

Interoperabiliteit als strategisch vraagstuk

interoperabiliteit in soorten: bestuurlijke keuzen die ertoe doen!

Jan Grijpink

Karakteristiek voor de Europese Unie zijn grootschalige stelsels waarbij bestaande nationale stelsels zoveel mogelijk behouden blijven. Daarvoor geldt interoperabiliteit als belangrijk bestuurlijk uitgangspunt. Interoperabiliteit is dus niet alleen een operationele of technische kwestie. Door de enorme maatschappelijke gevolgen van uiteenlopende keuzen binnen interoperabiliteit en de afweging tegenover andere integratiestrategieën verdient interoperabiliteit meer aandacht van topbestuurders en politici.

Eerst beschrijft dit hoofdstuk een bestuurlijke visie die geschikt is voor grootschalige stelsels. Vervolgens worden twee oplossingen voor interoperabiliteit van persoonsnummers tegenover elkaar gezet en vergeleken. In het Oostenrijkse model wordt het nationale persoonsnummer afgeschermd en worden algemene persoonsnummers uit andere Lidstaten gewoon meegenomen. In het Nederlandse model wordt het algemene persoonsnummer openbaar gemaakt; inwoners van andere EU-landen krijgen ook een eigen Nederlands burgerservicenummer. Uit vergelijking van deze twee oplossingen voor interoperabel gebruik van persoonsnummers worden enkele aandachtspunten voor beleid en bestuur afgeleid.

Inleiding

Onder interoperabiliteit verstaan we in dit verband dat in een stelsel gebruik wordt gemaakt van gegevens uit andere systemen of stelsels, zonder dat van die andere systemen of stelsels wordt gevraagd zich daarop geheel aan te passen. Bij interoperabiliteit in de EU bijvoorbeeld wordt er alleen naar gestreefd dat nationale stelsels door elkaar kunnen worden gebruikt.

Het tegendeel van interoperabiliteit is harmonisatie. Dan is het de bedoeling dat verschillen tussen de te harmoniseren stelsels worden weggenomen, waarna er uiteindelijk meerdere identieke stelsels overblijven, of één geïntegreerd stelsel.

In de Europese eenwording heeft interoperabiliteit als integratiestrategie vanaf het begin een grote rol gespeeld als alternatief voor harmonisatie. In de EU accepteren de Lidstaten op velerlei terrein over en weer elkaars instrumenten en mechanismen. Dat gebeurt vanuit de basisgedachte van het EEG-verdrag (Rome, 1958), te weten dat oneigenlijke belemmeringen in het vrije verkeer van mensen en goederen tussen Lidstaten moeten verdwijnen. In het hoger onderwijs erkennen we zodoende over en weer nationale diploma's. Een product dat in het EU-land van productie voldoet aan alle technische normen, mag in andere EU-landen niet worden geweigerd, ook al voldoet het product niet aan de in die Lidstaat geldende nationale normen.

Ondanks de vooraanstaande rol van interoperabiliteit heeft harmonisatie als integratiestrategie in de EU ook veel pleitbezorgers, al vergt harmonisatie doorgaans veel meer aanpassingen binnen de Lidstaten. Harmonisatie ligt soms ook heel gevoelig, bijvoorbeeld op het gebied van het strafrecht en de strafrechthandhaving. En, afhankelijk van het besluitvormingsmechanisme, kost harmonisatie vaak ook veel meer tijd.

Aan de basis van interoperabiliteit ligt respect voor andere stelsels, die men zoveel mogelijk ongemoeid wil laten. De beoogde minimum samenhang varieert met onderwerp en doel, maar leidt niet tot identieke of geïntegreerde stelsels. Een voorbeeld van interoperabiliteit in het strafrecht domein vormt de uitvoering van strafvonnissen binnen de EU. Nederlandse strafvonnissen kunnen tegenwoordig in elk ander EU-land ten uitvoer worden gelegd, en omgekeerd. Harmonisatie is daarvoor niet nodig, maar ook voor interoperabiliteit zijn soms aanpassingen nodig. En de duivel zit in de details. In het Nederlandse strafrecht moeten vonnissen gemotiveerd zijn en een Nederlands verstekvonnis is dus gewoon een gemotiveerd vonnis voor tenuitvoerlegging in een ander EU-land. Maar sommige EU-landen kennen het instituut ‘verstekvonnis’ niet. Zij volstaan in versteksituaties met een niet-gemotiveerd vonnis, dat vervolgens in Nederland dus niet ten uitvoer kan worden gelegd! Zulke uitvoeringsproblemen bij interoperabiliteit roepen steevast de vraag op of harmonisatie toch niet beter, efficiënter of effectiever is. Niet terecht, want ook interoperabiliteit kan beter geregeld worden.

