

Logius
Forum Standaardisatie
p/a Bureau Forum Standaardisatie
Postbus 84011
2508AA Den Haag

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
070 373 8819		
onderwerp	ons kenmerk	datum
Rapport Interoperabiliteit versie 1.0 d.d. 23 nov. 2010	101209.001u_as	9 december 2010

Geachte voorzitter,

Hierbij treft u onze reactie aan op het rapport *Interoperabiliteit binnen en tussen sectoren*, versie 1.0 van 23 november 2010.

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is verantwoordelijk voor GEMMA, de landelijke referentiearchitectuur voor de gemeentelijke informatievoorziening. GEMMA bevat voor interoperabiliteit belangrijke standaarden. De belangrijkste zijn:

- het informatiemodel RSGB voor gemeentelijke basisgegevens (voluit het Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens);
- het informatiemodel RGBZ voor gemeentelijke zaakgegevens (voluit het Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens-Zaken);
- de berichtenstandaard StUF (Standaard Uitwisselings Formaat), tevens opgenomen op de Comply-or-explain-lijst Open Standaarden.

Vanuit deze verantwoordelijkheid en onze actieve betrokkenheid bij de informatievoorziening in de gemeentelijke bestuurslaag stellen wij vast dat interoperabiliteit en daarmee het koppelen van systemen nog steeds een problematisch onderwerp is. Daarom hechten wij belang aan het door u te bespreken rapport "Interoperabiliteit binnen en tussen sectoren".

De voorliggende reactie op het rapport hebben wij als volgt opgezet:

1. onze analyse en visie;
2. onze reactie op de conclusies en aanbevelingen van het rapport;
3. detailopmerkingen bij de rest van het rapport;
4. samenvattende opmerkingen mbt. doorontwikkeling van bestaande standaarden.

1. Analyse en visie

In paragraaf 1.3 stelt het rapport vast dat interoperabel zijn het vermogen is om samen te werken en dat de overheid daarvoor moet voldoen aan eisen in drie aandachtsgebieden:

1. de organisatie en de werkprocessen en daar rekenen we ook juridische en financiële aspecten toe;
2. kunnen delen of tenminste (her)kennen van het inhoudelijk begrippenkader dat voor de samenwerking relevant is en de daarbij behorende context (samengevat de semantiek);
3. technische voorzieningen en afspraken die noodzakelijk zijn om IT-systemen te laten samenwerken.

In de laatste alinea van punt 4 van de managementsamenvatting stelt het rapport, wat ons betreft terecht, vast dat "op gemeentelijk niveau interoperabiliteit tussen sectoren, zeker met de toenemende decentralisatie van overheidstaken, een zeer actueel thema is". In diezelfde alinea verwoordt het rapport ook goed het naar ons inziens dominante achterliggende probleem. We lezen daar dat "inhoudelijke belemmeringen vooral zijn te verwachten op het semantische niveau door uiteenlopende definities van dezelfde begrippen".

Het bovengenoemde gebied van technische voorzieningen en afspraken vinden wij niet onbelangrijk, denk aan Digikoppeling en de protocolbindingen van StUF, maar bij het vraagstuk interoperabiliteit vinden ook wij dat de grootste uitdagingen zich bevinden op het semantische niveau. Daarbij maken we overigens geen strikt onderscheid tussen de bovengenoemde aandachtsgebieden 1 en 2. Het kunnen delen en herkennen van begrippen (2) maakt samenwerken op werkprocesniveau (1) mogelijk.

Terug naar de kern van de problematiek oftewel het semantische niveau. Op dat niveau gaat het om definities van begrippen in hun onderlinge samenhang, informatiemodellen en de volgende concrete problemen:

- a. de al genoemde uiteenlopende definities van begrippen;
- b. aandachtsgebieden die nog ontbreken in de informatiemodellen van de overheid;
- c. informatiemodellen die onderling niet zijn afgestemd en daardoor niet op elkaar aansluiten.

Daarbij onderscheiden wij basisgegevens en sectorspecifieke gegevens. Tegelijkertijd stellen wij ook vast dat samenwerking tussen sectoren dat onderscheid minder scherp maakt. Dat speelt met name voor de gemeentelijke bestuurslaag. We maken dat duidelijk door eerst nader te kijken naar de semantiek van sectorspecifieke gegevens.

