



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Randvoorwaarden Notificeren

Randvoorwaardelijke aspecten bij notificeren.

Inventarisatie door Project Notificatie Services (deel 2).

Project Notificatie Services (deel 2)

December 2021 - VNG Realisatie



Inleiding

> Context

- Deze inventarisatie is uitgevoerd in het kader van het Project Notificatie Services deel 2.
- Doelstelling van dit project is te komen tot overheidsbrede afspraken en (waar mogelijk) standaarden over notificeren.

> Aanleiding

- Vanuit diverse stakeholders is gevraagd om ook aandacht te besteden aan de randvoorwaarden die brede adoptie van notificeren binnen de overheid mogelijk maken.
- De begeleidingsgroep van het project heeft deze wens overgenomen en gevraagd de randvoorwaarden beknopt te beschrijven en verkennen.
- Een diepgaande analyse en beschrijving valt buiten de scope van het project.

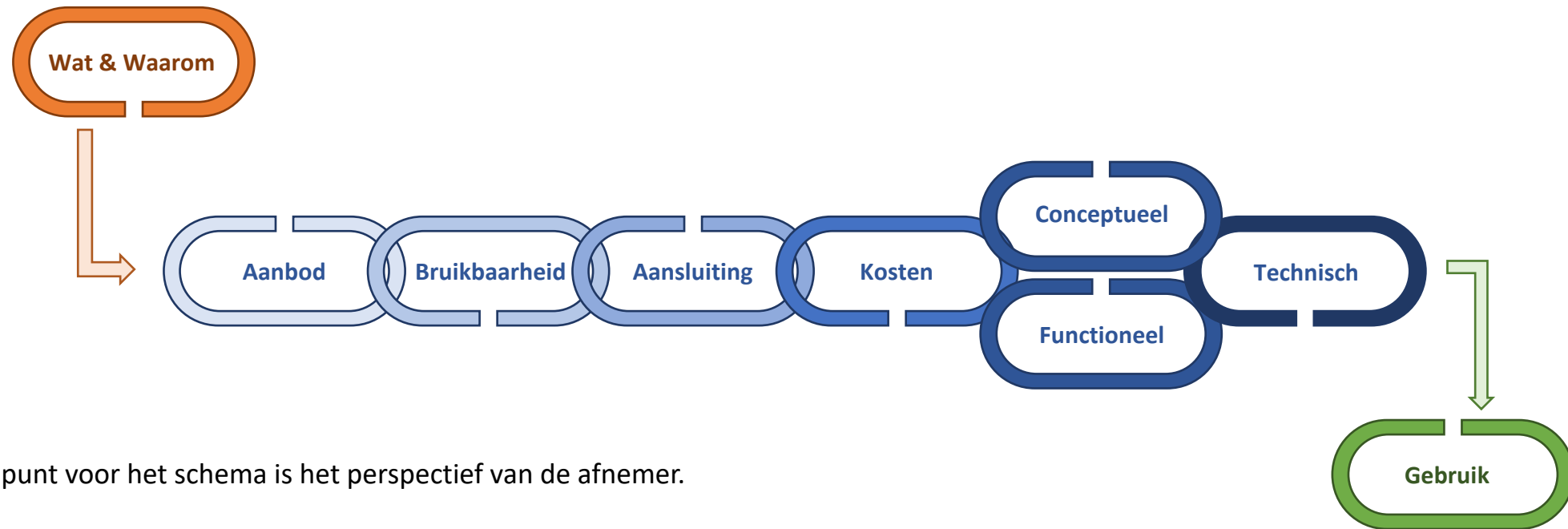
> Resultaat

- De randvoorwaardelijke aspecten die tijdens het project naar boven kwamen zijn in dit document opgenomen. Iedere voorwaarde is geformuleerd als behoefte, voorzien van een toelichting en mogelijkheden om de voorwaarde in te vullen.



