



Aan: Regieraad Gegevens

DZK
B&I

Contactpersoon
Michiel Borgers

M 06 1830 4347
m.a.c.borgers@rijksoverheid.nl

Datum
18-12-2015

Versienummer
1.2

Auteurs
Roxane Daniels
Wim Bakkeren
Hanneke Staal

memo

Vervolgstap stelsel Overheidsgegevens

Pagina 1 van 7

Samenvatting

In dit memo bespreken we een verkenning van de doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties: is het nodig, is het gewenst en hoe zou het stelsel eruit zien wanneer het bekeken wordt vanuit een alternatief paradigma?

- ➔ De vraag aan de Regieraad is of zij de in dit memo geschetste ontwikkelingen en ervaren belemmeringen van het huidige stelsel herkent. Acht de Regieraad een doorontwikkeling van het huidige stelsel wenselijk?
- ➔ De vraag aan de Regieraad is of zij de paradigmashift inhoudelijk wil verkennen en daarmee de inhoudelijke en bestuurlijke consequenties met elkaar wil doorleven?
- ➔ De vraag aan de Regieraad is of zij hiertoe een 1 ¼ daagse wil organiseren waarbij ze zelf aanwezig is. Welke vraagstukken en keuzes wil de Regieraad in ieder geval aan bod laten komen tijdens zo'n inhoudelijke sessie?

Inleiding

Deze memo beschrijft niet hoe een nieuw stelsel van Overheidsgegevens eruit komt te zien. Het is een verkenning van de doorontwikkeling van het

stelsel van basisregistraties: is het nodig, is het gewenst en hoe zou het stelsel eruit zien wanneer bekeken vanuit een alternatief paradigma? Daarnaast is ook bekeken of de eerdere verkenningen naar een stelsel van overheidsgegevens de juiste richting is.

Om de wenselijkheid, het ambitieniveau en de richting te toetsen onder de leden van de Regieraad Gegevens wordt op 14 januari 2016 een presentatie gegeven. In deze presentatie wordt een analyse gegeven van de sterke en zwakke kanten van het huidige stelsel, argumenten aangedragen waarom een volgende stap wenselijk kan zijn, alsmede een schets van een toekomstig gegevenslandschap.

Aanleiding

In de Regieraad Gegevens van 8 oktober 2015 zijn de leden geïnformeerd over de stand van zaken op het denken en concretiseren van een Stelsel van Overheidsgegevens en het Rotondemodel. Op verzoek van de Regieraad heeft BZK (namens de Regieraad) het opdrachtgeverschap op zich genomen om een concretisering van het Stelsel van Overheidsgegevens te laten uitwerken. De regieraad heeft daarbij meegegeven behoefte te hebben aan nieuwe paradigma's voor het vraagstuk en snelheid in het proces. In de Regieraad van 19 november 2015 zijn de leden geïnformeerd over de opdrachtformulering en de aanpak met tijdslijnen.

Proces tot heden

Na de regieraad van 19 november 2015 is een klein kernteam samengesteld met specialisten uit de overheid. Met het kernteam is een 3-daagse gehouden op 1, 2 en 3 december, waarbij zowel de "waarom" als de "wat"-vraag is uitgewerkt.

Om te borgen dat er vanuit de hele overheid de juiste kennis en kunde kan worden ingebracht, is ook een 'Kennis & Toetsgroep' opgezet. Naast een doorlopende 'slack'- discussie is de Kennis- & Toetsgroep op 8 december fysiek bijeengekomen. Tijdens die sessie zijn de resultaten van de 3-daagse gepresenteerd. Daarin heeft de Kennis- & Toetsgroep het nut van een volgende stap bevestigd en probleemanalyse en oplossingsrichting verder aangescherpt. De opgehaalde commentaren zijn in deze memo verwerkt (een sfeerverslag van beide bijeenkomsten is beschikbaar).

Waarom een gegevenslandschap?

Een vervolgstap zetten in het gegevensdossier moet gerechtvaardigd zijn, zowel vanuit de problemen van vandaag, als voor de vraagstukken en kansen voor de langere termijn. Die vervolgstap zal door alle partijen gedragen moeten worden en we zullen dus hetzelfde ambitieniveau

moeten hebben. Die ambitie moet voldoende impact hebben, zodat de investering op dit dossier ook echt de moeite waard is. Er is nu een eerste inventarisatie van mogelijke problemen en kansen.