Semantiek van sectorspecifieke gegevens

Verschillende sectoren hebben op landelijk niveau al wel een sectoraal informatiemodel of zijn bezig zo'n model op te zetten, maar er is nog weinig afstemming tussen sectoren en vanuit sectoren naar het landelijke niveau van de basisgegevens van de overheid. Sectorale informatiemodellen sluiten daardoor niet goed aan op elkaar en op informatiemodellen voor basisgegevens zoals het RSGB en RGBZ.

Daarnaast is er een directe relatie met wetgeving. Wetten zijn bepalend voor het geheel aan wettelijke taken van de overheid. Veel sectorale begrippen worden dan ook in eerste instantie op wetgevingsniveau vastgesteld. Deze begrippen komen weer terug in sectorale informatiemodellen. Dat gaat goed zolang alles binnen de grenzen van een sector blijft. Maar ergens komt het allemaal bij elkaar. Als dat al niet op landelijk of regionaal niveau gebeurt, dan in ieder geval wel bij de gemeenten in Nederland. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat veel sectoren samenkomen in

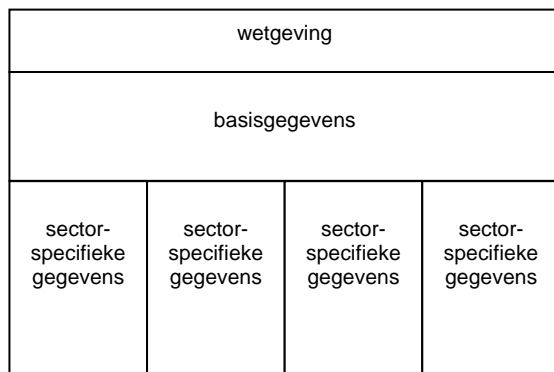
FS-20101214.04C

gemeenten (openbare orde en veiligheid, werken en inkomen, zorg en welzijn, sport, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, etc.). Daarnaast speelt het landelijke beleid van de overheid inzake betere dienstverlening een rol, waarvan twee sporen in dit verband relevant zijn:

1. gemeenten ontwikkelen zich tot de meest nabije overheid en de rest van de overheid stelt gemeenten daartoe in staat;
2. onder goede dienstverlening verstaat de overheid tegenwoordig dat zij naar haar klanten niet handelt vanuit afzonderlijke verkokerde sectoren, maar als ware zij één overheid. Juist van gemeenten wordt daarom verwacht dat zij de kennis uit de verschillende sectoren verbindt tot een integrale en op de klant gerichte werkwijze.

In die zin vragen ook sectorspecifieke gegevens om verbinding op het niveau van informatiemodellen en de definities van begrippen, onderling en mét basisgegevens. Nu werken we, vanuit een bestaande situatie, vooral nog aan afzonderlijke informatiemodellen voor basisgegevens en sectorspecifieke gegevens. Maar een integraal werkende en op de klant gerichte overheid zal uiteindelijk toe moeten naar een overheidsbreed informatiemodel en overheidsbrede afstemming van begrippen. Daarbij zal de afstemming van begrippen een plaats moeten krijgen daar waar ze ontstaan oftewel in de wetgevingsprocessen. Als de overheid begrippen daar niet of onvoldoende afstemt, maar wel in wetgeving vastlegt, dan wordt het lastig om dat in de onderliggende niveaus nog te corrigeren (zie figuur 1). Van belang is verder dat wordt gewerkt vanuit bestaande en reeds in gebruik zijnde informatiemodellen.

Bij het afstemmen van begrippen en informatiemodellen en het aldus creëren van meer samenhang op semantisch niveau zal de overheid in de uitvoering moeten prioriteren en faseren. De mate waarin sectoren elkaar onderling nu al raken en bestaande actuele problemen daarbij kunnen daarvoor richtinggevend zijn.



Figuur 1: gegevens overheid.

Conclusies:

- goede dienstverlening en efficiënte bedrijfsvoering vergt landelijke samenhang tussen sectorspecifieke gegevens onderling én met de basisgegevens van de gehele overheid;
- het creëren van die samenhang vraagt om afstemming van definities van begrippen in wetgevingsprocessen, om afstemming van bestaande informatiemodellen en uiteindelijk een overheidsbreed informatiemodel.