Ordening

- › Bij de ordening is gebruik gemaakt van onderstaande schema:

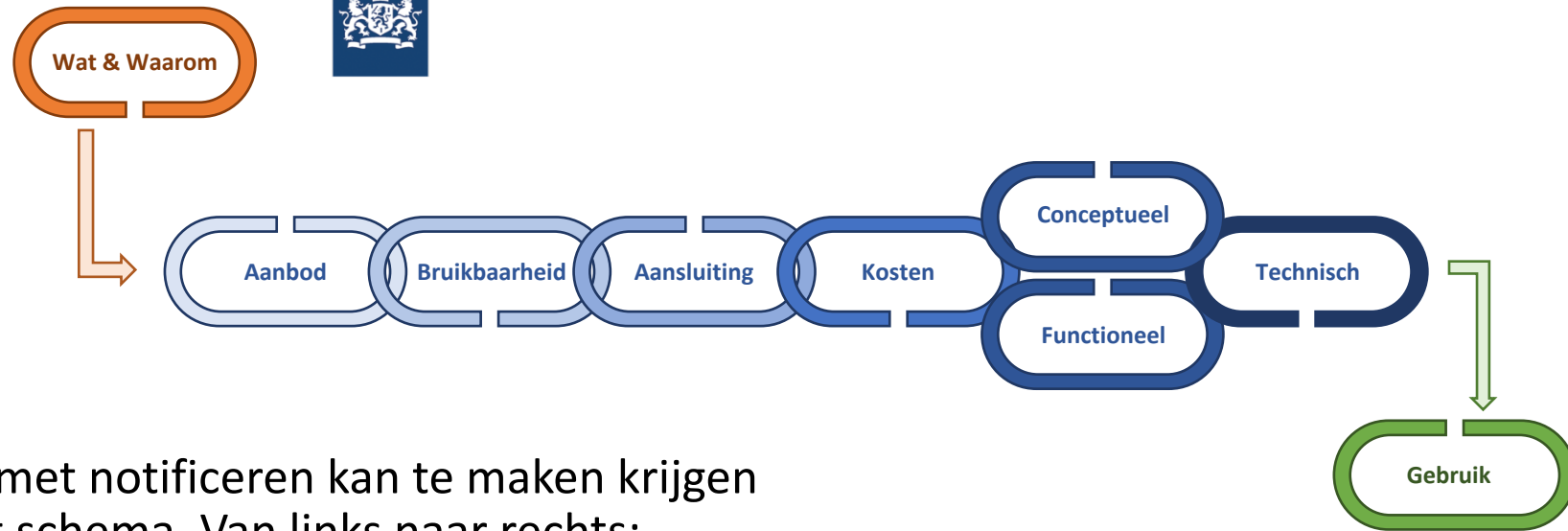


Uitgangspunt voor het schema is het perspectief van de afnemer.

In de praktijk kunnen de stappen ook in een andere volgorde en deels parallel doorlopen worden. Het gaat dus vooral om de stappen en in mindere mate om de exacte volgorde.



