarden;
- Ontkoppeling, zorg dat het e-dossier los van haar bronnen en afnemers kan ontwikkelen, onafhankelijk van de technische eigenaardigheden van haar omgeving;
- Minder is beter (gegevens en proportionaliteit en granulariteit van berichten);
- E-dossiers en gegevensbronnen hebben een n-op-n relatie (jur/cert/ip, enz);
- Informatieverstrekking obv need-to-know en autorisatie/doelbinding GTO.

b. Doelen

Met een e-dossier oplossing worden telkens een of meer van de volgende doelen gediend:

- a. Efficiëntie en effectiviteit van de overheid;
- b. Bewijslast en inhoudelijke kwaliteit van beschikkingen;
- c. Samen kunnen werken (rond zaak, maar ook goede overdracht);
- d. Fraudepreventie en -bestrijding, handhaving e.d.;
- e. Lastenverlichting (zowel in proces zelf als voor 'klant');
- f. Vraagverheldering, situatieverheldering, inkadering;
- g. Voorkomen van ravioli-dienstverlening (vb multi-probleem).

Het is ook evident dat verschillende doelen leiden tot verschillende keuzen omtrent de oplossingsrichtingen. Die relatie is interessant en wanneer we die beschrijven maken we de keuze voor bepaalde inrichtingsprincipes makkelijker.

c. Typen

Bij het inventariseren van de voorzieningen die binnen de overheid zijn ontwikkeld en die de term e-dossier hebben gekregen vonden we een zevental types voorzieningen.

- a. Virtuele (inzage)dossiers zonder centrale opslag zoals het DKD en het EPD en Inspectieview en mijnoverheid;
- b. Dossiers met een centrale opslag zoals IVT, OLO, Tendered;
- c. Verwijsindexen zoals de Verwijsindex Risico Jongeren;
- d. Dossiers die informatie tonen op basis van gegevens: mijnpensioenoverzicht.nl;
- e. Overdrachtdossier (vb ELD en dossiers in justitieketens) en misschien in het verlengde daarvan ook zaakdossiers;
- f. Registraties (al of niet basis);
- g. DMS / CMS en bouwstenen daarvoor – gegevens verzamelingen en portalen (antwoord voor bedrijven, overheid.nl, samenwerkende catalogi , evt op basis van life-events enz.).

We hebben bij de bovenstaande lijst de sterke neiging kritisch te zijn op onderdelen f. en g. Waar het lang niet altijd voorzieningen betreft passen bij de richting van onze definitie. We zien bovendien dat het type e van een volledig andere orde en aanpak is dan a t/m d, maar waar het wel duidelijk een verbinding betreft.

