



INTEROPERABILITEITS- AGENDA

Ruimte voor richting

INHOUDSOPGAVE

	Ten geleide	4
1	Voorbeelden uit de praktijk Interactie tussen burger, bedrijf en overheid	6
2	Waarom Interoperabiliteit Een werkende e-overheid kan niet zonder interoperabiliteit	10
3	Wat is interoperabiliteit Betrouwbaar en vertrouwelijk gegevens uitwisselen	12
4	De interoperabiliteitsagenda Samenwerken, aansluiten en aanjagen	16
	<ul style="list-style-type: none">• Standaard open• Authenticatie en autorisatie• Governance van interoperabiliteit• Dienstverleningsconcepten• Financieringsarrangementen• Omgaan met gegevens• Stelselmatig semantiek	
5	Ten slotte	24

Ten geleide

“Deze tijd vraagt om een overheid¹ die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt. Professionals in de publieke sector zijn degenen die daaraan concreet handen en voeten geven. Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal.”²

Met ambitieuze projecten wil de regering een dienstbare publieke sector realiseren. Dit doet zij met projecten als aanval op de schooluitval, kansen voor kinderen en veiligheid begint bij voorkomen. Deze projecten hebben als belangrijkste gemeenschappelijk kenmerk het creëren van een betere samenleving door goede publieke dienstverlening.

De maatschappelijke vraagstukken zijn tegelijkertijd dermate complex dat ze onmogelijk door één minister of één overheidsorganisatie zijn op te lossen. Samenwerken en delen van elkaars gegevens zijn een noodzakelijke voorwaarde geworden. Een dergelijke “interoperabiliteit” draagt bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid, samenhang en consistentie van het overheidshandelen. Het maakt de overheid transparanter, beter aanspreekbaar en geloofwaardiger en bevordert uiteindelijk ook de kwaliteit van onze democratie. Interoperabiliteit is essentieel: zonder samenwerken en hergebruik van gegevens geen resultaat. De inzet van ICT is daar onlosmakelijk mee verbonden, ICT maakt een efficiënte uitwisseling en hergebruik van gegevens mogelijk.

In de achterliggende jaren is een aantal forse stappen gezet op weg naar betere publieke dienstverlening. Basisregistraties zijn of worden ontwikkeld, het Burgerservicenummer is ingevoerd, standaardisatie hoog op de agenda gezet, gemeenschappelijke voorzieningen komen gereed voor gebruik, aan de aansturing van grootschalige ICT-projecten wordt terecht veel aandacht geschonken. Toch ontbreekt in de huidige projecten nog te veel het besef van het belang van interoperabiliteit, laat staan dat er bewust op gestuurd wordt. Zonder interoperabiliteit komt het behalen van de bovengenoemde kabinetsdoelstellingen ernstig in gevaar.

Interoperabiliteit is een organisatieoverstijgend vraagstuk. Het valt al snel tussen wal en schip, omdat het niet zonder meer de doelstellingen van de afzonderlijke organisaties dient. Niemand voelt zich er eigenaar van of voor verantwoordelijk. Bovendien is vaak sprake van een discrepantie tussen lasten en lusten. De organisatie die moet investeren, is lang niet altijd degene die recht-

streeks profiteert. Interoperabiliteit vereist zodanige ontwikkeling van nieuwe systemen dat ze in beginsel in staat zijn gegevens uit te wisselen.

Deze interoperabiliteitsagenda presenteert uitdagingen naast staand beleid: een agenda met zaken die de overheid nog moet regelen. Dit draagt bij aan verregaande samenwerking binnen de overheid en met burger en bedrijf, in ieder geval voor wat betreft gegevensuitwisseling.

De interoperabiliteitsagenda vraagt tevens durf om te kiezen. Durf om een deel van de zelfstandigheid te verruilen voor het dichterbij brengen van de maatschappelijke doelen. De interoperabiliteitsagenda reikt over de grenzen van individuele overheidsorganisaties. Dit gebeurt niet op basis van wettelijke verplichting, maar door het maken en naleven van wederzijds gemaakte afspraken. Het implementeren van afspraken vraagt een balans tussen het Poldermodel (betrokkenheid) en het doorhakken van knopen (besluitvaardigheid). Een uitsluitend top-down model werkt in dit domein slecht; de kennis van ICT, van dienstverlening en handhaving en van de behoeften van burgers en bedrijven zit veel meer bij de uitvoerders dan bij bestuursdepartementen, departementen en centrale bestuursdiensten.

De onderwerpen op de agenda gaan ver, soms heel ver. Dit is onmogelijk in korte tijd te realiseren. Het draait bij het vormgeven van interoperabiliteit om programmatische veranderprocessen die zich over langere tijd uitstrekken. Daarbij zijn honderden, zo niet duizenden, publieke en private organisaties betrokken, die weten wat ze moeten doen en wat ze van een ander mogen verwachten.