Toelichting Ordening

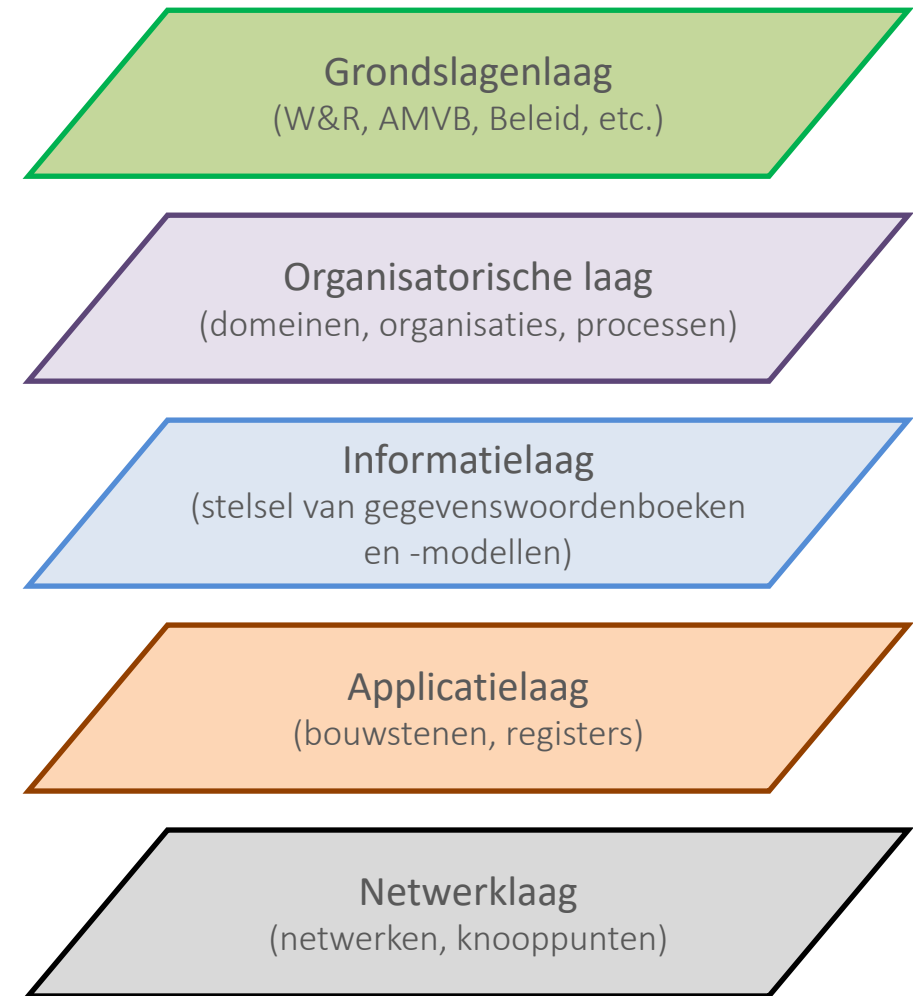


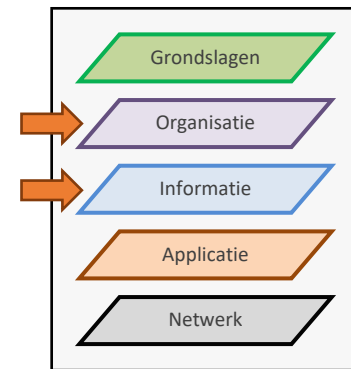
- > Een partij die aan de slag gaat met notificeren kan te maken krijgen met de diverse schakels uit het schema. Van links naar rechts:
 - Wat verstaan we onder notificeren?
 - Waarom is notificeren belangrijk?
 - Welke bron biedt de benodigde notificaties aan?
 - Is de definitie/betekenis van de aangeboden notificaties bruikbaar?
 - Wat is er nodig voor een aansluiting bij een bronhouder?
 - Welke kosten spelen een rol bij het notificeren?
 - Hoe werkt notificeren: conceptueel, functioneel en technisch?
 - Wat is er nodig om notificeren ook daadwerkelijk te gaan gebruiken in een organisatie?



NORA vijf-laagsmodel

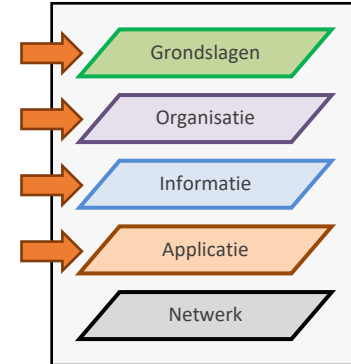
- > Het NORA vijf-laagsmodel wordt gebruikt om te duiden in welke lagen de invulling van de randvoorwaarde gezocht moet worden.





Onderdeel: Wat & Waarom
 Behoefte: Eenduidig begrippenkader

Toelichting	Wat is een notificatie? Wat is een gebeurtenis? Wat is de samenhang tussen een gebeurtenis en een notificatie? Welke soorten notificaties onderscheiden we?
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen van begrippenkader. <i>Ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> • Toegankelijk maken van dit begrippenkader middels een community die de informatie beschikbaar stelt en levend houdt. <i>Te initiëren door project Notificatie Services deel 2.</i>