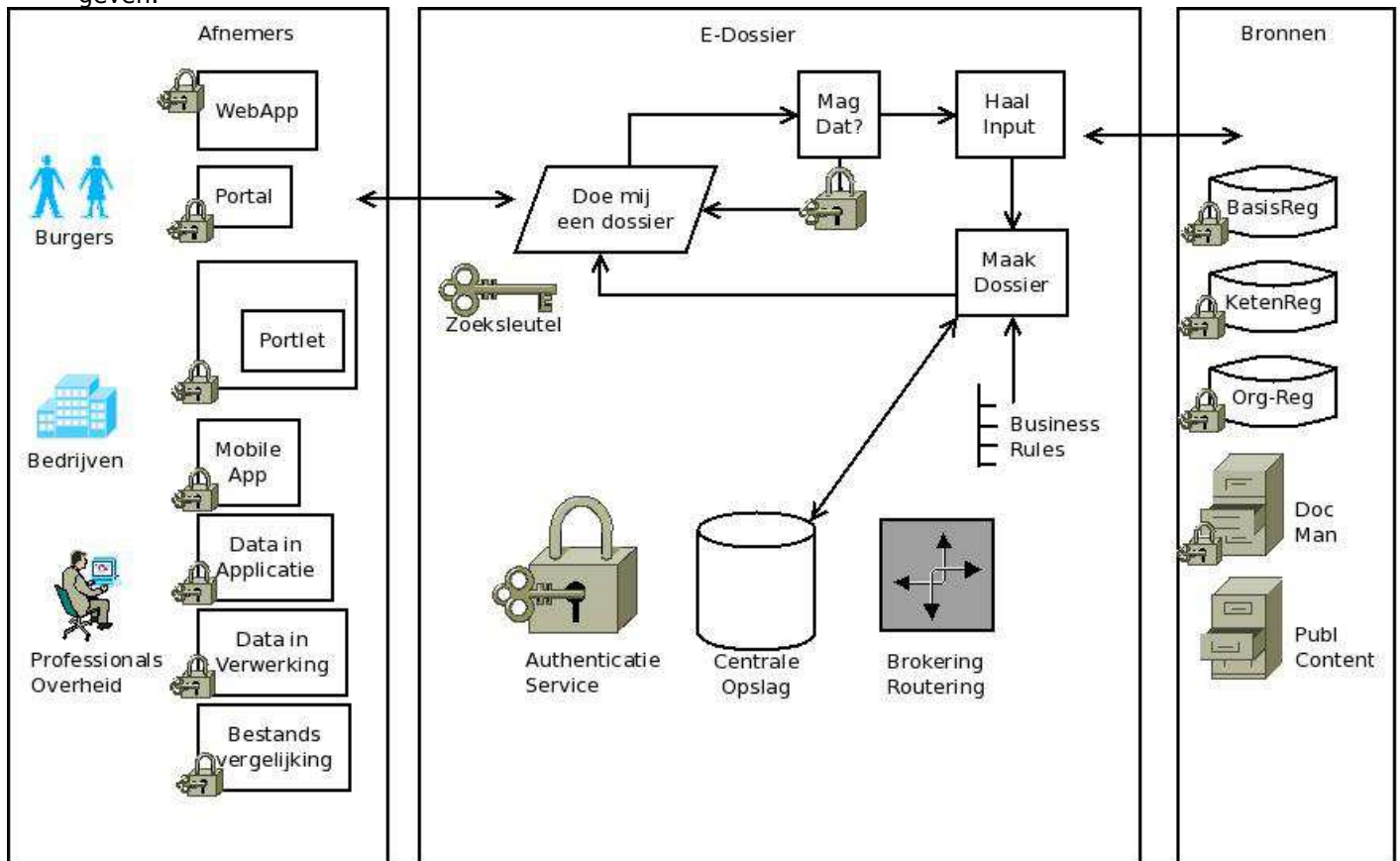
Om die reden zijn we geneigd tot de definitie van e-dossier in eerste instantie alleen typen a t/m e toe te laten. Hiermee komen we tot een afbakening van wat wel en wat niet tot het katern verbinden en het onderdeel e-dossiers daarin gaat behoren.

Wanneer we verder kijken naar de kenmerken van e-dossiers die onderdeel kunnen uitmaken van de typering en a t/m e, dan zien we de volgende lijst met mogelijke kenmerken:

- Wel of geen opslag;
- Eigen gegevens of die van een klant;
- Wel gegevens of juist niet (bijvoorbeeld verwijsindex);
- Gegevens of informatie;
- Doelgroep (burger, bedrijf, of professional);
- Intern organisatie, sectoraal, nog breder, ook buitenwacht;
- Relatie met basisregistraties / stelsel of ook andere;
- Wel/niet digivoorzieningen of andere (beperkte) transactionaliteit;
- Publieke content (portalen) vs zaak/identiteit gerelateerd (privacy) (zoeksleutel?);
- Eén of meerdere ingangen voor verschillende stakeholders;
- Met / zonder gui, wel/niet inpasbaar in zaaksystemen, midoffices of business-apps;
- Gestructureerde info vs ongestructureerd;
- Al of niet gegevens overdracht (multihop vs gecentraliseerd).

d. Samenstelling

Een e-dossier is (met uitzondering van het type e in de vorige lijst) globaal opgebouwd volgens de volgende plaat. Die plaat bevat een basis blokkendoos van het e-dossier waarbij ook gelijk helder wordt welke onderdelen in 'andere blokkendozen' vallen en dus buiten de scope van het e-dossier zelf zijn. De relaties daarmee volgen in het volgende thema (relaties). Let wel dat deze plaat enkel een conceptuele schets is, geen poging een volledige actuele correcte samenhangende en discussievrije weergave te geven.



In deze plaat wordt helder dat de belangrijkste relaties gelegd worden met de front-office (die voor het gemak ook de ontkoppeling naar professionals toe bevat, wat niet in lijn is met de eerdere bestelling voor het katern verbinden) en de bronnen (wat dus veel uitgebreider is dan alleen de basisregistraties en wat dus ook niet (volledig) in lijn is met het bredere katern verbinden).

