

# PROGRAMMERINGSRAAD LOGIUS

T.a.v. Programmeringsraad Logius

## Contactpersonen

Matthijs Claessen  
Portfoliomanager Logius  
T: 06-2116 2459

Eveline O'Brien  
Projectmanager GO  
T: 06 5048 9712

# notitie

GO - Gemeenschappelijke Overheidsarchitectuur  
Doorlichting GDI-voorzieningen

## Datum

18 januari 2019

## Kenmerk

GO/DL/PL

## Inhoud

1. Inleiding & proces
2. Gevraagde besluiten
3. Kaders
4. Doorlichting (MijnOverheid, Toegang, Machtigen en Berichtenstelsel)
5. Voorlopige conclusies
6. Hoe transities te besturen?
7. Suggesties
8. Vervolg

## Bijlagen

- a) Betrokkenen
- b) Vierkantsturing

## 1. Inleiding & proces

In de zomer van 2018 heeft de Programmeringsraad Logius (PL) opdracht gegeven om een breed gedragen enterprise architectuur op te stellen, die "helpt sturen op de doorontwikkeling en vernieuwing van de voorzieningen waaruit de basisinfrastructuur bestaat". Alle PL-leden hebben afgesproken om hier architectuurcapaciteit voor ter beschikking te stellen. Er zijn een werkgroep en een klankbordgroep (met vertegenwoordiging vanuit o.a. MFG, VNG, Logius en BZK-beleid) geformeerd<sup>1</sup> die regelmatig bij elkaar zijn geweest.

De kerngroep is in wekelijkse sessies gestart met het destilleren van de strategische thema's (en onderliggende capabilities) uit NL-DIGibeter (de Agenda Digitale Overheid). Daarnaast zijn de architecturen van Banaan, Common Ground en de adviezen uit de Interactiestrategie met elkaar vergeleken en is beoordeeld of deze in lijn zijn met de thema's die afgeleid zijn uit NL-DIGibeter. De strategische thema's in dit document zijn in november door de werkgroep afgerond en getoetst in de klankbordgroep<sup>2</sup>.

Vanaf november 2018 is er meerdere malen contact geweest met de sponsors uit de PL: Zeger Baelde (RDW/MFG) en Nathan Ducastel (VNG). Vanaf dat moment is besloten als eerste de focus te leggen op het in kaart brengen van de IST. Hiervoor is toen een intensieve werkweek met de werkgroep geweest waar diverse voorzieningen van de GDI doorgelicht zijn. De resultaten van deze werkweek zijn besproken met de sponsors en gepresenteerd in de klankbordgroep middels

---

<sup>1</sup> In de bijlage zijn de deelnemers van de twee groepen te vinden.

<sup>2</sup> Zie ander agendapunt GO Strategische Thema's GO in deze PL

een PowerPointpresentatie. Deze notitie is een schriftelijke weergave van deze sessies en afgestemd met de klankbordgroep.

## 2. Gevraagde besluiten

De Programmeringsraad Logius wordt gevraagd:

- de kaders te bevestigen;
- bevestigen of de voorlopige conclusies en suggesties begrijpelijk en toepasbaar zijn;
- werkgroep GO biedt aan deze onderwerpen in een verdiepende sessie inhoudelijk toe te lichten;
- aan te geven of deze Doorlichting nu een verdieping nodig heeft (zo ja, welke onderwerpen en hoe diep) of dat er eerst gefocust moet worden (bij voldoende capaciteit) op het in kaart brengen van de doelarchitectuur.

## 3. Kaders

Uit de dialoog met de sponsors zijn de volgende kaders benoemd. Deze zijn later verwerkt in de aanpak van de doorlichting (zie hierna A, B en C).

1. Data en transacties bij de bron, dunne portaalfuncties centraal<sup>3</sup>  
In één enkele zin samengevat de principes onder de digitale overheid.
2. Gematigd tarievenbeleid  
Een noodzakelijk kostenbewustzijn dat, hierbij expliciet gemaakt, het kader is voor bestaande en toekomstige GDI onderdelen.
3. Afspraken voor Standaarden voor Voorzieningen<sup>4</sup>  
Hiermee wordt bedoeld dat als een functie van de digitale overheid kan worden ingevuld met een afspraak dat dit de voorkeur heeft boven een stelsel. En diezelfde voorkeur geldt ook voor een stelsel en standaarden ten opzichte van een centrale voorziening. Ter overweging is besproken dat nieuwe afspraken beheerd kunnen worden zoals de NORA beheerd wordt, eventueel als uitbreiding daar op. Nieuwe stelsels en standaarden kunnen conform de werkwijze van het Forum Standaardisatie beheerd worden.