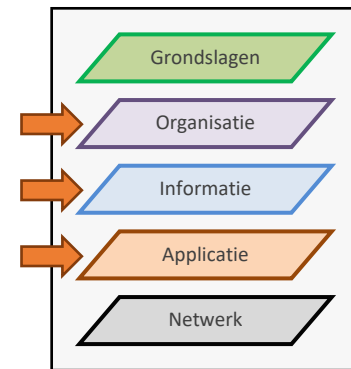
Onderdeel: Wat & Waarom
 Behoefte: Verandering mindset (gegevens- naar gebeurtenisoriëntatie)

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • De mindset varieert sterk. Van niet nodig vinden tot alles willen baseren op gebeurtenissen. • Opvallend is dat personen die het nut inzien vaak een technische/architectuur drive hebben en niet een business drive. • Casuïstiek doet vermoeden dat er weldegelijk behoefte is aan allerlei verbeteringen in de bedrijfsvoering waarbij notificeren en/of gebeurtenisgedreven werken noodzakelijk is. Notificeren is een z.g.n. 'enabler'. • Ook bij veel bronhouders ligt de focus op gegevens en niet op gebeurtenissen. Toch is er semantisch veel te winnen (zie aanvullende toelichting).
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> • Met voorbeelden duidelijk maken wat de impact is van gebeurtenisgedreven werken. <i>Eerste aanzet ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> • Inzicht laten groeien door informatie over praktijkvoorbeelden uit de overheid te delen.



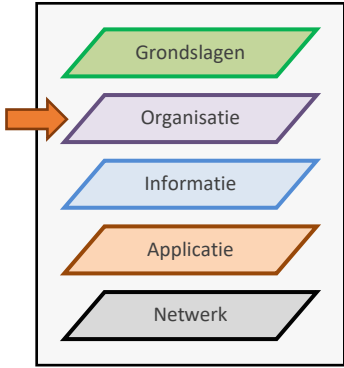
Nadere toelichting: Verandering mindset (gegevens- naar gebeurtenisoriëntatie)

- De mindset varieert sterk. Enkele uitspraken van betrokkenen:
 - *Waarom heb ik het nodig, er valt toch niets om zonder gebeurtenissen / ik heb toch altijd de actuele gegevens door het opvragen bij de bron? v.s. Ik wil het eigenlijk overal gebruiken.*
 - *We zien processen als activiteit, niet als het reageren op signalen/gebeurtenissen.*
 - *Veel systemen zijn gebaseerd op 'toestanden' niet op 'een stroom van gebeurtenissen'.*
 - *Kan al technisch al heel lang, tijd dat het vertaald wordt naar bedrijfsprocessen.*
 - *Als ik de oude situatie vergelijk met de situatie in de bron dan weet ik toch dat er iets veranderd is?*
- Ook bij bronhouders ligt de focus op gegevens en niet op gebeurtenissen. Toch is er semantisch veel te winnen. Een voorbeeld uit de BRP:
 - Een afnemer ontvangt nu een gegevensmutatie: Het adres van persoon P1 is gewijzigd van A1 naar A2. De afnemer weet niet waarom het adres gewijzigd is. Mogelijk is er sprake van een herindeling waarbij alleen de naam van de straat gewijzigd is en er dus geen sprake was van een daadwerkelijke verhuizing. Het ontbreken van deze informatie leidt in de praktijk regelmatig tot ongewenste gevolgen voor burgers en bedrijven.
 - Een verbetering zou gerealiseerd kunnen worden door de aanleiding voor de mutatie toe te voegen: Persoon P1 is verhuisd van A1 naar A2. De afnemer weet nu dat het een daadwerkelijke verhuizing betreft.
 - Het ideaal is een gebeurtenisbericht. Hieruit blijkt dat Persoon P1 aangifte heeft gedaan voor de verhuizing van de personen P1, P2, P3 en P4 van adres A1 naar A2. Afnemers weten hierdoor welke personen tegelijk verhuisd zijn. Deze extra informatie kan noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan regelingen waarin de samenstelling van een huishouden relevant is.