Aanbevelingen naar het Forum:

- definieer de coördinatorrol, inclusief bevoegdheden, die nodig is om in samenhang te komen tot het overheidsbreed afstemmen van informatiemodellen én van definities van begrippen in

FS-20101214.04C

wetgevingsprocessen;

- bevorder actief dat deze rol concreet en mét bevoegdheden wordt ondergebracht bij een overheidsorganisatie die kan zorgen voor de bij het onderwerp noodzakelijke continuïteit.

Bestaande problematiek met betrekking tot landelijke en gemeentelijke basisgegevens

Met het RSGB voor gemeentelijke basisgegevens en het RGBZ voor gemeentelijke zaakgegevens bevat GEMMA twee concrete informatiemodellen die al breed worden toegepast, in gemeentelijke werkprocessen en in de software die leveranciers aan gemeenten leveren.

Omdat gemeenten zowel basisgegevens voor vooral de gemeentelijke bestuurslaag gebruiken als ook basisgegevens die voor de hele overheid van belang zijn, dekt het RSGB ook een belangrijk deel van de basisgegevens in landelijke basisregistraties af en daarmee dus meer dan wat exclusief het domein van de gemeenten is. Het RSGB brengt op die manier ook samenhang aan tussen de basisgegevens van landelijke basisregistraties. Maar zo'n samenhang is tot op de dag van vandaag door de basisregistratiehouders zelf nog niet aangebracht. Wat is het geval?

Al geruime tijd loopt er een project om te komen tot een overheidsbreed informatiemodel voor het stelsel van landelijke basisregistraties. Dat project bestaat uit een combinatie van 1) het vullen van een landelijke Stelselcatalogus en 2) het harmoniseren van het stelsel. Dat laatste houdt in dat de landelijke basisregistratiehouders zelf de informatiekundige relaties tussén hun basisregistraties afstemmen, definiëren en vervolgens ook implementeren. Daarbij kunnen zij mede gebruik maken van hetgeen in het RSGB al is uitgewerkt. Op die manier moet een stelselcatalogus ontstaan met één informatiemodel en moet het geheel aan landelijke basisgegevens een consistente gegevensverzameling worden zonder interne tegenstrijdigheden. Het resultaat laat echter nog steeds op zich wachten en gemeenten hebben daar in toenemende mate last van.

Want naarmate gemeenten in het kader van zowel het NUP (Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid) als nieuwe wetgeving rondom basisregistraties beter aansluiten op landelijke basisregistraties, komen de gegevens uit deze registraties meer en meer in juist hun organisaties bij elkaar. Zo halen ze de problematiek in huis van gegevens die afkomstig zijn uit onderling onvoldoende afgestemde basisregistraties. Het zal duidelijk zijn dat dit een zeer ongewenste situatie is. Het roept bij gemeenten het beeld op dat zij van Den Haag moeten aansluiten op landelijke basisregistraties, terwijl Den Haag zelf deze registraties als stelsel nog niet op orde heeft. In ieder geval lopen gemeenten hier duidelijk op tegen grenzen, en dat zijn grenzen die te maken hebben met de verantwoordelijkheden van de gezamenlijke landelijke basisregistratiehouders.

Conclusie:

- om op lokaal niveau geen draagvlak te verliezen is het van belang dat het harmonisatietraject voor de landelijke basisregistraties op afzienbare termijn resulteert in één overheidsbreed informatiemodel voor landelijke basisgegevens en dat gemeenten dat gaan terugzien in de kwaliteit van de gegevens waarmee zij moeten werken.

Aanbeveling naar het Forum:

- start geen onderzoek naar de trage voortgang waarvan bij dit dossier sprake is, maar ga in gesprek met het management van de basisregistratiehouders.

2. Reactie op de aanbevelingen van het rapport

Algemeen

Wij zijn van mening dat er meer behoefte is aan actie en voortgang dan aan vervolgonderzoeken waartoe het rapport meermalen adviseert. Met name de aanbevelingen zien wij graag concreter geformuleerd.