Huidige situatie

Het Stelsel van Basisregistraties heeft een basis gelegd voor een relatief hoogwaardige informatiehuishouding binnen de overheid. Bepaalde (basis)gegevens zijn nu beschikbaar en kunnen overheidsbreed hergebruikt worden. Het is een belangrijke stap die we als overheid gezet hebben.

De implementatie van de basisregistraties heeft echter ook een aantal beperkingen. Het Stelsel heeft bijvoorbeeld slechts een (klein) deel van de overheidsdata eenduidig georganiseerd en voor (her)gebruik toegankelijk gemaakt. Uitbreiding met meer gegevens via het Stelsel gaat lastig (kost veel tijd en geld) en dat terwijl er veel méér kwalitatief goede gegevens binnen de overheid beschikbaar zijn (en zelfs nog méér binnen de netwerken waar de overheid deel van uitmaakt). Achterliggende oorzaak is het feit dat gegevens vanuit een wettelijke grondslag en/of vanuit een sectoraal of bestuurlijke context worden vastgelegd.

Een andere beperking ligt in het feit dat Basisregistraties niet altijd gebruikt kunnen worden. Oorzaak hiervan is dat de context van de gegevens in een bepaalde situatie anders is (zie kader).

Ook worden veel gegevens 'rondgepompt' en op vele plaatsen vastgelegd, omdat de (oudere) technologie daarom vroeg of omdat de aanbieder niet in staat is om de noodzakelijke service levels te garanderen. Dit heeft weer privacy en security-issues tot gevolg, maar ook de mogelijkheid van correctie van authentieke gegevens wordt hiermee lastig.

Nieuwe toepassingen

Indien we als overheid in staat zijn meer gegevens voor elkaar beschikbaar stellen, dan kunnen we als (één) overheid onze taken beter

Een voorbeeld van verschillende behoeftes en belangen van bronhouders die gegevens inwinnen en vastleggen in basisregistraties en afnemers van die gegevens.

Er bleek onduidelijkheid te zijn over de afbakening van Verblijfsobjecten in de BAG, onder andere bij zorgcomplexen. Gevolg was dat gemeenten, als bronhouders van de BAG, hier verschillend mee omgingen. Bij het zoeken naar een oplossing bleek dat iedere keuze impact had voor zowel de gemeenten zelf als voor de andere gebruikers van deze gegevens. Een onderdeel van de voorgestelde oplossing was bijvoorbeeld om bij zorgcomplexen zelfstandige woonruimten als Verblijfsobject in de BAG te registreren. Dit sloot aan bij de behoeften van afnemers van de BAG maar betekende voor gemeenten een hogere registratie- en beheerlast. Daarnaast was er twijfel of interne verhuizingen wel doorgegeven zouden worden bij de gemeente (Basisregistratie Personen).

Uiteindelijk is in dit voorbeeld een keuze gemaakt, maar de essentie blijft een aandachtspunt bij het verplicht gebruik van de Basisregistraties.

uitvoeren. Dan is de overheid niet alleen efficiënter, effectiever en minder belastend voor burgers en bedrijven, de overheid kan dan ook pro-actief optreden, transparanter zijn en slimmer opereren. Dit geldt op al onze werkterreinen: beleid, uitvoering, handhaving en toezicht. Een voorbeeld hiervan zijn de kentekengegevens van de politie die door de Belastingdienst gebruikt worden om het toezicht te verbeteren. Hierdoor wordt zowel meer geld geïnd, als zijn de kosten voor toezicht verminderd.

De samenleving als geheel is erbij gebaat wanneer burgers en bedrijven meer regie en zicht krijgen over hun eigen zaken. De informatiehuishouding van de overheid is daarom ook gericht op de ontsluiting van haar gegevens naar partijen buiten de overheid. Denk hierbij aan het elektronisch medisch dossier of concepten als QIY en TNO Trusttester die het mogelijk maken om voor bijvoorbeeld het aanvragen van een hypotheek publieke en private gegevens zelf en op een need-to-know basis aan te leveren bij de bank.