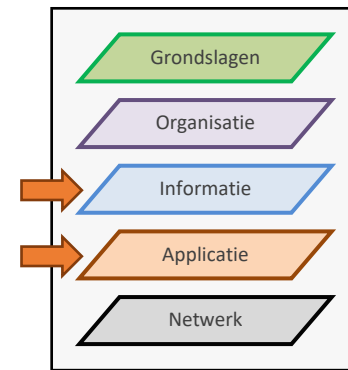
Onderdeel: Wat & Waarom
 Behoefte: **Vertrouwen in de bronregistraties**

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Diverse partijen hebben aangegeven onvoldoende vertrouwen te hebben in de gegevenskwaliteit en/of de leverbetrouwbaarheid van bepaalde registraties. Als gevolg hiervan doet men liever bestandsvergelijkingen dan dat men vertrouwt op notificaties uit de registratie.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseren bij welke registraties dit soort sentimenten spelen, of deze gegrond zijn en wat gedaan kan worden aan de kwaliteit/betrouwbaarheid en/of de beeldvorming hierover.



Onderdeel: Aanbod
Behoefte: **Bereidheid** van aanbieders om notificaties aan te bieden

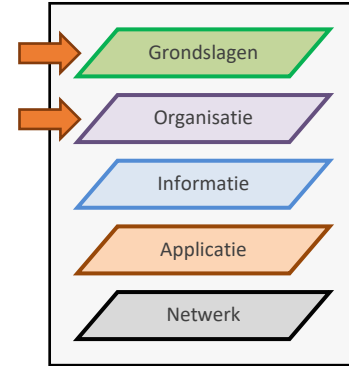
Toelichting	Er ontstaat pas aanbod op het moment dat bronhouders nut en noodzaak inzien. Zie 'Wat en Waarom: Verandering Mindset'.
Mogelijke invulling	Bronhouders meenemen in gedachtengoed en mogelijke transitie scenario's.



Onderdeel:
Behoefte:

Aanbod **Technische mogelijkheid bij aanbieders om notificaties aan te bieden**

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Bij de meeste bronnen ontbreekt het concept 'gebeurtenis'. Ze zijn ingericht als gegevensverzameling waarbij er weinig of geen informatie is over het proces/de aanleiding/de gebeurtenis die de reden was voor de opname van de gegevens. Aanpassingen aan een bron verschilt sterk in omvang en complexiteit: <ul style="list-style-type: none"> Het leveren van een notificatie 'dat' er iets gewijzigd is, zal voor de meeste bronnen vooral een technisch vraagstuk zijn. Om te kunnen leveren 'waarom' iets gewijzigd is, zal in veel gevallen nieuwe informatie aan de bron toegevoegd moeten worden. Dit zal leiden tot een wijziging in de structuur van de bron. Er bestaan ook architecturen waarbij de bron volledig is ingericht op basis van gebeurtenissen. Een dergelijke wijziging vraagt om volledige herziening van de bron en kan dus, afhankelijk van de complexiteit van de bron, een zeer ingrijpende operatie zijn.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in de verschillende niveaus van notificeren. Van 'er is iets gewijzigd' tot het verstrekken van informatie over de achterliggende gebeurtenis. <i>Eerste aanzet ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> Inzicht geven over de verschillende transitiescenario's en de partijen (aanbieder, makelaar en afnemer) die hierin een rol kunnen spelen. <i>Eerste aanzet ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> Per bron/basisregistratie inventariseren wat de huidige situatie is, welke stappen gezet zouden kunnen worden en wat de impact hiervan is.



Onderdeel: **Aanbod**

Behoefte: **Juridische mogelijkheid bij aanbieders om notificaties aan te bieden**