In een later stadium kunnen kaders bepaald worden voor:

- afweging specifiek en generiek
- afweging centraal en decentraal.

Governance is buiten het beoordelingsgebied van de werkgroep geplaatst en bij de sponsors permanent onder de aandacht gebracht.

## 4. Doorlichting

In samenspraak met de sponsors zijn bij het in kaart brengen van de IST de bouwstenen van de volgende GDI-componenten doorgelicht:

1. MijnOverheid
2. Toegang
3. Machtigen en
4. Berichtenstelsel.

Deze zijn doorgelicht vanuit drie beoordelingsperspectieven:

- A. Positionering, functionaliteit en huidige inrichting cq architectuur
- B. Gematigd tarievenbeleid
- C. Afspraken voor standaarden voor voorzieningen – eerste verkenning

---

<sup>3</sup> Toelichting op "dunne portaalfunctie": centraal overzicht van informatieverwijzing naast specifieke informatieverwijzing door de (uitvoeringsdiensten zelf).

<sup>4</sup> Als voorbeeld een uitwerking voor 'berichtendiensten':

*Afspraak* "burgers kunnen op elke overheidssite alle overheidsberichten zien"

*Standaard* "gebruik de XXX berichtenstandaard, volgens deze implementatievoorschriften"

*Voorziening* "bevroegbare index (van overheidspartijen en hun berichten) op een server"

## 1. MijnOverheid

### A. Positionering, functionaliteit en huidige inrichting cq architectuur

- NL-DIGIbeter en de PdI notitie "Korte termijn aanpak verbeteringen in de GDI" doen uitspraken over de richting van MijnOverheid.
- Deze uitspraken zijn deels verschillend.
- Deze uitspraken zijn niet altijd in lijn met de huidige productvisie en architectuur.
- Banaan, Common Ground en de Interactiestrategie onderschrijven de uitspraken uit NL-DIGIbeter<sup>5</sup>.
- Als alle doelen uit NL-DIGIbeter en de PdI notitie gerealiseerd moeten dan zal drie kwart van de functionaliteit, de inrichting, architectuur en interface met dienstverleners van MijnOverheid geraakt worden<sup>6</sup>.

### B. Gematigd tarievenbeleid

- Besluit MR 2017 om 'niet gedekte GDI kosten' door te belasten aan afnemers
- Invulling beleid vanuit BZK na ruggespraak: alle kosten voor MijnOverheid worden doorberekend via één onderdeel van MijnOverheid, nl de Berichtenbox. Per bericht wordt in 2019 ca. 44 ct gerekend.
- De kosten van de centrale functies en van de onderliggende infrastructuur worden omgeslagen naar één functie (berichtenbox).
- De impact van de invoering van een federatief stelsel op de doorbelasting is onbekend.
- In de toekomst kan het aantal notificaties makkelijk het dubbele zijn van het aantal berichten.
- In de toekomst zal MijnOverheid functies omvatten die niets met berichten te maken hebben, bijvoorbeeld rond Regie op Gegevens of het gebruik door intermediaire organisaties en ZZP'ers.
- Opvallende kosten:
  - Portaalkosten inzage persoonlijke gegevens (ongeveer 15%)
  - Doorbelasting DigiD (ongeveer 19%)
  - Licentiekosten Berichtenbox (ongeveer 21%)
- De kosten voor gegevensopslag zijn voorlopig niet "opvallend". (minder dan 10%)
- De kosten voor Lopende Zaken zijn op dit moment minimaal. (ongeveer 0,5%)