Het College Standaardisatie³ is ingericht om adviezen te doen over het bevorderen van interoperabiliteit. Deze agenda biedt het College de strategische thema's aan; thema's die vragen om verdere uitwerking. Daarmee is deze interoperabiliteitsagenda een volgende stap op weg naar een beter presterende overheid en daarmee ook een beter presterende samenleving.

¹ Nota bene: het gaat in wezen om meer dan de overheid alleen, maar om het handelen van de hele publieke sector

² Regeerakkoord CDA, PvdA en Christen Unie, <http://www.regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638>

³ Instellingsbesluit Forum en College Standaardisatie, http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/Instellingsbesluit_Forum_en_College.pdf

1 Drie voorbeelden uit de praktijk

Drie praktijkvoorbeelden met gegevensuitwisseling over organisatiegrenzen heen tonen aan waarom werken aan interoperabiliteit in de publieke sector belangrijk is. De voorbeelden behandelen achtereenvolgens de interactie tussen burger en overheid, tussen bedrijf en overheid, en tussen overheid en overheid.

Burger – Overheid

Wie een “groot rijbewijs” heeft en dat moet verlengen, krijgt op dit moment te maken met de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de gemeente. Daarnaast zijn bezoeken aan keuringsarts en fotograaf noodzakelijk.

De RDW houdt de registratie van rijbewijzen bij. Het CBR beoordeelt iemands rijvaardigheid. En de gemeente maakt en verstrekt de nieuwe rijbewijzen. De overheid heeft zijn taken verdeeld over verschillende organisaties.

Volgens de RDW kan de hele procedure meer dan drie maanden in beslag nemen. Een proces dat de burger zelf moet regisseren. Alles bij elkaar zijn het 9 contactmomenten, waarvan alleen al 3 bezoeken aan het gemeentehuis. Door samen te werken en gegevens te delen kan de overheid dit proces aanzienlijk vereenvoudigen.

Men mag ervan uitgaan dat de gemiddelde bezitter van een groot rijbewijs zijn rijbewijs wil verlengen als dat verloopt. Dus: stuur hem namens de gemeente direct – en op tijd – een volledig en zoveel mogelijk vullingaanvraagpakket toe. Daarmee gaat hij langs arts (in het pakket zit een lijst van keuringsartsen in de regio) en fotograaf (het pakket geeft aan welke fotografen volgens de “normen” werken).

Het gecompleteerde pakket kan naar de gemeente worden verzonden. Als het rijbewijs klaar is, kan de aanvrager het afhalen, en betalen.

In deze aanpak heeft de gemeente de regiefunctie van het aanvraagproces overgenomen: de burger wordt niet meer ingezet om gegevens of formulieren tussen verschillende overheidsorganisaties te distribueren.

Bedrijf – Overheid

Een containerschip nadert de haven van Rotterdam. Vanuit de scheepsagent gaat een bericht over aankomst en bestemming van schip en lading naar het Port Community Systeem van Portinfolink (Rotterdam) of Portnet (Amsterdam). Dit systeem stuurt de informatie voor de verschillende toezichthoudende instanties naar het “overheidsloket”. Dit overheidsloket distribueert de informatie naar de douane (voor het inklaren van de goederen), de Voedsel- en Warenautoriteit en Plantenziektkundige dienst, EZ (voor eventuele vergunningen), en naar nog vele andere betrokken overheden. Eén bericht dus maar, met alle informatie die nodig is. Nog voor dat het schip de haven binnen is gevaren zijn de nodige aangiften gedaan en als het eenmaal binnen is, kunnen efficiënt alle procedures worden doorlopen.

Zo zou het kunnen gaan, ware het niet dat dit ene overheidsloket niet bestaat. Op dit moment communiceert de vervoerder langs verschillende systemen met de afzonderlijke overheden. Maar, de eerste aanzet voor dat ene overheidsloket is er. De Douane speelt daarin een belangrijke rol.

De Nederlandse Douane is lid van de Wereld Douane Organisatie. Door deze WDO is een datamodel ontwikkeld dat bij alle douanes ter wereld wordt toegepast. Een mooi voorbeeld van internationale standaardisatie. Handig voor de vervoerders. Handig ook voor de douanes, die hierdoor bijvoorbeeld eenvoudig gegevens kunnen uitwisselen.

In de nieuwste versie van het WDO-model zijn ook gegevens opgenomen op gebied van landbouw, gezondheid en verontreinigd afval. Verdere uitbreiding van het datamodel staat op stapel. Zo worden de voorwaarden geschapen voor dat ene “overheidsloket”, of beter gezegd, voor dat ene Nederlandse im- en exportloket.

De voordelen van dat ene loket zijn duidelijk. De vervoerder hoeft met nog maar één overheidsorganisatie te communiceren. Afhandeling van vracht kan worden gestroomlijnd. Overheden krijgen precies de informatie die ze nodig hebben. Over ontwikkeling en onderhoud van systemen hoeven de afzonderlijke overheden zich niet meer druk te maken. Enzovoort.

Er vindt nu al volop standaardisatie plaats. Binnen het bedrijfsleven zelf. Tussen de verschillende douanes. Tussen het bedrijfsleven en de afzonderlijke overheden.