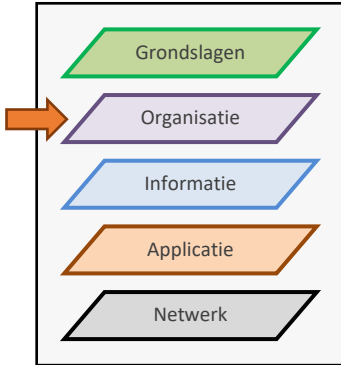
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Ook bij wet- en regelgeving kan er sprake zijn van een sterke oriëntatie op gegevens. Processen/gebeurtenissen spelen vaak wel een rol in het bijhouden van de registratie maar minder of niet in de regelgeving rondom het verstrekken van informatie vanuit een registratie. • Zeker bij bronnen met vertrouwelijke informatie kunnen er diverse juridische vraagstukken/obstakels zijn die het verstrekken van notificaties lastig maken. (Zie de nadere toelichting voor enkele voorbeelden). • Anderzijds lijkt het redeneren vanuit gebeurtenissen goed aan te sluiten bij de notitie van de 'verwerkingsactiviteit' zoals beschreven in de AVG. Mogelijk liggen hier ook kansen om zaken op termijn zowel beter (vanuit privacy) als eenvoudiger te maken.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> • Vanuit het opdrachtgeverschap zou aan bron- en basisregistratie en de betrokken juristen gevraagd kunnen worden om de dialoog aan te gaan met de afnemers om te kijken welke behoeften leven en hoe deze gerealiseerd kunnen worden.



Nadere toelichting: **Notificaties / gebeurtenissen mogen aanbieden**

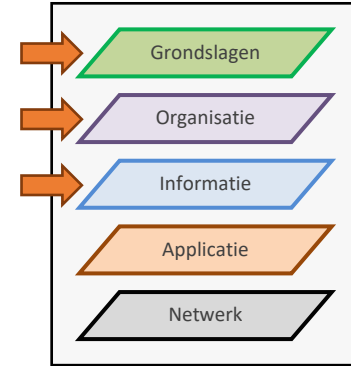
Enkele voorbeelden van (potentiële) juridische complicaties:

- In de transitie naar gebeurtenisgedreven werken wordt een eerste stap gezet: het afleiden van de aanleiding van een gegevensmutatie.
 - Afleiding bij de bron: Is de afgeleide aanleiding een nieuw gegeven? Zo ja, is er dan wel een grondslag voor de verwerking/levering van dit gegeven? Zo nee, zijn er juridisch gezien bezwaren tegen de afleiding (denk aan recente discussies over algoritmen) en hoe kunnen deze weggenomen worden?
 - Afleiding bij een intermediair: De intermediair is zelf geen partij. Deze kan dus alleen iets afleiden in de hoedanigheid van verwerker van ofwel de aanbieder ofwel de afnemer. Dit vraagt om verwerkersovereenkomsten tussen de diverse partijen.
- Stel we willen weten of een adreswijziging het gevolg is van een daadwerkelijke verhuizing of van een infrastructurele wijziging. We zouden hiervoor mogelijk een gegeven uit de BRP kunnen gebruiken genaamd 'Aangever adreshouding'. De meeste afnemers zullen echter niet geautoriseerd zijn op dit gegeven. Het is immer maar zelden nodig om te weten wie de aangifte heeft gedaan. Wat te doen? Het gegeven 'zuiverder' modelleren in de bronregistratie (flinke wijziging), een algoritme toegang geven tot het gegeven zodat de afleiding toch gedaan kan worden of de burger confronteren met de administratieve gevolgen van partijen die de afleiding zelf niet goed uitvoeren?
- Afleiding van informatie is in juridische zin een lastig onderwerp. Vaak ontbreekt de grondslag voor het afgeleide gegeven of is de afleiding niet voor alle partijen identiek etc. Gevolg is dat interpretaties/afleidingen eigenlijk altijd bij de afnemers zelf gelegd worden. Denk aan begrippen zoals samenwonen, de burgerlijke staat etc. Hoewel burgers regelmatig geconfronteerd met de gevolgen van incorrecte interpretatie/afleiding door afnemers lijkt dat tot op heden nog geen reden om de interpretatie/afleiding te centraliseren.
- Vanuit privacy optiek wordt informatiearm notificeren vaak gezien als een ideaal patroon. De afnemer ontvangt dan bijvoorbeeld een notificatie dat een persoon verhuisd is en niet waarheen. De afnemer haalt eventuele aanvullende informatie pas op op het moment dat deze ook daadwerkelijk nodig is. Op het moment dat de afnemer de bron bevraagt zou eigenlijk de informatie getoond moeten worden zoals deze geregistreerd was op het moment van de gebeurtenis. Gebeurt dit niet dan kunnen de gegevens die opgevraagd worden niet in overeenstemming zijn met de notificatie. Bij een registratie zoals de BRP is men om privacy redenen echter bijzonder terughoudend met het verstrekken van autorisaties op historische bevragingen.