Vanuit de overheid is de behoefte om de verkeersveiligheid te verbeteren, zodat burgers minder ongelukken hebben, bedrijven minder economische schade en de overheid minder hulpverlening hoeft te bieden. Om dit te bereiken is er een breder beeld van oorzaken van een ongeval nodig. Het idee is om vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven gegevens hierover te verzamelen en aan elkaar te koppelen: Politie, bewegwijzering, file-informatie, Verbond van verzekeraars, Bergingsdiensten, etc. Hiermee kan dan een totaalbeeld van een ongeval gemaakt worden en gericht geïntervenieerd worden.

De manier waarop de Nederlandse overheid haar gegevenshuishouding organiseert is dan weer een voorbeeld voor de rest van de wereld en de EU, mét economische spin-off.

Continue verandering

Het Stelsel staat dus niet alleen onder druk vanwege de exponentieel toegenomen hoeveelheid gegevens en de technologische mogelijkheden om meer met de gegevens te doen. Burgers en bedrijven hebben hun eigen informatiepositie en gebruiken deze ook. Indien we als overheid hier niet in meegaan komen we op een grote (informatie)achterstand en komt onze geloofwaardigheid en legitimiteit in gevaar. Samenwerking met bedrijfsleven, andere landen en burgers zal steeds moeilijker worden. Het zet de overheid buiten de iSamenleving.

Daarnaast gaan de ontwikkelingen zo snel dat er lastig voorspeld kan worden hoe de wereld er over vijf jaar uitziet. Dit betekent dus dat als we willen veranderen, je een aanpak kiest die hier steeds op kan anticiperen (Agile-aanpak). We zullen kleine stapjes moeten zetten in plaats van er een groots en allesomvattend verandertraject van te maken. Dit betekent dus ook dat de stapjes zich moeten richten op het oplossen van problemen die we met elkaar onderkennen.

Die aanpak zal moeten aansluiten op de verschillende initiatieven, zoals het Zorgstelsel, Digitaal Stelsel Omgevingswet en in het Suwi-domein en waarbij ook rekening wordt gehouden met de continuïteit van alledag.

Daarnaast moet een koppeling worden gelegd naar de veranderprojecten zoals Open data, gebruik basisregistraties en bijbehorende voorzieningen, regie op gegevens, MijnOverheid.nl en Digitaal 2017.

Samengevat kunnen we stellen dat het huidige stelsel van basisregistraties de overheden onderling nog niet optimaal bedient. Daarnaast is het huidige stelsel niet toegerust op de ontwikkelingen in technologie en data-gebruik in de samenleving en overheid.

- ➔ De vraag aan de Regieraad is of zij de in dit memo geschetste ontwikkelingen en ervaren belemmeringen van het huidige stelsel herkent. Acht de Regieraad een doorontwikkeling van het huidige stelsel wenselijk?

Paradigmashift en keuzes

Om antwoord te geven op bovengenoemde problemen en mogelijkheden is er vanuit een alternatief paradigma gekeken naar de gegevenshuishouding van de overheid en haar stakeholders om te komen tot een toekomstbestendig gegevenslandschap. De kern van dit paradigma ligt in het feit dat we gaan redeneren vanuit het *gebruik* van gegevens in plaats van het huidige *aanbod*.

Gegevens krijgen pas waarde bij het gebruik ervan, maar bij het vastleggen van gegevens weten we niet altijd wie er in de toekomst gebruik van wil maken. Daarom willen we toe naar een situatie waarin *alle* overheidsgegevens *voor iedereen beschikbaar* zijn. Het resultaat is een gegevenslandschap dat door gebruik ontstaat en doorontwikkelt. Het is aan de gebruiker om te bepalen welke gegevens hij of zij in een bepaalde context kan of moet gebruiken. Hierbij willen we technologie dusdanig inzetten dat grootschalige ontsluiting tegen marginale kosten kan.

Indien we deze gedachtelijn doorvoeren is er een aantal bestuurlijke en inhoudelijke keuzes te maken. Zonder volledig te willen zijn, benoemen we hieronder een aantal keuzes die in ieder geval gemaakt dienen te worden.