Ik zie het e-dossier dus als de verbinding tussen bronnen en gebruikers wanneer er meer nodig is dan enkel koude gegevens die direct uit de bron komen. Het is daarmee een vorm van Haarlemmer olie, het is de plaats waar informatie gemaakt wordt van gegevens, het is de link tussen processen (en transacties) met de gegevens en het is bij uitstek een ding dat samenwerking rondom die informatie faciliteert en wat je kunt (en moet?) hergebruiken. Om die reden is het ook bij uitstek een voorziening die goed gepositioneerd kan worden op een knooppunt waar organisaties bij elkaar komen. Het is dan ook niet toevallig dat nogal wat e-dossier achtige systemen op dat soort plekken zijn gepositioneerd.

Nu zijn er ook nog allerlei onderwerpen die relaties hebben met het e-dossier, zoals de audit/rapportage/logging factor, de juridica, de beheer en beheersing, de sturing erop enz. Om de plaat overzichtelijk te houden zijn ze niet opgenomen, maar ze zijn er wel en verdienen evenzeer aandacht in het katern.

e. Relaties en raakvlakken en koppelvlakken

Heel helder is dat de belangrijkste onderwerpen waarmee relaties bestaan al in het katern verbinden kunnen worden gevonden. De relatie aan de 'achterkant' met de bronnen (maar dan wel breder dan alleen (basis-)registraties). En de relaties aan de voorkant met de gebruikers (maar dan wel breder dan alleen een publiekscontact, ook de ontsluiting op verschillende manieren naar professionals toe). Deze raakvlakken moeten nader worden beschreven in al hun complexiteit. Dit vormt de interne samenhang binnen het katern verbinden. Dat daarbij de front-office, maar ook de registratiekant wordt opgerekt is onvermijdelijk.

Er zijn echter meer raakvlakken te vinden.

I. Stelsel

Zo is er nadrukkelijk een raakvlak met het stelsel van basisregistraties, maar breder dan alleen t.a.v. deze registraties als bronnen. Het fenomeen van de ont koppeling kan middels e-dossiers worden gerealiseerd. Het probleem van de n-op-n relaties tussen basisregistraties en hun afnemers kan met tussenliggende systemen zoals e-dossiers worden beheerst. Als e-dossiers, zoals we eerder stelden, de plek zijn waar informatie gemaakt wordt van gegevens dan is betekenis een belangrijk fenomeen en raken we stelselcatalogi en allerlei gegevensregisters en bijbehorende standaarden. Wanneer gegevens worden gebruikt uit basisregistraties (en breder) dan is terugmelding bij gereede twijfel en het verkrijgen en verwerken van spontane meldingen een gegeven. De stelselvoorzieningen raken dus duidelijk aan het e-dossier. Daarbij gaat het om beperkte transactionaliteit en die moeten we scheiden van de transacties die anderszins tussen overheid en haar dienstenafnemers (burgers, bedrijven en instellingen) uitvoert. Er zitten echter wel raakvlakken tussen die transacties (en de daar onderliggende systemen) en het e-dossier, en daar moeten we iets mee.

II. iOverheid

Het iOverheid rapport geeft duidelijke waarschuwingen t.a.v. de wijze waarop de overheid omgaat met gegevens. Deze aan elkaar verbinden, in andere contexten hergebruiken en function creep, op andere plekken opslaan en doorleveren, allemaal voorbeelden van risicovolle activiteiten die mogelijk de 'klant' negatief kunnen beïnvloeden, maar ook de dienstverlening sterk kunnen ondersteunen. E-dossiers hebben vaak een rol in het bij elkaar harken van grote hoeveelheden gegevens. Het resultaat van dat harken verdwijnt in allerlei afgeleide dossiers en wordt op niet te overziene wijze hergebruikt waarbij oorspronkelijke doelen en betekenissen verloren kunnen gaan. Serieus werk maken van iOverheid vraagt dus om een wat andere manier van denken over gegevens en informatie en dat raakt e-dossiers in het hart. We moeten dus wat met "digital forgetfulness", met bewaartermijnen, met meer doen met minder gegevens, met gegevens bij de bron laten, en zeker ook met de informatiepositie van de burger.