### C. Afspraken voor standaarden voor voorzieningen – eerste verkenning

- Zowel ADO als PDI spreken over 'er is een voorziening MijnOverheid'. In dit kader kunnen we nu 'terug' redeneren: "kunnen delen van MO via standaarden of afspraken hetzelfde voor burger, bedrijf en vertegenwoordiger realiseren?"
- Sterk vereenvoudigd kent de voorziening drie lagen: portaal, bemiddeling en data- en transactieservices.
- Vanuit de ADO en PDI uitspraken, kunnen onderdelen van MijnOverheid vervangen worden door standaarden en/of afspraken? Enkele mogelijkheden:
  - Website interfaces kunnen omgezet worden naar API's tussen portaal- en bemiddelingslaag
  - Idem voor API's tussen de bemiddelingslaag en (externe) data- en transactieservices
  - Een nieuwe functie voor hergebruik van gegevens kan als API worden ontwikkeld. Waardoor websites en apps van dienstverleners (en de markt) hierop kunnen aansluiten.
  - De "beperkte" Berichtenbox App kan op MO API's worden ingericht.

<sup>5</sup> Deze toets is niet gedaan op de PdI notitie.

<sup>6</sup> Dit betekent dat er mogelijk een verschuiving van centraal naar decentraal plaatsvindt, waarbij funding/costing en sturing transparanter wordt bij de uitvoerder, maar ook extra werk meebrengt.

- Binnen die gedachtenlijnen kunnen onderdelen verschuiven van een centrale architectuur naar een gedistribueerde architectuur<sup>7</sup>:
  - Lopende zaken, Zakenregister
  - Berichteninzage en -beheer, berichtenmagazijn (specifiek), berichtverwerking
  - Notificaties

## 2. Toegang (algemeen)

- Huidig: DigiD (incl Substantieel), DigiD Machtigen, eHerkenning, PKIoverheid, Digipoort B2, BSNk)
  - In ontwikkeling: Private middelen, Programma Machtigen, Routerings-voorziening, DigiD Hoog, eIDAS)
- A. *Positionering, functionaliteit en huidige inrichting cq architectuur*
- NL-DIGIbeter en de PdI notitie "Korte termijn aanpak verbeteringen in de GDI" doen uitspraken over de richting van Toegang.
  - Deze uitspraken zijn enigzins verschillend; PDI spreekt over een verplichte inzet van eHerkenning voor bedrijven en geeft verdieping aan ten opzichte van oplossingen (oa BSNk, etc).
  - Deze beide uitspraken worden niet geheel gedekt door de huidige productvisie en architectuur.
  - Banaan, Common Ground en de Interactiestrategie onderschrijven de uitspraken uit NL-DIGIbeter.
  - Als alle doelen uit NL-DIGIbeter en de PdI notitie gerealiseerd moeten worden dan worden alle functionaliteiten en de architectuur van Toegang geraakt.
  - De toevoeging van een Routeringsvoorziening wordt gepositioneerd als de oplossing voor de wens van (publieke) dienstverleners voor "één koppelvlak, één aanspreekpunt, één contract en één factuur". De fasering en het aanbod van functionaliteit lijkt vooralsnog niet tot bredere adoptie te leiden dan (waarschijnlijk) het VWS domein.<sup>8</sup>
- B. *Gematigd tarievenbeleid*
- Opvallende zaken:
    - Een push (verleiding) naar de DigiD App gebruik onder burgers NL kan de kosten SMS terugdringen (ongeveer 8% bij DigiD)
    - Het lijkt er op dat identieke activiteiten / functionaliteiten zoals beheervoorzieningen op meerdere plekken plaatsvinden; harmonisatie kan mogelijk besparing opleveren.
    - De totale kosten van het toegang domein binnen de digitale overheid is niet bekend (denk aan PKI certificaten en private middelen).
    - Een push naar hogere betrouwbaarheidsniveaus (Midden, Substantieel) kan papieren stromen verminderen
    - Migratie van DigiD naar Routeringsvoorziening zal invloed hebben op de kosten<sup>9</sup>.
- C. *Afspraken voor standaarden voor voorzieningen – eerste verkenning*
- Deze discussie is twee jaar geleden gevoerd en heeft geresulteerd in wat nu in ADO staat.

<sup>7</sup> Verdere analyse is nodig om te bepalen hoe effectief en efficiënt dat is.