Niet elke bestuurder houdt beide integratiestrategieën overigens goed uit elkaar. In een recent interview laat bijvoorbeeld een topambtenaar van de Europese Commissie optekenen:¹ “De interoperabiliteit van vingerafdruktemplates is een kerngebied waar goede voortgang wordt gemaakt, hoewel men over een internationale standaard nog steeds geen overeenstemming heeft bereikt.” Standaardisatie dient één algemeen systeem op te leveren en werkt dus in de richting van harmonisatie. Standaardisatie is voor interoperabiliteit niet per se nodig.

Interoperabiliteit is geen gemakkelijke weg. Nationale stelsels zijn van zichzelf doorgaans naar binnen gericht, bestemd voor binnenlandse consumptie. Het toekomstige Nederlandse stelsel voor grootschalige medische gegevensuitwisseling, bijvoorbeeld, het zogenaamde elektronische patiëntdossier (EPD), is uitsluitend bestemd voor zorgaanbieders die volgens de Wet Beroepen individuele gezondheidszorg (BIG) geregistreerd zijn in het nationale BIG-register en ook beschikken over een bijbehorende UZI-pas waarmee ze toegang kunnen krijgen tot het EPD-stelsel om medische gegevens van hun patiënten te kunnen raadplegen of muteren. Buitenlandse artsen die praktiseren in andere EU-landen, hebben geen BIG-registratie en kunnen volgens de huidige plannen dus geen toegang krijgen tot NL-patiëntinformatie. Maar veel medische zorg gaat nu al over de landsgrenzen heen, bijvoorbeeld omdat men kiest voor kortere wachttijden

¹ Bron: www.eubiometricsform.com

in het buurland of omdat men onwel wordt tijdens de vakantie. Gaat Nederland in de toekomst artsen in andere EU-landen 'BIG-gen'? Of accepteert Nederland medische certificeringstelsels van andere Lidstaten, zodat ook op basis daarvan toegang kan worden verkregen tot NL-patiëntinformatie?

Deze bijdrage beoogt de bestuurlijke aspecten van interoperabiliteit te laten zien aan de hand van het concrete voorbeeld van het algemene nationale persoonsnummer, in Nederland het zogenaamde burgerservicenummer. We vergelijken het Oostenrijkse en het Nederlandse model. Beide streven naar interoperabiliteit, zij het op een verschillende manier. Maar voordat we de twee modellen bekijken en vergelijken, staan we stil bij de bestuurlijke visie die men in het algemeen nodig heeft voor beoordeling van vraagstukken met betrekking tot grootschalige stelsels (Grijpink, 2005).