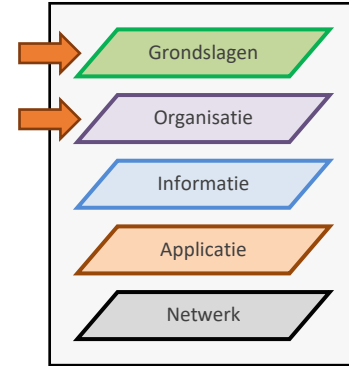
Onderdeel: Aanbod
Behoefte: **Inzicht in aanbod / Overzicht van aanbod**

Toelichting	Er is behoefte aan een centrale lokatie waar te vinden is welke notificaties aangeboden worden door de verschillende bronregistraties en wat de exacte betekenis/specificatie is van deze notificaties.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none">Aanbieden van overzicht op een centrale lokatie. Mogelijk aansluitend bij een van de reeds bestaande locaties: stelselcatalogus.nl / stelselvanbasisregistraties.nl of developer.overheid.nl.



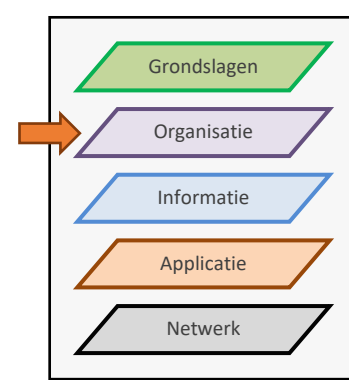
Onderdeel: **Bruikbaarheid**
 Behoefte: **Notificaties die aansluiten bij behoeften van afnemers**

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Afnemers geven aan dat geleverde gegevens/gebeurtenissen lang niet altijd aansluiten op het door hen beoogde/gewenste gebruik. De mogelijkheden van basisregistraties worden vaak begrensd door wet- en regelgeving. Aanbieders kunnen dus niet altijd meegaan in het gevraagde. Diverse afnemers ervaren dat het merendeel van de bronhouders meer gericht is op registratie en beheer dan op het gebruik van de informatie door afnemers. Diverse afnemers hebben onvoldoende vertrouwen in de gegevenskwaliteit (o.a. actualiteit) en compleetheid (o.a. de leverbetrouwbaarheid). Als gevolg daarvan bouwt men zelf schaduwregistraties op en bepaalt en interpreteert men verschillen.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit het opdrachtgeverschap zou aan bron- en basisregistratie en de betrokken juristen gevraagd kunnen worden om de dialoog aan te gaan met de afnemers om te kijken welke behoeften leven en hoe deze gerealiseerd kunnen worden. Daarbij zou men dan ook een SLA kunnen afspreken.



Onderdeel: **Aansluiting**
 Behoefte: **Eenvoudiger en sneller**

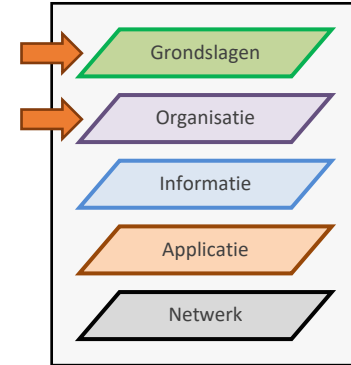
<p>Toelichting</p>	<p>Het aansluiten op basisregistraties/overheidsvoorzieningen blijkt in de praktijk niet eenvoudig.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Functioneel en juridisch moet bepaald worden welke gegevens/gebeurtenissen in het kader van de doelbinding noodzakelijk zijn en/of verstrekt mogen worden. • Zonder aanvullende maatregelen zijn samenwerkingsverbanden geen partij. Denk hierbij aan de juridische organisatievorm en verwerkersovereenkomsten. • Technisch moeten de aansluiting ingeregeld en getest worden. <p>In gesprekken wordt een doorlooptijd van zes weken ervaren als zeer snel en praat en denkt men eerder in termen van enkele maanden tot een half jaar.</p> <p>Er is behoefte aan eenvoudiger en sneller trajecten zonder dat daarbij ingeboet wordt aan zorgvuldigheid.</p>
<p>Mogelijke invulling</p>	<p>Bij snelle trajecten 'gaat alles goed'. Bijvoorbeeld omdat er tussen de partijen al eerder een aansluiting gerealiseerd is en iedereen weet 'hoe de hazen lopen'. Dat roept de vraag op of er obstakels zijn die door actieve begeleiding van de afnemer weggenomen kunnen worden.</p> <p>Denk hierbij ook aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standaardisatie van juridische/organisatorische constructies voor samenwerking van partijen en aansluiting daarvan. • Standaard inrichting van aansluitingen voor groepen afnemers met dezelfde taken/doelbinding.



