

# Beleidskader digitale basisinfrastructuur

*Akkoord door Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid in overleg van 23 april 2019*

## Doel van het beleidskader

De basisinfrastructuur van de digitale overheid (voorheen GDI) is in de afgelopen jaren gebouwd met het stelsel van basisregistraties, identificatiediensten en voorzieningen voor communicatie en dienstverlening<sup>1</sup>. Er is gewerkt aan één infrastructuur waarin voorzieningen samenwerken en hergebruik wordt gemaakt van bestaande oplossingen. Harmonisatie en standaardisatie zijn de leidende gedachten geweest bij het inrichten van het contact met burgers en bedrijven én het realiseren van een efficiënte overheid. Door de jaren heen zijn deze gedachten vastgelegd in wetgeving en anderszins. Vooral in generieke wetgeving, zoals de AWB, de WOB/WOO, de AVG en de Archiefwet, maar ook in sectorale wetgeving bijvoorbeeld over basisregistraties en in de kaders en principes van de NORA en aansluitende publiek-private domeinarchitecturen.

Vanwege veranderende behoeften van burgers en bedrijven, technologische ontwikkelingen, nieuwe functionele en niet-functionele eisen en veranderende veiligheidsrisico's is doorontwikkeling van de GDI naar een breed gedragen digitale basisinfrastructuur nodig. Het is goed om de gezamenlijke uitgangspunten van beleid te (her)bevestigen, zodat we overheidsbreed hetzelfde kader en dezelfde waarden hanteren in de doorontwikkeling van de basisinfrastructuur en in de uitwerking van het beleid voor generieke functies van de digitale overheid.

In het beleidskader zijn de uitgangspunten opgenomen om het beleid voor de digitale basisinfrastructuur te ontwikkelen en de generieke functies van deze basisinfrastructuur vorm te geven. Deels is dit beleid ook al vertaald naar wetgeving in de wet Digitale overheid, die in parlementaire behandeling is. Hoe het beleid vervolgens wordt uitgevoerd en hoe afspraken, standaarden en voorzieningen worden geïmplementeerd, ligt uitdrukkelijk bij medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Dan vinden op basis van uitwerking van de regelgeving ook uitvoeringstoetsen plaats en worden in overleg tussen beleid en uitvoering de kosten en implementatietrajecten in beeld gebracht.

## Scope van het beleidskader

Het beleidskader bevat de uitgangspunten voor de digitale basisinfrastructuur, die dienstverleners met een publieke taak gebruiken voor de inrichting van de publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven en waar nodig ook voor hun onderlinge digitale samenwerking. Waar in het beleidskader wordt gesproken over "we", worden de dienstverleners met een publieke taak bedoeld, in hun eigen rol. De digitale basisinfrastructuur is de robuuste kern van de digitale overheid en niet organisatie-, sector- of domeinspecifiek.

De digitale basisinfrastructuur is opgebouwd uit generieke functies, die worden ingevuld door afspraken, standaarden en voorzieningen (in die volgorde), zie hiervoor punt 3.

Het beleidskader doet geen uitspraken over financiering en governance, programmering of de rol van Logius. De scope van het beleidskader is immers het beleidsmatig vaststellen wat de gewenste functies zijn van de basisinfrastructuur. Daarnaast zijn er afspraken over de uitvoering en de financiering van deze functies. Er is dus een sterke verwevenheid van beleid, uitvoering en financiering; de laatste twee beïnvloeden wat er met beleid bereikt wordt.

## Uitgangspunten voor de digitale basisinfrastructuur

### **1. De maatschappelijke opgave is het uitgangspunt**

De digitale overheid ondersteunt het oplossen van maatschappelijke opgaven. We organiseren de overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven vanuit publieke waarden met daaraan gekoppelde grondrechten.

---

<sup>1</sup> De NORA vat deze systemen, producten, standaarden en afsprakenstelsels samen onder de term 'bouwstenen'.

## **2. Het gebruiksperspectief staat voor de overheid centraal**

De publieke digitale dienstverlening<sup>2</sup> is voor burgers en bedrijven beschikbaar, veilig en gemakkelijk in gebruik. De basisinfrastructuur is vormgegeven vanuit het perspectief en behoeften van de gebruiker, en de verschillende rollen die deze gebruikers kunnen aannemen. De overheid stemt afzonderlijke diensten onderling af en maakt indien toegestaan en gewenst gebruik van elkaars gegevens, zodat burgers en bedrijven één samenwerkende overheid ervaren.

De basisinfrastructuur van de digitale overheid bevat in beginsel alleen die generieke bouwstenen die nodig zijn om het bovenstaande te bereiken.

Burgers kunnen dienstverlening en informatievoorziening ook op een andere dan de digitale manier regelen, als zij dit willen en als dit past bij hun behoeften.