Overal, maar niet tussen de verschillende Nederlandse overheden. De interoperabiliteit kan daar dus beter.

Er is wel een gezamenlijk belang: wil Nederland zijn concurrentiepositie behouden, dan moet dat ene loket er komen (de ontwikkeling van het WDO-model betekent immers: elders in de wereld wordt eraan gewerkt). Daarvoor zijn wel een mandaat, wellicht een wettelijke verplichting, en ook geld nodig.

Overheid – Overheid

Het Inlichtingenbureau ondersteunt de controle op de rechtmatigheid van uitkeringen.

Dat doet deze stichting ten behoeve van de gemeentelijke sociale diensten. De opgegeven informatie wordt vergeleken met gegevens uit tal van overheidsregistraties.

Alleen als je écht geen inkomsten hebt, kun je aanspraak maken op een bijstandsuitkering. Dat moet natuurlijk wel gecontroleerd worden. Gelukkig is de tijd voorbij dat een aanvragende burger zijn volledige administratie aan de Sociale Dienst moest overleggen.

De procedure loopt zo: de burger doet zijn aanvraag bij de sociale dienst van zijn gemeente. Deze laat de rechtmatigheid onderzoeken door het Inlichtingenbureau. Eerst worden bij de Belastingdienst de opgegeven personalia gecontroleerd. Daarna wordt bij de Dienst Justitiële Inrichtingen nagekeken of de aanvrager niet toevallig in detentie zit. Via UWV, Belastingdienst en IB-Groep wordt de inkomens- en arbeidssituatie in kaart gebracht. Via Kadaster en RDW worden vastgoed- en autobezit gecontroleerd.

Het Inlichtingenbureau wisselt dus gegevens uit met een reeks van overheidsorganisaties. Het verleent hiermee alle betrokken partijen een dienst. De burger hoeft niet echt alles te overleggen. De sociale diensten hoeven niet bij al die ander overheidsorganisaties apart langs te gaan. En, niet in de laatste plaats: al die andere overheidsorganisaties hoeven niet met al die sociale diensten gegevens uit te wisselen.

Dit is een schoolvoorbeeld van interoperabiliteit tussen overheden, in de dienstverlening van de ene overheid aan de andere. Daarvoor moest wel een reeks hobbels worden overwonnen. Om te beginnen de semantische hobbel: het begrip inkomen is niet in elke regelgeving gelijk. Dan de technische hobbels: de manier waarop gegevens in databestanden zitten bijvoorbeeld, is nog niet overal gelijk. Standaardisatie op (inter)nationale schaal moet deze hobbel slechten. De privacy-hobbel: gegevens die verzameld zijn voor het ene doel, mogen niet zomaar voor het andere doel gebruikt worden.

En dan nog de organisatorische hobbels: wie slaat welke gegevens op, bijvoorbeeld? De laatste hobbel die het Inlichtingenbureau neemt is de financiële. De achtergrond daarvan is dat veel overheidsorganisaties de afgelopen jaren op een grotere afstand van hun departement zijn gezet. Het Kadaster en de RDW bijvoorbeeld moeten zichzelf financieel bedruipen: als ze een dienst verlenen aan een burger of organisatie, sturen ze een rekening. Ook aan collega-overheidsorganisaties dus. Zelfs als die daar budgettair niet op ingesteld zijn. Deze hobbel levert het Inlichtingenbureau forse vertragingen op.

Niemand trekt het nut van de dienstverlening van het Inlichtingenbureau in twijfel. En iedereen weet dat het rondpompen van geld binnen de overheid geen zin heeft, en moet worden vermeden. Zeker als het zorgt voor inefficiëntie en de dienstverlening belemmert. Interoperabiliteit betekent uiteindelijk ook: overheidsorganisaties sturen elkaar geen rekeningen. Zover is het (nu) nog niet.

2 Waarom interoperabiliteit

De noodzaak van interoperabiliteit ontstaat bij de beleidsdoelstellingen van het Kabinet. Voor het realiseren van die doelstellingen is de ontwikkeling en implementatie van de e-overheid een randvoorwaarde. Een werkende e-overheid op haar beurt kan niet zonder interoperabiliteit.

Het kabinetsbeleid

“Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen. De dienstbare overheid werkt op basis van vertrouwen in burgers en professionals en verdient vertrouwen door haar respectvolle werkwijze en goede dienstverlening. De dienstbare overheid is ook een slagvaardige organisatie die met minder mensen meer kwaliteit levert. Kortom: de dienstbare overheid functioneert als bondgenoot van de samenleving.

De overheid verleent niet alleen diensten, maar stelt ook regels en maakt en handhaaft wetten. Bij dit alles is het voor burgers en bedrijven van belang snel te weten waaraan men toe is. Voor gemeenten en provincies geldt hetzelfde als voor de rijksoverheid.

Alle overheidslagen moeten samen iets voor burgers betekenen en niet publiekelijk tegenover elkaar staan. Dat vraagt een duidelijke onderlinge rol- en taakverdeling en goede samenwerking.”⁴

Van groot belang is dat organisaties er van doordrongen zijn dat zij hun doelen niet zelfstandig kunnen bereiken.