<sup>8</sup> Stand van zaken medio januari: discussie over verplicht stellen routeringsvoorziening wordt nu gevoerd in de DG Stuurgroep eID.

<sup>9</sup> Moet nader worden uitgewerkt (ook kosten voor aanpassingen bij dienstverleners bekijken).

- Opvallend is het aantal verschillende gremia waarin afspraken tot stand komen en het aantal betrokken programma's en organisaties dat daar uitvoering aan moet geven. Een overkoepelende set afspraken voor het gehele domein ontbreekt.

### **3. Machtigen**

#### *A. Positionering, functionaliteit en huidige inrichting cq architectuur*

- Zie Toegang (algemeen).
- Verschillen in (expliciete) visie bijvoorbeeld over eenvoudige dienstensets, het bestaan van een niet-digitaal kanaal, wettelijke vertegenwoordiging, maatschappelijke intermediairs en (registratie 'bij leven' van) nabestaandenmachtiging.
- Er lijkt overlap met (basis)registraties te zijn. Een voorbeeld: in KVK register staan bedrijfsgegevens inclusief personen en hun bevoegdheden.
- Doordat bestaande voorzieningen worden in- of overgebouwd lijkt er weinig ruimte voor vernieuwende concepten.
- Machtigen gaat over natuurlijke personen en rechtspersonen en vertegenwoordigers<sup>10</sup>, dat is een andere opdeling dan burgers en bedrijven zoals dat bij identiteit wordt gebruikt.

#### *B. Gematigd tarievenbeleid*

- Opvallende zaken:
  - Er bestaan herbruikbare functies bij dienstverleners in het Machtigingsdomein. Betrek deze erbij.
  - Digitale registratie (bv DigiD app koppelen aan Machtigen) kan laagdrempelig (en gestimuleerd) worden waardoor papierenstroom wordt verminderd.
  - Als de dienstverlening betrouwbaarheidsniveau Substantieel en Hoog vereist zal het aantal Machtigingen fors toenemen omdat dit de complexiteit (ervaring) bij burgers vergroot.
  - Zie Toegang (Algemeen)

#### *C. Afspraken voor standaarden voor voorzieningen – eerste verkenning*

- Afspraak: klantreizen bij identiteit en machtigen kunnen indien gecombineerd elkaar versterken en de reis 'verkorten'.
- Stelsel: Machtigen wil de Forum standaarden volgen (noemt expliciet Digikoppeling, TLS, DNS-Sec), federatieve opzet zit in het ontwerp, onduidelijk of er daadwerkelijk meer registers komen, API's als basis worden niet genoemd als architectuur uitgangspunten.
- Voorziening: de startarchitectuur stelt dat bestaande voorzieningen worden overgenomen in de nieuwe voorziening Machtigen met een eigen interfaces richting burgers, bedrijven en vertegenwoordigers.

### **4. Berichtenstelsel**

#### *A. Positionering, functionaliteit en huidige inrichting cq architectuur*

- NL-DIGIbeter en de PdI notitie "Korte termijn aanpak verbeteringen in de GDI" doen uitspraken over de richting van Toegang.
- Deze uitspraken lijken in lijn met elkaar, maar zijn ze ook zo bedoeld? Bv: In de PDI versie worden implementatie opties beschreven: centrale berichtenbox, berichtenbox app en centrale attenderingsfunctie.

<sup>10</sup> Incl (wettelijke/vrijwillige) vertegenwoordigers, curators, voogden, etc.

- Deze uitspraken worden niet geheel gedekt door de huidige productvisie en architectuur.
- Banaan, Common Ground en de Interactiestrategie onderschrijven de uitspraken uit NL-DIGibeter.
- Er geen eensluidende visie over de (de)centrale positie van het portaal en de rol van het portaal in de transactionele processen van de (publieke) dienstverleners.
- Afhankelijk van de visies wordt de Berichtenvoorziening voor Burgers meer of minder geraakt.
- Het voorlopig eindbeeld FBS lijkt qua architectuur uitvoerbaar, onderzoek naar de kosten, juridische en technische impact en de relatie met vertegenwoordigers is noodzakelijk om tot een compleet eindbeeld te komen.