## **3. De basisinfrastructuur is opgebouwd rond generieke functies**

De digitale basisinfrastructuur is opgebouwd rond generieke functies in de digitale publieke dienstverlening en niet rond ICT-voorzieningen.

Generieke functies zijn functies in de publieke digitale dienstverlening die meerdere organisaties - vanuit publieke waarden en efficiëntie –op dezelfde manier inrichten, zowel in de relatie met burgers en bedrijven als binnen de overheid. Sommige generieke functies zijn voor (bijna) alle publieke digitale diensten relevant en worden (op termijn) door vrijwel alle organisaties gebruikt. Maar er zijn ook generieke functies die voor enkele publieke digitale diensten en organisaties relevant zijn<sup>3</sup>. Bepalend voor genericiteit is dat de relevante groep organisaties zijn diensten inricht volgens de afspraken die we daarover met elkaar maken<sup>4</sup>.

Het Regeerakkoord en de Agenda Digitale Overheid noemen een aantal van deze generieke functies: het kunnen vinden van diensten en rechten/plichten door burgers en bedrijven; het verifiëren van identiteit (authenticatie); machtigen; correspondentie door en met de overheid; delen en hergebruiken van (persoonlijke) gegevens. Hier is geen uitputtende opsomming van te maken, omdat de digitale overheid steeds verder ontwikkelt. Periodiek zullen we herijken of we binnen de overheid generieke functies missen, of bestaande functies kunnen komen te vervallen.

De digitale basisinfrastructuur is beperkt tot generieke functies. Daarnaast zijn er niet-generieke functies die voortkomen uit andere – gedeelde of individuele - behoeften van beleid en dienstaanbieders. Voor de invulling van die niet-generieke functies zijn zij zelf verantwoordelijk, al dan niet in een coalitie van partijen. De intentie bij de inrichting van deze functies is dat hergebruik in bredere zin mogelijk moet zijn, waarbij (vanzelfsprekend) tegemoetgekomen wordt aan architectuurprincipes en geldende standaarden.

## **4. Afspraken gaan boven standaarden, standaarden gaan boven voorzieningen**

De generieke functies in de digitale basisinfrastructuur worden ingevuld door afspraken, standaarden en voorzieningen. Daarbij gaan afspraken boven standaarden en gaan standaarden boven voorzieningen.

---

<sup>2</sup> De Wet digitale overheid definieert als volgt: “verlening van elektronische diensten aan natuurlijke personen, ondernemingen of rechtspersonen ter uitoefening van een publieke taak (...) door een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht of een aangewezen organisatie”.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld het authenticeren van rechtspersonen (eHerkenning) of machine-to-machine berichtenverkeer (Digipoort). Niet iedere overheidsorganisatie heeft hiermee te maken, maar als je bedrijven identificeert of M2M berichtenverkeer verstuurt, dan doe je dat met de generieke afspraken, standaarden en voorzieningen die daarvoor zijn.

<sup>4</sup> Het ministerie van JenV hanteert bij het verplicht stellen en financieren van voorzieningen een referentiemodel met basisdiensten die voor alle organisatieonderdelen relevant zijn, gemeenschappelijke diensten die voor een deel van de organisatieonderdelen relevant zijn en solitaire diensten die voor één organisatieonderdeel relevant zijn.

Voor de invulling van generieke functies in de digitale publieke dienstverlening hanteren we uiteindelijk dezelfde afspraken, standaarden en indien nodig voorzieningen. Dat is nu nog niet overal het geval. Het is een ontwikkeltraject waarbij organisaties binnen hun mogelijkheden afspraken, standaarden en voorzieningen toepassen, of toelichten waarom dit (nog) niet kan ('comply or explain').

Als we constateren dat er een (groot) verschil is tussen het potentiële gebruik van afspraken, standaarden en voorzieningen en het feitelijke gebruik, zullen we gezamenlijk nagaan wat de belemmeringen voor generiek gebruik zijn en welke aanpassingen nodig zijn om die belemmeringen weg te nemen.

#### **5. We zijn scherp op innovaties, met oog voor de continuïteit**

We willen innovaties accommoderen in de digitale basisinfrastructuur. Innovaties kunnen de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren door nieuwe, meer flexibele vormen van interactie met burgers en bedrijven. Innovaties kunnen ook de kosten voor de overheid verlagen. Tegelijk is de continuïteit van de publieke dienstverlening van groot belang. Daarvoor is een robuuste en stabiele infrastructuur nodig. Ook hier willen we innoveren en optimaal gebruik maken van de mogelijkheden binnen aanbestedingen, maar die veranderingen zijn groter en kosten meer tijd.

Innovaties vinden niet vanzelf plaats binnen de overheid, we kunnen hier leren van het bedrijfsleven, de wetenschap en het buitenland.