De rol van de e-overheid

E-overheid is een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van Kabinet, gemeenten, uitvoerders en alle andere overheidsinstellingen.

De “definitie van e-overheid is:

een overheid waarbij het verkeer tussen overheid en burger⁵ zo veel mogelijk langs elektronische weg plaatsvindt, met als doel betere dienstverlening, betere handhaving en bevordering van inspraak en zeggenschap.

Het belang van de burger is hierbij het uitgangspunt.

Die moet er op kunnen rekenen dat de overheid, landelijk⁶, regionaal en lokaal, zijn diensten op korte termijn zo organiseert en aanbiedt, dat de meeste – en de meest wezenlijke – contacten tussen burger en overheid elektronisch kunnen plaats vinden.”⁷

“Verbetering van de dienstverlening van de overheid kan echter niet zonder de gerichte inzet van de e-overheid.” [...] De e-overheid heeft “belangrijke potentie [...] om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en voor burgers en bedrijven zichtbare resultaten te boeken, zeker als deze infrastructuur echt als een gezamenlijke overheidsbrede infrastructuur wordt benut.”⁸

Interoperabiliteit

“De overheid moet haar diensten samenhangend aanbieden, zodat overlap en tegenstrijdigheid kan worden voorkomen. Een samenhangend aanbod van diensten vergt intensieve samenwerking en afstemming tussen verschillende overheidsorganisaties.”⁹

In het actieplan Nederland Open in Verbinding¹⁰ spreekt “Het Kabinet [...] van interoperabiliteit als het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische wijze gegevens en informatie te kunnen uitwisselen binnen en tussen organisaties. Interoperabiliteit is een essentiële randvoorwaarde voor een toekomstvaste ontwikkeling van diensten en toepassingen die door en met ICT in brede zin mogelijk worden gemaakt.”

Door interoperabiliteit verbeteren overheidsorganisaties hun effectiviteit. Ze zijn in staat in steeds wisselende samenwerkingsverbanden in te spelen op actuele gegevensbehoefte van burger, bedrijf en overheid. Het geeft organisaties flexibiliteit in het uitvoeren van taken.

Het onderwerp reikt overigens verder dan alleen de overheid. Denk bijvoorbeeld aan het simpele feit dat een rekeninghouder van een bank ook bij andere banken geld kan opnemen. De realisatie van de e-overheid maakt interoperabiliteit echter een prangend aandachtsgebied: als de bouwstenen van de e-overheid onverhoopt niet onderling interoperabel blijken, dan komen de kabinetsplannen in gevaar.

⁴ Hier hoort ook nog bij internationaal

⁷ Wallage Postma, het uur van de waarheid, 2007

⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 29362 nr. 137

⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 29362 nr. 137

¹⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 26643 nr. 98

⁴ Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV, http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011

⁵ Het rapport Wallage Postma spreekt van burger. Dit moet hier en verder in dit stuk gelezen worden als burger en bedrijf

3 Wat is interoperabiliteit

Interoperabiliteit is door RAND¹¹ als volgt omschreven: “the ability of distinct systems to communicate and share semantically compatible information, perform compatible transactions, and interact in ways that support compatible business processes to enable their users to perform desired tasks.”

Het gaat er op de eerste plaats om dat we betrouwbaar en vertrouwelijk gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. De memorie van toelichting van de Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer licht dit nader toe:

“Een zwaarwegend probleem bij elektronische gegevensuitwisseling is het garanderen van voldoende veiligheid. Het verzenden van een eenvoudig e-mailtje volstaat vaak niet, omdat dat te weinig betrouwbaar is. Hoe kan men zeker weten dat de afzender degene is die hij zegt te zijn, en dat de inhoud van het stuk (onderweg) niet gewijzigd is? Hoe weet de afzender dat onbevoegden geen kennis kunnen nemen van de inhoud van het bericht?”¹² en vervolgens:

“De volgende aanduidingen geven een goede uitwerking aan de open normen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid:

- Authenticiteit = oorsprong van het document: zijn de gegevens werkelijk van de afzender afkomstig?
- Integriteit = de zekerheid dat gegevens volledig zijn en niet onbevoegdlijk zijn gewijzigd.
- Onweerlegbaarheid = het voorkomen van weerlegbaarheid; onloochenbaarheid.
- Transparantie = de mogelijkheid dat wijzigingen van de gegevens achteraf kunnen worden opgespoord en inzichtelijk kunnen worden gemaakt.
- Beschikbaarheid = toegankelijkheid en bereikbaarheid van het document.
- Flexibiliteit = de mate waarin aan nieuwe of oude gebruikseisen kan worden voldaan.
- Vertrouwelijkheid = exclusiviteit: het document is alleen toegankelijk voor hen voor wie het is bestemd.