In het rapport komen zes paren van een conclusie en aanbeveling voor. In zowel hoofdstuk 5 als de managementsamenvatting beslaan ze ongeveer tweeëneenhalve pagina. Omdat de aanbevelingen gemiddeld genomen in de managementsamenvatting net iets concreter zijn geformuleerd houden we in deze reactie de formuleringen in de managementsamenvatting aan en gebruiken we de kopjes zoals we die terugvonden in de aanbiedingsnotitie (FS29-12-04).

Per aanbeveling

1. *Spreek niet langer over e-dossiers*

Eens met het Forum, dus voorgestelde alternatieve benaming niet overnemen.

2. *Zorg voor eenduidige wettelijke verankering*

Ons voorstel is om op dit punt meer actie te ondernemen en een stap verder te gaan dan alleen het ontwikkelen van "Aanwijzingen voor de regelgeving" (zie punt 2 op pagina 5 van de aanbiedingsbrief).

Daarom herhalen wij hier de aanbevelingen aan het Forum zoals hiervoor al geformuleerd:

- a. wees terughoudend in het doen van weer een onderzoek, zoals het rapport aanbeveelt;
- b. definieer de coördinatorrol, inclusief bevoegdheden, die nodig is om in samenhang te komen tot het overheidsbreed afstemmen van informatiemodellen én van definities van begrippen in wetgevingsprocessen;
- c. bevorder actief dat deze rol concreet en mét bevoegdheden wordt ondergebracht bij een overheidsorganisatie die kan zorgen voor de bij het onderwerp noodzakelijke continuïteit.

3. *Bewerkstellig vertrouwen tussen ketenpartners*

Het rapport suggereert een inventarisatie. Wij vinden dat weinig concreet klinken. Zie verder wat we hiervoor opmerkten bij aanbeveling 2.

4. *Wees helder naar de burger*

Geen opmerkingen onzerzijds.

5. *Hanteer eenduidige methodieken voor semantische standaarden*

Wij zijn van mening dat ook zonder contextuele verbijzondering al veel kan worden afgestemd. Tot nu toe heeft de aandacht die het Forum al enige tijd aan dit onderwerp besteedt nog niet geleid tot meer, uitgebreidere of beter afgestemde en bij ons bekende praktisch toepasbare

FS-20101214.04C

informatiemodellen. Onze positie met betrekking tot contextuele verbijzondering is dat wij praktische toepassingen van deze methode en daaruit volgende concrete resultaten afwachten. Daarnaast verwijzen wij ook hier naar onze hiervoor gedane aanbeveling onder punt 2.

6. *Leer van ervaringen in de lokale uitvoeringspraktijk*

Vanzelfsprekend juichen wij het leren van praktijkervaringen toe. Wij zijn echter van mening dat het actief terugkoppelen van ervaringen door sectoren alleen onvoldoende is om te komen tot een landelijke overheidsbrede aanpak die sectorale belangen overstijgt. Afstemming tussen sectoren zal op landelijk niveau vorm moeten krijgen. Terwijl de resultaten daarvan vooral zichtbaar zullen worden waar sectorale gegevens bij elkaar komen en dat is op lokaal gemeentelijk niveau. Er is dus niets mis met actieve terugkoppeling, maar wij missen op landelijk niveau een voldoende sterke coördinerende partij met de juiste bevoegdheden. Omdat het daarbij niet alleen gaat om afstemming tussen sectoren en evenmin om afstemming binnen maar één bestuurslaag en bovendien ook de verbinding met landelijke basisgegevens (het Rijk) van belang is, verwijzen wij ook hier naar ons al geformuleerde dringende advies om die landelijke coördinerende rol heel concreet en met de nodige bevoegdheden te gaan regelen.

3. Detailopmerkingen bij de rest van het rapport

1. *Managementsamenvatting, de onderzoeksvragen op pagina 7.*

Het rapport noemt in de context van interoperabiliteit drie onderzoeksvragen, te weten:

1. Welke e-dossiers, verwijzindexen en registers (kortweg: voorzieningen) zijn er, wat zijn de belangrijkste kenmerken en in welk opzicht onderscheiden zij zich van elkaar?
2. Zijn er relaties tussen de verschillende voorzieningen van verschillende sectoren die worden gerealiseerd voor wat betreft de uitwisseling van gegevens of zijn die in de nabije toekomst te verwachten?
3. Zijn er belemmeringen (te verwachten) bij de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende voorzieningen van verschillende sectoren, hoe kunnen deze vermeden en/of opgelost worden en welke rol kan het Forum Standaardisatie daarbij spelen?