De overheid moet systematisch ervaring kunnen opdoen met nieuwe, innovatieve technologische ontwikkelingen. De afspraken die we maken en de kaders die we stellen moeten hiervoor ruimte bieden. Wet- en regelgeving mogen geen onnodige beperking met zich brengen voor innovatie. Zoals 'Maak Waar' stelt is het devies niet minder maar andere en vooral meer effectieve sturing, gericht op het behalen van resultaat in plaats van het vooraf elimineren van onzekerheden.

#### **6. We werken samen aan digitalisering over de grens**

Bij de doorontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur houdt de overheid rekening met de verdere digitalisering van grensoverschrijdende diensten. Dat is in het belang van Nederland als open economie.

We beïnvloeden de Europese agenda actief vanuit onze eigen waarden, kennis en behoeften. Dat doen we door interdepartementaal en interbestuurlijk af te stemmen rond EU-regelgeving en Europese actieplannen, maar ook door een actieve bijdrage te leveren in ministeriële verklaringen zoals de Tallinn Declaration on eGovernment.

Verplichtingen op EU-niveau, zoals de eIDAS Verordening en de aanstaande Verordening voor een Single Digital Gateway, vormen de kaders voor de (door)ontwikkeling. Bij de implementatie van deze verplichtingen vindt toetsing bij de uitvoering plaats, zoals genoemd onder punt 9.

#### **7. Er is geen blauwdruk voor de realisatie van generieke functies**

De afgelopen jaren is de impliciete aanname bij de ontwikkeling van de GDI steeds geweest, dat concrete 'eigen' systemen moesten worden gebouwd. Maar binnen de afgesproken architectuurprincipes, afspraken en standaarden kunnen generieke functies op verschillende wijzen worden gerealiseerd (publiek en/of privaat). Dit stimuleert experimenten en het vinden van innovatieve oplossingen.

Ook federatieve oplossingen zijn mogelijk, waarbij uitvoerders en medeoverheden samenwerken aan een eenduidige digitale overheid vanuit hun eigen voorzieningen en eigen specifieke,

aanvullende, doelgroepen. Dit komt ten goede aan de continuïteit en de kosteneffectiviteit van de digitale overheid.

#### **8. Er zijn meerdere ontwerpseisen aan de basisinfrastructuur**

De basisinfrastructuur biedt privacy en veiligheid naar de laatste vastgestelde standaarden zodat continuïteit geborgd is. Daarom hanteren we 'privacy by design' en 'security by design' als ontwerpseisen bij digitalisering. Ook de aspecten gebruikersvriendelijkheid, open source en duurzame toegankelijkheid zijn relevant in het ontwerp. Er zijn ook ethische vraagstukken; deze spelen vooral een rol op het niveau van beleidsontwikkeling voor de digitale overheid.

In het ontwerpproces moet in beeld worden gebracht wat ieder van deze ontwerpseisen en aspecten concreet betekent voor de betreffende afspraken, standaarden of voorzieningen en waar er spanning is. Daarvoor is nodig dat we op deze ontwerpseisen en aspecten standaarden en beleid formuleren, waar dat nog niet gebeurd is. Vervolgens is een expliciete en consistente afweging nodig, waarvoor een of meerdere afwegingskaders nodig zijn.

#### **9. Samenwerking is niet vrijblijvend**

Als we vanuit overtuiging en motivatie binnen de overheid afspreken dat we bepaalde architectuur, standaarden of voorzieningen gebruiken, dan moeten we dat ook doen. Hier geldt in ieder geval een 'pas-toe-of-leg-uit'-regime.

We streven ernaar dat het voor overheidsdienstverleners aantrekkelijk is om op de basisinfrastructuur aan te sluiten, door gebruiksvriendelijkheid, maatschappelijke toegevoegde waarde, aantrekkelijke tarieven en ontzorging.

De kernopgave van de overheid bij de doorontwikkeling van de digitale basisinfrastructuur is dan dat we eenduidig specificeren wat nodig is en bewaken dat wat gevraagd is, wordt geleverd volgens de gemaakte afspraken en tegen de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Vanuit de rechtszekerheid van burgers en bedrijven in hun contact met de overheid kan het nodig zijn om standaarden of afspraken over het aansluiten op generieke functies vast te leggen in een wettelijk kader, zoals de Wet Digitale Overheid.

Vanzelfsprekend wordt een dergelijke wettelijke afspraak pas gemaakt na een overheidsbreed inspraaktraject (Code Interbestuurlijke Verhoudingen) met uitvoeringstoetsen waarin aandacht is voor de businesscase bij individuele organisaties en het voorkomen van negatieve financiële gevolgen en een implementatieproces dat gepaard gaat met afspraken over tijdspad, overgangstermijnen, ingroeiscenario's e.d.