Bestuurlijke visie voor grootschalige Europese stelsels

Naïeve bestuurlijke opvattingen leiden tot forse onderschatting van later aan de oppervlakte komende moeilijkheden. Om krachtenvelden rond grootschalige stelsels op waarde te schatten is een realistische bestuurlijke visie nodig die rekening houdt met onoverzichtelijke en moeilijk beheersbare omstandigheden en onvoorspelbare gedragingen van grote groepen mensen (Grijpink e.a., 2007: 9-18). De meeste managers en bestuurders laten zich leiden door bewezen, in de vakliteratuur aangeprezen managementconcepten en hanteren daarop gebaseerde methoden. Maar wat zij gemakkelijk over het hoofd zien, is dat deze in de loop van de laatste honderd jaar ontwikkeld zijn met het oog op relatief kleinschalige organisatie- en bedrijfsproblemen. Binnen organisaties heeft het management doorgaans voldoende gezag en doorzettingsmacht om problemen op die manier effectief aan te pakken. Op grootschalige stelsels blijken deze concepten en methoden echter niet dezelfde uitwerking te hebben, vooral omdat op dat niveau (sector, keten of land) overkoepelend gezag met doorzettingsmacht veelal ontbreekt. We beseffen niet, dat deze managementinzichten en –ervaringen dan niet gelden. Erop gebaseerde maatregelen of oplossingen pakken vaak anders uit dan bedoeld en verwacht. Deze denkfout wordt in de wetenschap niveauvergissing genoemd (fallacy of the wrong level). Een niveauvergissing begaat men als men een inzicht dat is verworven op een bepaald systeem- of analyse-niveau (bijvoorbeeld een informatiesysteem of een organisatie) toepast op een ander niveau (bijvoorbeeld een keten, land of het internationale personenverkeer) zonder uitdrukkelijk na te gaan, of dat inzicht ook op dat hogere niveau geldig is (Grijpink, 2006: 29).

Kennis is dus in beginsel niveaugebonden. In de informatiekunde is onze kennis doorgaans ontleend aan kleinschalige systeemniveaus zoals informatiesysteem, organisatie of project. Op een grootschalig systeemniveau, bijvoorbeeld sector, keten of land, zijn hierop gebaseerde rationele verwachtingen en oplossingen niet vanzelfsprekend relevant of toereikend. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in informatie-infrastructuren voor grootschalige informatie-uitwisseling die te weinig rekening houden met diepgewortelde terughoudendheid

van samenwerkingspartners om informatie te delen, of die niet berekend zijn op tegenwerking van de personen om wie het gaat (verdachten, uitkeringsaanvragers). Wat we dus in ieder geval niet moeten doen, is een grootschalig stelsel benaderen als een intern informatiesysteem met een wat grotere groep gebruikers. Een uniek persoonsnummer moeten we daarom ook niet zien als een betekenisloos administratief nummer, zoals veel ambtenaren en bestuurders denken. Dat is kleinschalig rationeel denken. In een onoverzichtelijke, mobiele en anonieme samenleving fungeert een algemeen persoonsnummer (ons burgerservicenummer, bijvoorbeeld) als een soort identiteitsbewijs.

Gebruik van een nummer geeft mensen de suggestie dat je de rechtmatige houder van dat nummer bent. Dat heeft onbedoelde en onverwachte effecten. Het burgerservicenummer geeft bijvoorbeeld toegang tot medische zorg, ongeacht of de persoon die zich ervan bedient de rechtmatige houder is. Maar de medische gegevens van zijn behandeling worden daarna opgeborgen in het verkeerde dossier, namelijk dat van de rechtmatige houder van het burgerservicenummer. Het blijkt in de praktijk voor een zogenaamde meelifter dat hij voor de houder wordt aangezien. Dat gaat gemakkelijker dan managers en bestuurders doorgaans denken!

Wat voor soort benadering van grootschalige vraagstukken vloeit voort uit deze bestuurlijke visie? In ieder geval een strategie van geleidelijkheid, waarbij men er bij elke stap op rekent dat het daarbij voorlopig zal blijven (Grijpink, 2006: 30). In plaats van zoeken naar een integrale optimale oplossing kan men beter kiezen voor een reeks kleinere deeloplossingen die het vraagstuk geleidelijk kunnen inperken. Dat vereenvoudigt de besluitvorming en verhoogt de kans dat een wat ingrijpender beslissing ook echt tot stand komt als die op een bepaald moment toch nodig mocht blijken. Een regionale aanpak valt ook binnen deze strategische benadering. Standaardisatie weer niet, die wordt alleen nagestreefd waar het strikt noodzakelijk blijkt. Ten slotte: interoperabele nationale oplossingen passen beter in deze benadering dan harmonisering van nationale stelsels!