Bij elektronisch verkeer zal het bestuur deze beginselen in acht moeten nemen. De authenticiteit heeft betrekking op de oorsprong van het document: is het document wel echt? Zijn de gegevens werkelijk afkomstig van de verzender? Is de verzender inderdaad degene voor wie hij zich uitgeeft? De integriteit heeft betrekking op de mogelijkheid dat het document onderweg is gemanipuleerd: is het document juist en volledig? Ook de vaststelling van het tijdstip en de datum vallen hieronder. Het document moet gefixeerd kunnen worden. Een beginsel dat vaak in het verlengde van de eerste twee wordt genoemd, is het beginsel van onweerlegbaarheid.

Dat beginsel brengt tot uitdrukking dat het onmogelijk moet zijn om te ontkennen dat het bericht is verstuurd; dan wel dat het onmogelijk moet zijn om te ontkennen dat het bericht is ontvangen. Het beginsel van transparantie staat voor de controle dat wijziging van de gegevens achteraf kan worden opgespoord. Dit beginsel is vooral van belang voor de controle op de betrouwbare werking van de gebruikte systemen. Het beginsel van beschikbaarheid heeft betrekking op de toegankelijkheid van het document. Het moet in beginsel steeds te lezen zijn, ook na het verstrijken van enige tijd en na de ingebruikname van andere programmatuur; hetgeen bijvoorbeeld kan door conversie. [...] Een beginsel waarmee tevens rekening mee moet worden gehouden is het beginsel van flexibiliteit. Software en technieken zijn aan snelle ontwikkelingen onderhevig. Binnen enkele jaren zijn zij vaak al weer verouderd. Modernere technieken dragen dikwijls bij aan een hogere mate van betrouwbaarheid. Dit beginsel geeft aan in hoeverre van betrokkenen mag worden verlangd dat zij steeds over de goede software en hardware beschikken. De vertrouwelijkheid ziet erop dat het document alleen toegankelijk is voor hen voor wie het is bestemd. Het versleutelen van het document is daarvoor een methode.”

Het maken van technische afspraken alleen is daarbij niet voldoende. Het gaat om afspraken op alle niveaus: bestuurlijke afspraken, wet- en regelgeving tot en met afspraken over transportprotocollen.

Het is van belang dat de keuzes topambtelijk -zo niet politiek- gedragen worden. Bij het maken van die afspraken laat het Kabinet zich adviseren door het Forum en College Standaardisatie.¹³

Dimensies

Interoperabiliteit kent drie dimensies: organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit.¹⁴

- Organisatorische interoperabiliteit. Het vermogen van organisaties om processen en systemen in te richten om –al dan niet ondersteund door ICT- gegevens met elkaar uit te wisselen. Neem bijvoorbeeld het verlengen van een groot rijbewijs (hoofdstuk 1). De RDW zou de gemeente in kunnen seinen dat een rijbewijs binnenkort verloopt. De gemeente neemt vervolgens de regie richting de burger en schakelt - achter de schermen - met het CBR.
- Semantische interoperabiliteit. Het vermogen van systemen of organisaties om aan de kant van zender en ontvanger gegevens op dezelfde manier te interpreteren. Een van de hobbels voor het Inlichtingenbureau (hoofdstuk 1) was dat het begrip inkomen verschillende betekenissen kent, met alle gevolgen van dien.

¹¹ RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2001–2002, 28483 nr.3

¹³ http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/Instellingsbeschikking_Forum_en_College.pdf

¹⁴ Zie ook European Interoperability Framework 1.0, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19528>

- Technische interoperabiliteit Het vermogen van systemen om op het niveau van infrastructuur en software met elkaar te communiceren. De Overheidsservicebus (OSB) zorgt er bijvoorbeeld voor dat organisaties op onderliggende technische niveaus met elkaar kunnen communiceren, waardoor het mogelijk wordt op semantisch en organisatorisch niveau betekenisvol gegevens met elkaar te delen.

Deze drie dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het uitwisselen van gegevens vraagt interoperabiliteit op alle drie de niveaus.

Doelen

Drie doelen voor interoperabiliteit uit het onderzoek van RAND¹⁵ sluiten nauwgezet aan op de ambities van het Kabinet:

- "Improve cost-effectiveness and cooperation within government"
- "Improve transparency/accountability/credibility of government" en
- "Improve citizen/business interaction with government"

RAND toont in het onderzoek aan dat kiezen voor deze doelen resulteert in kiezen voor concrete actie. Zij stellen voor bij de bovenstaande doelen in te zetten op:

- "Emphasize technical standardization
- Coordinate intra-governmental semantics (ontologies etc.)
- Coordinate ICT-development across government
- Emphasize user-oriented semantics (ontologies etc.)
- Standardize eGovernment user interfaces
- Coordinate legal/legislative policies underlying transparency/accountability
- Include citizen- and business-oriented eGovernment use cases
- Emphasize citizen- and business-oriented services
- Emphasize sector-related portals
- Emphasize methods of presenting consistent semantics to users
- Include easy- to use choreography/orchestration"
- In hoofdstuk 4 zal een verband worden gelegd tussen agenda en deze punten.