Eenzijds stelt het rapport vast dat de kern van de problematiek inzake interoperabiliteit bij de overheid zich op semantisch niveau bevindt. Anderzijds brengt het rapport hetgeen is onderzocht wel in kaart op het niveau van voorzieningen, maar nauwelijks op het niveau van de onderliggende informatiemodellen. Daardoor kan het rapport niet concreet worden ten aanzien van onderzoeksvraag 3 welke belemmeringen te verwachten zijn. Evenmin kan het rapport daardoor concreet worden wat betreft de hoe-vraag bij doorontwikkeling oftewel de vraag wat vermeden en/of opgelost kan worden.

2. *Paragraaf 2.3 bovenaan pagina 19.*

Hier lezen wij in het rapport: "Binnen sectoren worden ook registers met basisgegevens gebruikt bedoeld voor meervoudig gebruik. Deze maken geen onderdeel uit van het stelsel en zijn ook niet voor algemeen gebruik binnen de gehele overheid." Deze tekst suggereert dat hier geen problematiek ligt want "ze zijn toch niet bedoeld voor algemeen gebruik binnen de gehele overheid".

Echter, basisgegevens die niet behoren tot het landelijke stelsel, kunnen wel degelijk daarmee een duidelijke relatie hebben. De verzameling van gemeentelijke basisgegevens zoals gedefinieerd in het RSGB is daarvan een duidelijk voorbeeld. Voor het goed kunnen uitvoeren van gemeentelijke werkprocessen dient deze verzameling consistent te zijn oftewel vrij van interne conflicten. Anders gezegd, de onderlinge relaties tussen alle gemeentelijke basisgegevens dienen afgestemd, uitgewerkt en gedefinieerd te zijn. De verzameling gemeentelijke basisgegevens bestaat echter uit twee sets, basisgegevens die specifiek zijn voor de gemeentelijke bestuurslaag plus alle landelijke basisgegevens die ook nodig zijn voor de gemeentelijke werkprocessen. Dit onderstreept onze visie dat er weinig gegevensverzamelingen zijn en weinig problematiek is die je bij voorbaat kunt beschouwen als zijnde iets dat geïsoleerd binnen het geheel aan overheidsgegevens.

Daarnaast is ons beeld dat ook zogenoemde basisgegevens in sectoren raken aan wat we hier maar even benoemen als algemene basisgegevens. In het gemeentelijke veld zien we in ieder geval dat sectorale gegevens, landelijke basisgegevens en zaakgegevens in combinatie nodig zijn voor het uitvoeren van werkprocessen. Zo worden deze gegevens bij zaakgericht werken (naar onze mening werkt vrijwel elke overheidsorganisatie im- of expliciet wel zaakgericht) ook nadrukkelijk gebundeld in zaakdossiers. Daarom gaan wij ervan uit dat zogenoemde sectorale basisgegevens vroeg of laat vragen om integratie met of incorporatie in landelijke

FS-20101214.04C

informatiemodellen voor basisgegevens zoals het RSGB, het RGBZ en de landelijke stelselcatalogus.

3. *Paragraaf 2.12, pagina 36.*

Hier lezen we:

"Er is echter ook sprake van de ontwikkeling van klantrelatie databases en zaaksystemen en deze is wel relevant in het kader van interoperabiliteit. Met deze systemen beogen de gemeenten immers één compleet klantbeeld te verkrijgen en de afhandeling van alle zaken inzichtelijk te maken en te monitoren; met andere woorden op één plek is van een persoon te zien welke producten en diensten hij heeft afgenomen en welke aanvragen in behandeling zijn. Het doel is daarbij dit over sectoren heen te doen: het kan dus een aanvraag inzake werk en inkomen betreffen of een contact in verband met de WMO of de gemeentelijke belastingen. Door veel gemeenten en ook door landelijke organisaties en programma's worden deze ontwikkeling zeer belangrijk gevonden om de dienstverlening verder (mede door digitalisering) te verbeteren."