We zullen deze bestuurlijke visie bij wijze van illustratie toepassen op grootschalige persoonsnummerstelsels om de bestuurlijke dilemma's van interoperabiliteit beter te laten zien. Naarmate de informatisering van de samenleving voortgaat, wordt het gebruik van persoonsnummerstelsels belangrijker. Dat komt omdat gegevens sneller en met minder fouten geautomatiseerd kunnen worden verwerkt met nummers dan alleen met tekst, beeld of geluid. Daarbij krijgen persoonsnummers die oorspronkelijk bedoeld waren voor registratie van gegevens, steeds duidelijker ook een persoonsidentificerende functie (Grijpink, 2008b). Veel landen opteren daarbij voor een algemeen persoonsnummer. In Nederland is dat het burgerservicenummer (BSN). Wat men zich daarbij moet realiseren is dat persoonsnummers geleidelijk in een turbulent veld terecht gaan komen, waarin grote groepen mensen ontdekken wat er allemaal mogelijk is met een persoonsnummer dat werkt als een toegangspas voor allerlei maatschappelijke sectoren. Vanuit een dergelijk 'zwaar weer'-scenario komt men op het punt van interoperabiliteit tot andere keuzen dan wanneer men zich als bestuurder laat verleiden door de charmes van een transparante en uniforme ordening.

Voorbeeld: interoperabiliteit van persoonsnummers

We stellen het Oostenrijkse en Nederlandse model voor persoonsnummers tegenover elkaar en we vergelijken de verschillen uitgaande van de twee hiervoor geschetste bestuurlijke visies.

In het **Oostenrijkse model** (Hayat e.a., 2005) heeft iedere burger een uniek identificatienummer (PIN) dat echter niet rechtstreeks gebruikt mag worden voor identiteitscontroles, administratieve koppelingen en digitale communicatie. Het persoonsnummer wordt zodanig afgeschermd, dat buiten de centrale persoonsadministratie alleen de burger zelf toegang heeft tot zijn nummer. Overheidsinstanties gebruiken een daarvan afgeleid nummer dat ook sectorspecifiek is. Persoonsgegevens uit verschillende sectoren kunnen dus niet met het persoonsnummer worden gekoppeld, tenzij de burger daarbij helpt. Strafrechtsautoriteiten hebben bevoegdheden om die medewerking af te dwingen. Persoonsnummers uit andere EU-landen kunnen in dit stelsel van sectorspecifieke afgeleide nummers meegenomen worden, zodat ook hier de originele persoonsnummers buiten circulatie blijven. Gecompromitteerde afgeleide nummers kunnen eenvoudig worden vervangen door nieuwe. Voor elk origineel nummer zijn zeer veel afleidingen mogelijk. De vervanging kan zich beperken tot de sector waar men het slachtoffer is geworden van fraude. De administratieve rompslomp van een nieuw nummer in alle bestaande administraties die het nummer kennen is overzichtelijk.

Het Oostenrijkse systeem werkt voor eigen burgers en burgers uit andere EU-landen in principe gelijk. Oostenrijkse persoonsnummers worden in een afgeschermd centraal register beheerd, vreemde persoonsnummers die in het Oostenrijkse stelsel worden meegenomen worden in een apart centraal register opgeslagen. Een centrale autoriteit geeft elke burger eerst een uit deze PIN afgeleid persoonsnummer, dat de sourcePIN wordt genoemd. Dit wordt gevonden door bij het persoonsnummer een geheime waarde op te tellen en het resulterende getal te versleutelen met de geheime sleutel van de centrale autoriteit. Als ontsleuteling met de publieke sleutel van de centrale uitgevende autoriteit een leesbaar resultaat oplevert, weet men zeker dat de sourcePIN authentiek is. Deze sourcePIN is alleen bekend bij de eigenaar, het is bij wet zelfs aan de uitgevende autoriteit niet toegestaan om een kopie te bewaren. In elke overheidssector wordt uit de sourcePIN een eigen sectorspecifieke PIN afgeleid (ssPIN). Deze wordt gecreëerd door bij de sourcePIN een willekeurige waarde op te tellen en daarop vervolgens een hashfunctie toe te passen die ervoor zorgt dat de originele sourcePIN niet uit een ssPIN teruggerekend kan worden. Sectorspecifieke persoonsnummers van dezelfde persoon zijn onderling ook niet op elkaar te herleiden. Zo is binnen elke overheidssector sectorspecifieke online communicatie met en over de burger mogelijk, evenals administratieve controle en gegevenskoppeling. Om elektronische identificatie en verificatie van iemand in een fysieke omgeving met een afgeleid persoonsnummer toch zinvol en trefzeker mogelijk te maken, moet de burger zelf zijn sourcePIN en publieke sleutel ter beschikking stellen. Omdat beide gegevens met de publieke sleutel van die burger versleuteld zijn en dus onleesbaar voor iemand anders, kan het ter beschikking stellen alleen plaatsvinden door