Interoperabiliteit en NORA

Het Forum Standaardisatie vindt: "Interoperabiliteit en standaardisatie binnen de totstandkoming van de e-overheid vereisen een breed gedragen architectuurfunctie. Dit is essentieel voor de samenhang tussen reeds ontwikkelde en nog te ontwikkelen voorzieningen van de e-overheid. Ook

de aansluiting van honderden overheidsorganisaties en private instellingen op de e-overheid in de komende jaren vraagt om een architecturale benadering."¹⁶

"De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) bevat kaders voor dezelfde manier van werken. Om zoveel mogelijk ervoor te zorgen dat elke overheidsorganisatie eenvoudig op de infrastructuur van de e-overheid kan aansluiten, is de NORA opgesteld."¹⁷

"De Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) bevat inrichtingsprincipes, modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de elektronische overheid. Het accent ligt daarbij op het mogelijk maken van samenwerking tussen overheidsorganisatie in ketens en netwerken."¹⁸ Versie 3.0 van NORA – momenteel in ontwikkeling- positioneert interoperabiliteit nadrukkelijk als de centrale boodschap.

NORA bevat "een samenhangend geheel van modellen, voorschriften en toelichtingen"¹⁹ ofwel de reeds gemaakte afspraken. Dat wil overigens niet zeggen dat iedereen die afspraken in de praktijk al heeft geïmplementeerd.

De keerzijde van interoperabiliteit

Interoperabiliteit brengt ook risico's mee die aandacht behoeven. Het vooronderzoek noemt er drie:

1. "Interoperability may compromise privacy
 - By linking together information that is currently in separate "silos"
 - By making it easier to "connect the dots" about citizens' behaviour
2. Interoperability may compromise security, making each system only as secure as its least secure interoperating partner
3. Interoperability adds technical complexity to system design:
 - Planned interoperability is more cost-effective than ad hoc interoperability
 - Both add cost (not necessarily paid by the beneficiaries)
 - The benefit hopefully outweighs the cost (though not always for the same parties)"²⁰

Interoperabiliteit betekent telkens een afweging maken tussen gegevens uitwisselen en de effecten die dat met zich mee kan brengen.

¹⁶ http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/CS_4apr07_doc03.2_NORA_Advies_1.0.pdf

¹⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 29362 nr. 137

¹⁸ http://www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/e-overheid/architectuur/NORAv2_0.pdf

¹⁹ <http://www.elektronischeoverheid.nl/data/files/architectuur/NORAontwikkeling%20DEF.pdf>

²⁰ RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

¹⁵ RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

4 De interoperabiliteitsagenda

Het Forum constateert dat NORA belangrijke aan interoperabiliteit gerelateerde onderwerpen nog niet afdekt. Deze onderwerpen zijn om verschillende redenen nog onvoldoende te vertalen in hanteerbare voorschriften. Deze witte vlekken vormen samen de interoperabiliteitsagenda.

Het Forum Standaardisatie neemt zich voor als aanjager voor de onderwerpen op de interoperabiliteitsagenda te fungeren. Het is ondenkbaar dat Forum en College het moderne informatieprobleem zelfstandig kunnen oplossen. Daarvoor is samenwerken tussen en met veel partijen nodig. Daarom is het zaak om waar mogelijk aan te sluiten bij of verbanden te leggen met bestaande ontwikkelingen.

De uitwerking van onderwerpen op de agenda leidt tot advies aan het College, inclusief een impactanalyse van de voorstellen. Nieuwe afspraken die hieruit voortkomen zullen vervolgens in volgende versies van NORA worden opgenomen.

De agenda heeft een dynamisch karakter. Dat wil zeggen dat afhankelijk van bevindingen onderweg de prioriteitstelling anders komt te liggen of onderwerpen op- of afgevoerd kunnen worden.

1 Standaard open

Waarom	Linksom of rechtsom, de overheid ontkomt niet aan standaardisatie. Daarbij geldt als norm: overheden communiceren waar mogelijk met behulp van open standaarden. Open standaarden zijn de norm. Afwijken is slechts onder voorwaarden mogelijk. Voor organisatorische en semantische standaarden geldt het regime "pas toe" of leg uit" aan de hand van een Collegebesluit. Voor technische standaarden is veelal sprake van een de facto marktontwikkeling. Voor technische standaarden zal slechts in enkele gevallen een besluit van het College nodig zijn.
Barrière	Open standaarden is de norm, maar het ontbreekt aan overzicht welke open standaarden te gebruiken in de publieke sector
Dimensies	Organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit
Referenties	Actieplan Nederland Open in Verbinding ²¹ "Emphasize technical Standardization Coordinate intra-governmental semantics (ontologies etc.) Emphasize user-oriented semantics (ontologies etc.)" ²²

²¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 26643 nr. 98

²² RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

2 Authenticatie en autorisatie

Waarom	Authenticatie en autorisatie zijn nodig voor de meeste transacties met de overheid. Of het nu gaat om in te zien hoe hoog de studieschuld is, het verlengen van het paspoort of het aanvragen van een kapvergunning. Een dekkende generieke set authenticatiemiddelen voor alle transacties van bedrijf, burger en overheid met de overheid is nog niet beschikbaar.
Barrière	Belangrijke vragen op dit dossier zijn onder meer: <ul style="list-style-type: none">• Wat is veilig?• Wat kan de overheid over laten aan de markt?• Welke standaarden gebruiken we?• Ondertekent een bedrijf of een persoon namens een bedrijf?
Dimensies	Organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit
Referenties	“Emphasize technical Standardization Coordinate ICT development across government” ²³

3 Governance van interoperabiliteit

Waarom	Governance van interoperabiliteit houdt in sturen op effectieve toepassing van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen.
Barrière	Belangrijke vragen op dit dossier zijn onder meer: Wat zijn kritische succesfactoren voor de implementatie van standaarden? Hoe kan het Kabinet het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief beïnvloeden? Hoe kan het Kabinet naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste borgen?
Dimensies	Organisatorische interoperabiliteit
Referenties	Dit onderwerp refereert aan de belangrijkste conclusie van het RAND onderzoek: ontwikkel een governance model voor interoperabiliteit.

²³ RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

4 Dienstverleningsconcepten

Waarom Een dienstverleningsconcept is “een uitwerking van de wijze waarop processen, procedures, systemen, de organisatie en aansturing worden ingericht om diensten te kunnen verlenen aan burgers en bedrijven. Op basis daarvan worden concrete randvoorwaarden/normen geformuleerd waar de dienstverlening aan moet voldoen”.²⁴

Het gaat bij dienstverleningsconcepten om het aanbieden van “diensten in samenhang” met burger en bedrijf centraal.

Een van de aspecten is de inzet van verschillende kanalen. De komst van Internet opent de mogelijkheid diensten af te nemen op de plaats en tijd die de burger wil. Het is echter niet realistisch te veronderstellen dat bijvoorbeeld het gemeentehuis voortaan altijd open is. Bovendien mag de overheid de burger niet vergeten die zelf niet in staat is van al die nieuwe technologie gebruik te maken.

De kwaliteit van diensten moet constant zijn. Wanneer een aanvraag voor een kapvergunning via de balie van het gemeentehuis leidt tot een vergunning, kan die aanvraag via het Internet natuurlijk niet in afwijzing resulteren. Bovendien is het zeer wenselijk om inzicht te hebben in de voortgang van uw proces, zodat burger en bedrijf weten wat zij wanneer kunnen verwachten van de overheid.

Barrière Vooraf is voor burgers en bedrijven (vaak) onvoldoende duidelijk wanneer en hoe processen verlopen en wanneer zij welk resultaat kunnen verwachten. Processen en processtappen sluiten onvoldoende op elkaar aan, zodat onderweg verlies van gegevens optreedt.

Dimensies Organisatorische interoperabiliteit

Referenties Burgerservicecode; onder meer Keuzevrijheid van contactkanaal²⁵
Dienstenrichtlijn²⁶
“Include easy-to-use choreography/orchestration”²⁷

²⁴ <http://egem-iteams.nl/system/files/abcvandeandereoverheid.pdf>

²⁵ http://www.burger.overheid.nl/wat_wij_doen/burgerservicecode

²⁶ http://www.ez.nl/Onderwerpen/Groeiende_economie/Dienstenrichtlijn

²⁷ RAND, *Towards a Dutch Interoperability Framework*, 2007

5 Financieringsarrangementen

Waarom

1. Voor overheidsdiensten bestaat momenteel geen eenduidig, helder model voor wat betreft de financiering van diensten. Het gaat daarbij niet alleen om de ontwikkelingskosten, maar ook om het beheer en implementatie van een dienst.
2. Voor het gebruik van een dienst door een overheidsorganisatie brengt de aanbieder vaak meer dan de kosten voor het verstrekken van de dienst in rekening, terwijl dit reeds met publiek geld is gefinancierd. In lijn met een gerechtelijke uitspraak²⁸ over het databankenrecht is de gewenste situatie dat overheidsorganisaties maximaal de kosten van de verstrekking in rekening brengen.

Barrière De huidige opzet van overheidsorganisaties is vaak volgens het principe “eigen broek ophouden”. Dit verleidt overheidsorganisaties die gegevens bij een andere overheidsorganisatie willen afnemen tot een keuze tussen betalen of de burger lastig vallen met vragen naar de bekende weg.

Dimensies Organisatorische interoperabiliteit

Referenties -

²⁸ http://www.iept.nl/files/2008/IEPT20080206_Rb_Amsterdam_Landmark_v_Gemeente_Amsterdam.pdf

6 Omgaan met gegevens

Waarom Burgers, bedrijven en instellingen moeten in staat zijn gegevens en de uitwisseling van informatie over hen te kunnen controleren en te kunnen herstellen door terugmelding.

Daarnaast bestaat er mogelijk spanning tussen het principe eenmalig aanleveren van gegevens, meermalen gebruik en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De Wet Bescherming Persoonsgegevens gaat er van uit dat het doel van gegevens uit vraag nadrukkelijk bepaald is.