*B. Gematigd tarievenbeleid*

- Opvallende zaken:
  - Alle kosten van MijnOverheid worden op basis van 1 functie (verzonden Berichten) doorbelast (ook de kosten voor: portaal, notificaties, raadplegen Persoonlijke Gegevens & Lopende Zaken). Dit is voor een federatief stelsel met een gedistribueerde architectuur niet houdbaar.

*C. Afspraken voor standaarden voor voorzieningen – eerste verkenning*

- Het FBS leent zich in deze fase voor een grondige bezinning op afspraken, standaarden versus voorzieningen:
- Afspraak: hoe is de interactie naar- en van burgers, zijn ook mogelijk over gedeeld informatiemodel, over serviceafspraken, metadata, berichtenmagazijnen bij de dienstverleners, etc.
- Stelsel: mogelijk API's voor bijvoorbeeld berichtenbeheer, notificatie, bereikbaarheid, waardoor een gedistribueerde architectuur mogelijk wordt.
- Voorziening: centrale voorzieningen voor bereikbaarheid, voorkeuren, consentmanagement en portaalfunctie (via verschillende kanalen en dienstverleners) kunnen een te grote diversiteit van interactie varianten onder dienstverleners voorkomen. Het aantal varianten van voorkeuren voor digitaal contact met alle overheden in NL wordt door een centrale voorziening afgedwongen, maar ook beperkt.

## **5. Voorlopige conclusies (feiten gebaseerd)**

Naar aanleiding van bovenstaande zijn de volgende, feitelijke conclusies geformuleerd:

- De digitale overheid, zowel in de generieke als in de publieke dienstverlening, is complex en toont weinig flexibiliteit.
- De ambities van beleid zijn breed; alleen al deze doorlichting op een viertal GDI onderdelen laat reeds veel vernieuwing en 'verbouwing' zien.
- Uit de reflecties vanuit NL Digibeter, PDI, Common Ground, Banaan en Interactiestrategie blijkt een permanent spanningsveld rond de visie op (onderdelen van) de digitale overheid en de rolverdeling tussen centrale dienstverlening en decentrale, eigen interactie, van (publieke) dienstverleners aanwezig. De vraag is of NL Digibeter nu 'de koers' is?
- De huidige werkwijze van doorontwikkelen, financieren en architectuur bedrijven wordt per voorziening georganiseerd, waardoor de mate van verzuiling en de complexiteit van de interoperabiliteit verhoogt en harmonisatie en hergebruik onvoldoende mogelijk zijn.
- Bestaande voorzieningen zijn doorontwikkeld zonder dat de onderliggende visie is aangepast, ze passen niet meer bij de originele positionering in het gehele GDI landschap.
- Een sturing van de GDI vanuit één enterprise architectuur, met daaronder diverse domeinarchitecturen (Toegang, Machtigen, Berichtenstelsel) borgt de samenhang beter en voorkomt een wildgroei in project, programma en thema architecturen per voorziening.

- De huidige architectuur is traditioneel en statisch, een flexibele architectuur is noodzakelijk om de ambities en moderne besturing te dienen; agile/safe werken en plannen, microservices, API's, (standaard) cloud of platform services.
- Visie en architectuur op (onderdelen van en de gehele) digitale overheid hebben baat bij multidisciplinaire doorlichting op onderdelen als: operatie, techniek, ontwerp, kosten, financiering, bijdrage aan doel.
- Traditionele voorzieningen kunnen niet zonder meer in een moderne architectuur opgenomen worden. Sterker nog, als de architectuur uitgangspunten sterk verschillen tussen de bestaande en nieuwe opzet (architectuurvorm, bv centraal of gedistribueerd, API-based, microservices) is verbouwing en migratie minder voor de hand liggend dan een nieuwe opzet.
- Het verkleinen van de GDI naar een 'kern GDI' heeft consequenties voor de dienstverleners. Het zal vrijwel altijd gaan om verplaatsing en toevoeging van functionaliteit. De functies en complete uitvoering wordt verlegd.