deze gegevens weer leesbaar te maken met de geheime sleutel van die burger. Als hieruit een leesbaar resultaat volgt, heeft de controlerende instantie een grote mate van zekerheid dat het de correcte gegevens zijn en dat ze door de juiste persoon ter beschikking zijn gesteld. Uitgaande van de veronderstelling dat de sleutels niet in verkeerde handen zijn gevallen, want dat is de zwakte van een controlestelsel gebaseerd op persoonsnummers. Het voordeel is echter dat een gecompromitteerde gegevensset op verzoek van de burger op een eenvoudige manier kan worden geblokkeerd en vervangen.

Volgens het **Nederlandse model** wordt het algemene persoonsnummer, burgerservicenummer genoemd, de Nederlandse burger toegekend door en vervolgens beheerd in de decentrale gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA). Niet-ingezetenen, waaronder EU-burgers uit de andere lidstaten, krijgen als er sprake is van een relatie met de overheid ook een eigen Nederlands burgerservicenummer, dat wordt toegekend en opgeslagen in een centraal register niet-ingezetenen (RNI). Het burgerservicenummer is openbaar en moet in beginsel door overheidsinstanties in alle sectoren worden gebruikt. Het verplichte gebruik geldt ook voor allerlei private organisatie, afhankelijk van de specifieke sector. Het burgerservicenummer wordt bij de identificerende persoonsgegevens afgedrukt op rijbewijzen, reisdocumenten en alle officiële identiteitsbewijzen, om de bruikbaarheid en kenbaarheid zo groot en toegankelijk mogelijk te maken. Gebruik van het burgerservicenummer is o.a. wettelijk verplicht voor alle onderdelen van het belastingstelsel, de sociale zekerheid, het onderwijs, de zorgsector en tal van andere sectoren. Gebruik van een apart sectoraal persoonsnummer kan alleen als er voor dat sectorale persoonsnummer een wettelijke grondslag is. Gebruik van sectorale en andere persoonsnummers naast het burgerservicenummer is wettelijk toegestaan in een aantal situaties, waaronder voor fraudebestrijding. Gecompromitteerde burgerservicenummers kunnen wel worden vervangen door nieuwe, maar blokkeren en vervangen van een burgerservicenummer put de beperkte voorraad originele persoonsnummers versneld uit. Bovendien geeft blokkeren en vervangen een enorme administratieve rompslomp in alle bestaande administraties die het nummer intussen (verplicht) als kerngegeven voeren.

Vergelijking van interoperabiliteitsmodellen

Binnen interoperabiliteit blijken uiteenlopende oplossingen mogelijk. De drie meest opvallende verschillen zijn:

- 1 de afscherming van het Oostenrijkse persoonsnummer versus de openbaarheid en brede verspreiding van het Nederlandse burgerservicenummer;
- 2 de wijze waarop persoonsnummers van niet-ingezetenen worden meegenomen;
- 3 de consequenties van blokkeren en vervangen van gecompromitteerde persoonsnummers.

ad 1: openbaarheid en (sectorale) afscherming

Het burgerservicenummer schakelt bijvoorbeeld alle decentrale medische gegevens van Nederlandse en buitenlandse patiënten. Als iemand meelift op

het burgerservicenummer van iemand anders, kunnen zijn medische gegevens ernstige gevolgen hebben voor diens latere medische behandeling. Binnen de EU-ruimte met zijn half miljard inwoners zal dat probleem met het Oostenrijkse model veel kleiner blijken dan met het Nederlandse model als het model in de gehele EU zou worden ingevoerd. Openbaarheid van het persoonsnummer bij EU-breed gebruik is eigenlijk alleen een doelmatige strategie als misbruik geen grote schade oplevert of bestaande kansen op schade en schade volume niet structureel vergroot. Hiervan is nu al geen sprake, maar des te minder naarmate onze maatschappelijke processen verder digitaliseren en de integratie binnen de EU toeneemt.