III. Privacy en Beveiliging

Op alle niveaus is veiligheid van belang. Bij het verwerken van persoonsgegevens geldt dat in sterke mate en dat is juist waar veel e-dossiers voor worden gebruikt. Hiertoe worden technische voorzieningen ingebouwd (voor bijvoorbeeld authenticatie), en wordt uitgebreid gelogd zodat eventueel onjuist gebruik van gegevens en informatie kan worden opgespoord. Ook transparantie over wat de overheid doet met gegevens kan worden geregeld door dit soort logging op een slimme manier te gebruiken. Juist daar waar gegevens worden gebruikt buiten hun directe bron en in samenhang met andere gegevens is het zo belangrijk om transparant te zijn, dus dat geldt in sterke mate ook voor het e-dossier. Verder is de beveiliging vaak de link tussen de techniek en de juridica. Wat 'mag' met een gegeven kan worden 'afgedwongen' met een veiligheidsmaatregel. Autorisaties zijn dan ook een kernfactor binnen het e-dossier. Doordat echter het e-dossier in veel situaties niet zelf de bron van de gegevens is, is het ook niet de plaats waar de autorisatie wordt bepaald. Het is echter wel de plek waar deze kan worden afgedwongen. En dit is daarmee een belangrijke factor binnen het e-dossier, maar ook een raakvlak met de bron.

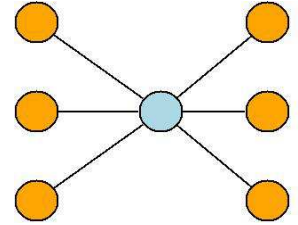
IV. Juridica

Wetgeving, contractvorming, gebruiksvoorwaarden, allemaal belangrijke onderwerpen, maar horen die in een referentiearchitectuur thuis? Het antwoord is dat de uitwerking van al die fenomenen wel degelijk invloed heeft op wat je doet en hoe je dat doet. Het is dan ook van belang om de niet-materie wetten die van invloed zijn in haar uitwerking en effecten te beschrijven. Niet-materie wetten, want voor NORA is de daadwerkelijke dienstverlening naar de burger, het bedrijf of de instelling buiten scope. Wetten die in deze categorie vallen zijn bijvoorbeeld de Wet Bescherming Persoonsgegevens, de Archiefwet en de Wet SUWI, wet op de BSN en de Wet Openbaarheid Bestuur. Bovendien is het een ingewikkeld gegeven dat de knooppuntorganisatie die veelal de 'uitbater' is van het e-dossier systeem zelf geen partij is in de wettelijke en contractuele relaties tussen bron en afnemer, maar deze wel moet faciliteren. Dit is overigens een van de fenomenen die zou pleiten voor een referentiearchitectuur voor knooppunten omdat dit veel breder ligt dan enkel voor e-dossiers.

V. Overige

Er zijn nog allerlei andere onderwerpen die aan de orde kunnen komen.

- Wanneer is een e-dossier succesvol? Dit is met name een vraag die in de notitie voor de Manifestgroep beantwoord wordt en waaruit nuttige richtlijnen komen die we in de architectuur kunnen meegeven. Evenals valkuilen, het tegenovergestelde van "best practices". Er zijn nogal wat dingen die je wilt voorkomen of die maken dat een e-dossier niet lukt, niet werkt, of niet optimaal kan werken. Het is verstandig hier principes uit te ontleen die als succesfactor kunnen helpen bij het succesvol inzetten van e-dossiers in de dienstverlening;
- Waar positioneer je het e-dossier het beste. Dit kan vaak op een knooppunt zijn of bij het onderdeel van een organisatie dat de verbindingen naar buiten afhandelt. Dat is niet voor niets, want dat is de plek waar meerdere bronnen en afnemers bij elkaar kunnen komen. Maar hoe voorkom je daarbij spaghetti oplossingen met nodeloos veel relaties en verbindingen? Er is nog geen heldere referentiearchitectuur voor dit soort knooppunten. Zo'n referentiearchitectuur zou wel kunnen helpen omdat het wiel nu op allerlei plekken opnieuw wordt uitgevonden. Het ontstaan van meerdere knooppunten en daarmee meerdere routes waarover gegevens tot de afnemers kunnen komen maakt de externe koppelvlakken van het e-dossier ingewikkelder;
- Sturing. Dit is een lastig fenomeen omdat het e-dossier meestal niet 'van iemand is', maar toebehoort aan een soms diffuus samenwerkingsgebeuren. De vraagstukken die ketenbesturing lastig maken gelden ook hier. Maar het e-dossier is in veel opzichten wel een stuk concreter. Je zult dus rond beheer, afspraken, juridica, architectuur, ontwikkeling en change management en semantiek afspraken moeten maken en overlegstructuren moeten organiseren. Dan wil ik het nog niet eens over bekostiging hebben. Dat is zeker ook een belangrijk probleem. De relatie met het katern ketenbesturing moet wel worden gelegd (ook al is het niet per se altijd een keten die samen een e-dossier opstuigt);
- Enz?