Barrière Binnen een keten is het doel van het verzamelen van gegevens nog wel te bepalen, maar bij het uitwisselen van gegevens over ketens heen - bijvoorbeeld uitwisseling van gegevens tussen onderwijsinstelling en sociale dienst - is het veel moeilijker te bepalen of het gebruik van de gegevens overeenkomt met het oorspronkelijke doel van het vergaren. Bovendien kan een gebruiker niet of moeilijk achterhalen wat er met zijn gegevens gebeurt, laat staan eenvoudig gegevens aan (laten) passen.

Dimensies Organisatorische interoperabiliteit

Referenties Witboek Privacy-Enhancing Technologies(PET)²⁹
"Emphasize technical Standardization
Coordinate legal/legislative policies underlying transparency/
accountability"³⁰

7 Stelselmatig semantiek

Waarom Semantiek wil zeggen dat zender en ontvanger elkaar begrijpen bij het uitwisselen van gegevens en dat zij dezelfde betekenis aan begrippen toekennen. De ontwikkeling van basisregistraties is een enorme stap voorwaarts, want die hebben als doel het op een plaats opslaan van (basis) gegevens. De basisregistraties worden noodgedwongen in hoge mate ontwikkeld als "informatiesilo". Eenmalige gegevensverstrekking en hergebruik van gegevens maken dat de basisregistraties in toenemende mate onderling en met de buitenwereld op een begrijpelijke manier gegevens moeten kunnen uitwisselen.

Barrière Hoewel dezelfde objecten en entiteiten in verschillende basisregistraties voorkomen, bepalen de afwijkende doelen waarvoor de gegevens verzameld zijn en de verschillende contexten waarin zij gebruikt worden, dat zij verschillende betekenis of lading hebben. Uitwisseling en hergebruik zijn daarmee niet vanzelfsprekend. Er zijn inmiddels maatregelen voor technische interoperabiliteit genomen, zoals de ontwikkeling van het OverheidsDienstenPlatform(ODP), maar het semantische aspect van gegevensuitwisseling krijgt nog nauwelijks aandacht.

Dimensies Organisatorische en semantische interoperabiliteit

Referenties "Coordinate intra-governmental semantics (ontologies etc.)
Emphasize user-oriented semantics (ontologies etc.)"³¹

²⁹ https://www.cbppweb.nl/downloads_technologie/Witboek_PET.pdf

³⁰ RAND, Towards a Dutch Interoperability Framework, 2007

³¹ RAND, Towards a Dutch Interoperability Framework, 2007

5 Ten slotte

De onderwerpen op de agenda raken de drie deelgebieden organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit. Samengevat:

- **Organisatorische interoperabiliteit:** standaard open; authenticatie en autorisatie; governance van interoperabiliteit; dienstverleningsconcepten; financiering van diensten en transacties; omgaan met gegevens.
- **Semantische interoperabiliteit:** standaard open; authenticatie en autorisatie; stelselmatige semantiek.
- **Technische interoperabiliteit:** standaard open; authenticatie en autorisatie.

Hier valt op dat het zwaartepunt van de agenda ligt op organisatorische en in iets mindere mate semantische interoperabiliteit. Dat is volledig in lijn met de opdracht van Forum en College Standaardisatie: "Niet het scheppen van een volledig bouwwerk van standaarden moet voorop staan, maar interoperabiliteit van informatiesystemen. De nadruk ligt op het maken van afspraken over semantische en organisatorische standaarden en minder op technische standaarden."³²

³² http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/Instellingsbeschikking_Forum_en_College.pdf

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van GBO.Overheid/Bureau
Forum Standaardisatie ter ondersteuning van het
Forum Standaardisatie.

Uitgave: december 2008

Oplage: 1.000

© 2008 GBO.Overheid

Uitgever

Forum Standaardisatie

Auteur

Sander Zwienink

Communicatie

GBO.Overheid

Vormgeving

New Case, Den Haag

Drukwerk

TDS, Schiedam

Forum Standaardisatie

Het Forum Standaardisatie adviseert het College Standaardisatie over de elektronische informatie-uitwisseling tussen overheden onderling en tussen de overheid, bedrijven en burgers. Daartoe richt het Forum zich op de uitvoering van beleid op het gebied van interoperabiliteit en standaardisatie.

Het Bureau Forum Standaardisatie (onderdeel van GBO.Overheid) ondersteunt het Forum.

Het Bureau doet onderzoek naar knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling en adviseert over het gebruik van standaarden. Meer informatie vindt u op www.forumstandaardisatie.nl.

GBO.Overheid

De gemeenschappelijke beheerorganisatie GBO.Overheid biedt publieke dienstverleners een samenhangende ICT-infrastructuur zodat burgers en bedrijven betrouwbaar, snel en gemakkelijk elektronisch zaken met hen kunnen doen. GBO.Overheid levert producten op het gebied van toegang, gegevensuitwisseling, informatiebeveiliging en standaardisatie. GBO.Overheid is onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Meer informatie vindt u op www.gbo.overheid.nl.

Overname van tekst toegestaan met bronvermelding.