ad 2: gebruik van nationale nummerstelsels, of elke Europeaan 27 verschillende persoonsnummers

Het toekennen van nationale persoonsnummers aan niet-ingezetenen uit andere EU-landen zonder dat daarop adequaat beheer mogelijk is, levert bestuurlijk een totaal andere situatie op dan het meenemen van nationale persoonsnummers die beheerd worden in het eigen land waarvan de autoriteiten zijn aan te spreken op fouten en fraude. Dat telt niet in het minst, omdat het aantal beschikbare nummers beperkt is en een totale conversie een enorme opgave is.

ad 3. consequenties van blokkeren en vervangen van gecompromitteerde persoonsnummers

Schade en rompslomp beperken zich in het Oostenrijkse stelsel tot de sector waar zich het incident heeft voorgedaan. Het originele nummer blijft gehandhaafd. In het Nederlandse model is blokkeren en vervangen ingewikkeld en nauwelijks uitvoerbaar. Verwacht mag worden dat burgers moeten leren leven met besmette persoonsnummers en dat de vervuiling van de duizenden registers die op den duur op het verplichte burgerservicenummer zijn gebaseerd moeilijk valt te keren.

De bestuurlijke beoordeling van deze verschillen is sterk afhankelijk van de (bestuurlijke) visie die iemand heeft op zulke grootschalige persoonsnummerstelsels. De doelgerichte rationele bestuurder staat vaak lijnrecht tegenover de bestuurder die anticipeert op een gebrekkige en onoverzichtelijke werking van een grootschalig stelsel en op onbegrip en tegenwerking van grote groepen personen. De verschillen beperken zich niet alleen tot dit voorbeeld van persoonsnummers. Een vergelijkbare analyse is mogelijk voor biometrie in het kader van het biometrische EU-paspoort (Grijpink, 2008a). Het gaat hier om algemene bestuurlijke aspecten van elk interoperabel grootschalig stelsel.

literatuur

- Grijpink, J.H.A.M. (2005), *Onze informatiesamenleving in wording. De uitdaging van grootschalige informatie-uitwisseling in de rechtstaat*, Universiteit Utrecht (www.cs.uu.nl/people/grijpink).
- Grijpink, J.H.A.M. (2006), *Keteninformatisering in kort bestek*, Lemma, Den Haag, ISBN 978-90-5931-472-6.
- Grijpink, J.H.A.M. e.a. (red.) (2007), *Geboeid door ketens, samen werken aan keteninformatisering, Een twintigtal professionals aan het woord ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Platform*

Keteninformatisering, uitgave van het Platform Keteninformatisering, Den Haag, ISBN 978-90-811470-1-9. Zie ook: www.keteninformatisering.nl

- Grijpink (2008a), *Biometrie, veiligheid en privacy, enkele opvallende, richtinggevende ontwikkelingen*, in: *Privacy en Informatie (P&I)*, 11e jaargang, nummer 1 (2008), Kluwer, Deventer, ISSN 1388-0241.
- Grijpink (2008b), *Checklist Persoonsnummers en andere nummerstelsels*, in: *Checklisten Informatie-management*, Sdu Uitgevers, Den Haag, CDROM uitgave 2008-2, ISBN 978-90-1212-124-8.
- Hayat, A., R. Posch & T. Rössler (2005), *Giving an interoperable solution for incorporating foreign e-ED's in Austrian E-government*, in: *Proceedings of IDABC-Conference 2005: Cross-Border e-Government Services for Administrations, Businesses and Citizens* (Feb. 17-18, 2005, Brussel), pp. 147-156, European Commission (Enterprise and Industry Directorate-General). Zie ook <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3910/5803#proceedings>

Prof. dr mr Jan Grijpink

is raadadviseur op het ministerie van Justitie (informatiestrategie) en bijzonder hoogleraar informatiekunde (Keteninformatisering in de rechtstaat) aan de Universiteit Utrecht. Hij is voorzitter van het Nederlands Biometrie Forum en van de Raad van Toezicht van de Stichting ZorgTTP.