- Inhoudelijk: betekenis van gegevens in context zal in belang alleen maar groter worden en zal overheidsbreed en op sectoraal niveau moeten plaatsvinden. Hoe zorgen we er echter met elkaar voor dat we voor die gegevens ook de kwaliteit kunnen borgen?
- Informatiekundig: willen we met elkaar afspraken maken tot op welk detailniveau we gegevens willen aanbieden of laten we dit juist vrij aan de aanbieders van gegevens? Met het ontsluiten van

specifieke gegevenselementen is hergebruik makkelijker, maar levert ook beheervraagstukken op. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van informatieservices die bijv. 'ja/nee' antwoorden terug kan geven, in plaats van allerlei vertrouwelijke gegevens rond te sturen.

- Financieel: we zullen met elkaar afspraken moeten maken welk financieringsmodel we willen gebruiken voor het ontsluiten van nieuwe gegevens. Dient diegene die de gegevens ontsluit voor anderen de ontsluiting te bekostigen en/of kan hij hiervoor kosten doorbelasten aan de gebruikers daar van? En hoe doen we dat dan met gegevens die we van buiten de overheid gebruiken?
- Beleidsmatig: in welke mate vinden we met elkaar dat gegevens binnen de overheid of zelfs daarbuiten in principe voor iedereen toegankelijk moeten zijn voor eigen gebruik? En in welke mate zitten daar grenzen aan in het kader van beveiliging, privacy, eigen regie en Open Data?
- Juridisch/wetgeving: welke aanpassingen in wet- en regelgeving zijn nodig om een breder gebruik van overheidsgegevens mogelijk te maken? In hoeverre is wetgeving by design in de techniek en standaarden te implementeren? Hoe borgen we de rechtmatigheid van geautomatiseerde besluitvorming op basis van de beschikbare data?
- Organisatie: waar ligt de verantwoordelijkheid om de juiste gegevens te gebruiken en hoe wordt gezorgd dat er niet onnodige nieuwe gegevensuitvragen of -verzamelingen worden opgebouwd?
- Standaarden: om de ontsluiting van gegevens snel en goedkoop te houden, dienen standaarden gevolgd te worden. Zijn de huidige standaarden toereikend of dienen we hier nadere afspraken over te maken?

Het overzicht van een aantal van deze keuzes is bedoeld om een beeld te geven met welke consequenties we te maken krijgen, indien we tot een gemeenschappelijk gegevenslandschap willen komen.

➔ De vraag aan de Regieraad is of ze de paradigmashift inhoudelijk wil verkennen en daarmee de inhoudelijke en bestuurlijke consequenties met elkaar wil doorleven.

Vervolgstappen

Als tijdens de regieraad van 14 januari wordt uitgesproken dat we de huidige belemmeringen en kansen herkennen en we de paradigmashift willen verkennen, dan is het voorstel om een inhoudelijke 1 ¼ daagse te organiseren met de regieraadsleden zelf.

Het doel van deze 1 ¼ daagse is het doorleven van de problemen en kansen, zodat we met elkaar een gemeenschappelijk ambitieniveau kunnen afspreken over een gegevenslandschap.

Daarnaast bespreken we wat de belangrijkste keuzes zijn voor ons gegevenslandschap die voorbereid kunnen worden voor een Nationaal Beraad.

We streven er naar om op basis van de keuzes op 1 April een opzet veranderplan (bestaande uit gemaakte keuzes, veranderstrategie en korte termijn activiteiten) gereed te hebben.

Op basis van dit plan kunnen concrete stappen uitgewerkt en gezet worden naar de feitelijke doorontwikkeling vanuit het huidige stelsel.

- ➡ De vraag aan de Regieraad is of zij hiertoe een 1 ¼ daagse wil organiseren waarbij ze zelf aanwezig is. Welke vraagstukken en keuzes wil de Regieraad in ieder geval aan bod laten komen tijdens zo'n inhoudelijke sessie?

Met deze aanpak willen we ook benadrukken dat een doorontwikkeling van het gegevenslandschap alleen gemeenschappelijk gerealiseerd kan worden. Dit betekent ook dat van een ieder inbreng van personele en/of financiële middelen kan worden verwacht.