Deze formulering bevestigt ons beeld dat allerlei soorten overheidsgegevens bij de dienstverleningsprocessen van gemeenten bij elkaar komen. Vervolgens wordt in het rapport echter weinig gedaan met deze conclusie. Zo is dit thema niet vertaald naar aanbevelingen om op semantisch niveau te komen tot de samenhang die voor de beschreven manier van werken nodig is.

4. *Paragraaf 3.4, pagina 45.*

Onder het kopje Gegevensset beschrijft het rapport hier het onderwerp identificerende gegevens en verwijsggegevens in e-dossiers, verwijssindexen en registers. De tekst bij tabel 7 suggereert dat deze tabel "hiervan een overzicht" geeft. Dat is niet het geval. De tabel voegt daarom weinig toe aan het onderwerp.

5. *Paragraaf 3.4, pagina 47.*

Onder het kopje Gebruik van Standaarden onderaan de pagina beschrijft het rapport hier dat de beschrijving van onder andere gegevensdefinities met metagegevens per sector verschilt. Wij missen echter de conclusie dat er daarom behoefte is aan een metamodel voor het beschrijven van overheidsgegevens.

6. *Paragraaf 3.5.*

De paragraaf beschrijft in feite dat sectoren hun eigen technische infrastructuur en eigen technische standaarden gebruiken. Wij missen een concrete aanbeveling om hierin verbeterstappen te zetten.

4. De doorontwikkeling van bestaande standaarden

Voor ons is duidelijk dat we bestaande standaarden moeten doorontwikkelen in combinatie met het onderling afstemmen van wat al bestaat. Daarbij ligt het voor de hand om vanuit sectoren aan te sluiten bij wat voor basisgegevens al is uitgewerkt. Relevant bestaand materiaal in de categorie informatiemodellen is dan:

- de in wording zijnde landelijke stelselcatalogus;
- het RSGB voor basisgegevens en het RGBZ voor algemene zaakgegevens;
- de geo-standaard NEN 3610;
- het informatiemodel van het SUWI-domein.

en relevant bestaand materiaal in de categorie berichtenstandaarden:

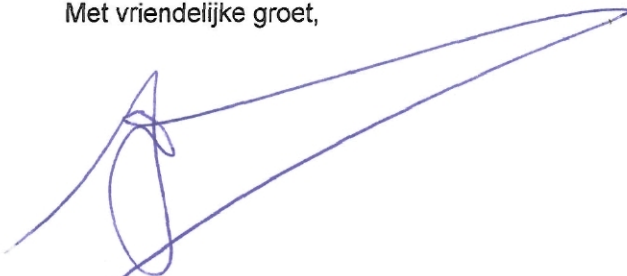
- de StUF-familie met onder andere StUF-BG voor basisgegevens en StUF-ZKn voor zaakgegevens;
- XBRL (financiële gegevens).

Beide al opgenomen in de 'comply-or-explain'-lijst.

KING is concreet bezig met het verbinden van NEN 3610 met zowel het RSGB (harmonisatie, dus afstemmen informatiemodellen) als StUF (NEN3610-variant van StUF. We werken aan een StUF-variant om in het kader van zaakgericht werken documenten uit te wisselen. En we zullen klantcontactgegevens (van belang voor zowel klantcontacten als zaakbehandeling) een plek in het RGBZ geven. Aandachtspunten liggen er nog wat betreft een eventuele uitbreiding van het RGBZ met financiële en juridische gegevens.

Het RGBZ is overigens nu al behoorlijk goed in staat, zeker in combinatie met het RSGB voor basisgegevens, om willekeurig welk overheidsproces te documenteren en vanuit aldus opgebouwde zaakdossiers te ondersteunen. Wij denken daarom dat er in de gemeentelijke bestuurslaag goede aanknopingspunten liggen om met de juiste doorontwikkelstappen te komen tot overheidsbrede oplossingen op het terrein van interoperabiliteit.

Met vriendelijke groet,



Ingrid Hoogstrate
Hoofd E-dienstverlening

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)