4. Uitgangspunten

De uitgangspunten die genoemd zijn bij de bestelling voor het katern verbinden neem ik hier over voor zover ze op e-dossiers betrekking hebben. Daar waar een afwijking bestaat is deze rood en cursief aangegeven, de niet relevante zijn weggelaten en nieuwe zijn toegevoegd (cursief):

- (individuele) transacties tussen een overheidsorganisatie en een burger/bedrijf zijn buiten scope van NORA;
- dat geldt ook voor de relaties tussen basisregistraties. Het is aan de beheerder van een basisregistratie om "bij de voordeur" te toetsen of een (door een burger of bedrijf) voorgestelde mutatie aansluit op de gegevensinhoud van andere basisregistraties (voorbeeld: bij inschrijving van een eenmanszaak toetst KvK op het bestaan van de persoon in de GBA/RNI);
- het schonen van gegevens blijft onderbelicht. Dat knelt des te erger bij het gebruik van gegevens in elektronische dossiers (waar gegevens van verschillende partijen bij elkaar komen en daardoor nieuwe beelden ontstaan). Daarbij zijn aandachtspunten:
 - voorkomen van administratieve realiteit (die afwijkt van de werkelijkheid);
 - toets door geregistreerde op zijn gegevens.Het onderwerp schonen krijgt expliciet aandacht in het katern "verbinden";
- bij de inrichting van een basisregistratie zou een afnemer gegevens "op maat" moeten kunnen ophalen (voorbeeld: kunnen vragen hoe oud iemand is, in plaats van ophalen geboortedatum en zelf rekenen). Aandachtspunten:
 - theorema van Parnas, gegevens kunnen opvragen zonder de structuur van de achterliggende db te kennen;
 - niet meer gegevens zien dan nodig is;
- *bij e-dossiers aandacht schenken aan het onderscheid tussen transacties (waarin de gegevens in een registratie worden geactualiseerd) en de digitale werkruimte (waarin je gegevens uit verschillende bronnen in samenhang kunt zien). Feitelijk is een e-dossier een index op een aantal achterliggende registraties. Voor het benaderen van die registraties heb je een autorisatie nodig, je mag niet zomaar alles zien; Dit uitgangspunt wens ik ter discussie te stellen. Beperkte transactionaliteit (digivoorzieningen) hoort er gewoonweg bij. Het onderscheid ligt bij de transacties in het kader van materiewetten, die scopen we eruit. Het e-dossier is niet per definitie een index op een achterliggende registratie, en ja, voor registraties zijn autorisaties vereist (ook als deze in sommige gevallen heel ruim zijn);*

- bij het nemen van een besluit moet je vastleggen welke gegevens je hebt gebruikt. Dat doe je bij voorkeur in *een dossier*¹, en niet met behulp van tijdreizen in een (basis)registratie;
- publieke organisaties kunnen bij twijfel aan een (authentiek) gegeven uit een basisregistratie een zogenoemde terugmelding doen. Burgers en bedrijven constateren ook onvolkomenheden en fouten in basisregistraties. Zij hebben dan ook een correctiefaciliteit nodig *Maar daar nog niet een 'recht' op. E-dossiers moeten de terugmeldmogelijkheid op achterliggende bronnen doorgeven aan de afnemer.*

5. Aanvliegroute

Om dit onderdeel verder vorm te geven stel ik de volgende aanvliegroute voor die begint bij het vaststellen van deze bestelling, zo nodig in aangepaste vorm als uitkomst van uw reageren.

- a. vaststellen bestelling;
- b. voorbereiden, uitvoeren, evalueren van een aantal workshops over dit onderwerp met materiedeskundigen uit een brede vertegenwoordiging van de overheid;
- c. gezamenlijk schrijfproces met de andere auteurs van het katern verbinden;
- d. Hierna volgt het gemeenschappelijk proces zoals dat in een separate notitie wordt weergegeven;
- e. Separaat op het onderwerp e-dossiers zal terugkoppeling plaatsvinden met hen die input hebben geleverd en zal mogelijk een aantal gelegenheden worden gezocht het gedachtengoed uit te dragen.

6. Gevraagde besluiten

- **kennis nemen van achtergrond en context;**
- **reactie geven op de thema's en deze eventueel aanvullen en verfijnen;**
- **reactie geven op uitgangspunten;**
- **reactie geven op eerste opzet onderdeel e-dossiers van het katern "verbinden";**
- **reactie geven op de voorziene aanvliegroute.**

¹ En dat is niet hetzelfde als een e-dossier, maar kan het wel zijn...