## 6. Hoe transities te besturen?

Generaliserend zijn er drie scenario's voor de transitie van onderdelen van de huidige GDI naar nieuwe opzet:

- als voorzieningen grootschalig geraakt worden in hun functionaliteit, architecturen, inrichting en bekostiging is bevroren of minimaal aanpassen en nieuwbouw sterk aan te bevelen.
- nieuwbouw dient in moderne vorm te gebeuren: agile voortbrenging, snel resultaat, snel bijsturen. Ook de architectuurfunctie en aanpak zal zich hierop moeten aanpassen.
- als verbouwen de kern en architectuur beperkt verandert kunnen huidige diensten met significante optimalisaties in de lifecycle worden veranderd.

## 7. Suggesties

Het is wenselijk dat:

- de "vierkantsdialoog" en besturing van beleid, (publieke) dienstverleners, aanbieders basisinfrastructuur (GDI) en samenleving wordt ingericht<sup>11</sup>,
- op korte termijn de hoofdlijnen van een gedragen (lange termijn) visie op de digitale overheid bepaald is,
- de methodiek van bekostiging en doorbelasting ondersteunend wordt aan het bereiken van die visie en
- lopende programma's zich via de enterprise architectuur overheid zo snel als mogelijk inpassen binnen die visie en de overkoepelende architectuur. (eID, Machtigen, Berichtenstelsel)

De werkgroep is desgevraagd zeker bereid om in gesprek te gaan over elk van deze vier onderwerpen, waaronder een dialoog met de lopende programma's over de visie op de digitale overheid en de bijdragen van de programma's daaraan.

## 8. Vervolg

Als de suggesties door de PL onderschreven worden, is voor vervolg 4 uur per week van de huidige werkgroepleden onvoldoende. Klankbordgroep kan in huidige samenstelling en frequentie worden gehandhaafd.

Verder is de vraag aan de PL of deze Doorlichting nu een verdieping nodig heeft (zo ja, welke onderwerpen en hoe diep) of dat er eerst gefocust moet worden (bij voldoende capaciteit) op het in kaart brengen van de doelarchitectuur.

---

<sup>11</sup> Zie bijlage A hierna.

## **Bijlage A. Betrokkenen**

### **Werkgroep GO**

De werkgroep bestaat uit:

- SVB/MFG: Geer Haas
- Belastingdienst/MFG: Piet Adelerhof
- DUO/MFG: Johann Schreurs / Frits Bouma
- VNG: Wim Bakkeren / Arnaud Quanjer / Theo Peters
- Logius: Peter Leijnse, Matthijs Claessen

### **Klankbordgroep GO**

De klankbordgroep bestaat uit:

- VNG/Gemeenten: Jan Fraanje, Marthe Fuld, Judith van den Bosch, Nico Romijn (agendalid), Lennart van der. Dussen (Gemeente Amsterdam), W. Bruining (Gemeente Utrecht)
- KvK: Marcel van Dooren / Rob Spoelstra / Pieter Kalkdijk
- Rinis: Freek van Elswijk, R. Verwey
- UWV: Ron Bos / Leo Franken / Eric Nijenhuis
- RDW: Gert Stel / Patrick Rinzema
- Kadaster: Koen Huisstede
- RVO: Arjen de Ruiter
- VWS: Ron Roozendaal (agendalid)
- BZK: José Dominguez Alvarez, Gino Laan (DIO), Frank van Loon, Hans-Rob de Reus (PDI)
- Programmeringsraad Logius: Luc Boss

Niet altijd iedereen aanwezig (4 sessies tot nu toe), wel grote opkomst. Iedereen heeft toegang tot de digitale samenwerkingsruimte (<https://www.samenwerkruimten.nl/teamsites/go/Default.aspx>), waar alle documenten en onderhanden werk in te zien zijn.

### **Projectmanagement**

- Namens de PL: Eveline O'Brien (Logius)

## **Bijlage B. Vierkantsturing**

Uit het doorlopen traject van de 'GO' is gebleken in welke samenhang (en soms spanning) de enterprise architectuur en domeinarchitecturen van de basisinfrastructuur en de architecturen van de dienstverleners zich bevindt. Dit is hieronder gevisualiseerd en wordt als denkmodel voor 'vierkantsturing op architectuur' aangeboden voor het vervolg.

NB: naast architectuur spelen meer perspectieven mee: planning, portfolio, bekostigingsmodellen, bedrijfsvoering, etc. Deze zijn in dit plaatje nog niet opgenomen.