Onderdeel: **Aansluiting**
 Behoefte: **Centraal aansluitloket?**

Onderstaande is gebaseerd op logisch redeneren en niet op een concrete geuite behoefte.

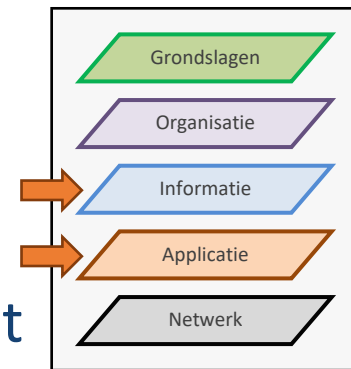
Beschrijving	Een afnemer zoals een gemeente krijgt al snel te maken met aansluitingen op diverse bronnen. Het zou handig zijn als de afnemer zich zou kunnen wenden tot één loket voor deze aansluitingen.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Afnemers krijgen in de praktijk vaak te maken met aansluitingen op diverse registraties. Zo is er al vrij snel een aansluiting nodig op de BAG, BRP en het handelsregister. In de huidige situaties heeft iedere basisregistratie inhoudelijke en technische experts die zich buigen over een aanvraag. De inhoudelijke experts beoordelen of er sprake is van doelbinding en welke gegevens in het kader van die doelbinding verstrekt mogen worden. De technisch experts houden zich daarna bezig met specifieke inrichtingsvraagstukken. Deze indeling is logisch vanuit het perspectief van de basisregistraties. Bekijken we dit vanuit het perspectief van de afnemer dan wordt verwacht dat deze zich verdiept in de modellen van de registraties en concreet kan aangeven welke gegevens en gebeurtenissen noodzakelijk zijn voor de uitvoering. Vanuit dat perspectief klinkt een 'centraal loket' met medewerkers die kennis hebben van meerdere registraties niet heel vreemd.
Mogelijke invulling	Het is op dit moment lastig in te schatten hoe belangrijk dit punt in de toekomst gaat worden. Misschien dat een intermediair met bepaalde machtigingen dit (voor een deel) zou kunnen uitvoeren?



Onderdeel:
Behoefte:

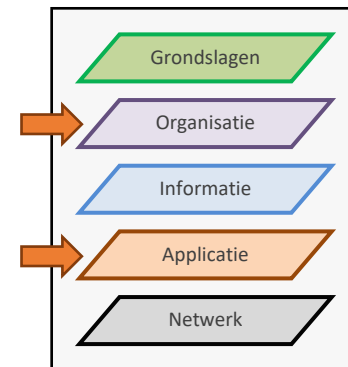
Kosten Gebrek aan aanbod door financieringsconstructies

Toelichting	Er lijken situaties te bestaan waarbij de financieringsconstructie van een basisregistratie de verstrekking van notificaties in de weg staat. Bijvoorbeeld omdat met afhankelijk is van de opbrengst van het berichtenverkeer.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> De financiering van een basisregistratie is vaak in wet- en regelgeving verankerd en verschilt per registratie. Daardoor verschilt ook de mogelijke oplossing per registratie. Uit gesprekken blijkt dat veel betrokkenen het financieren van basisregistraties vanuit het berichtenverkeer in algemene zin belemmerend vinden werken voor het optimaal gebruiken van gegevens binnen de overheid. Dit raakt aan de reeds bestaande discussies over de wijze van financiering van het stelsel van basisregistraties.



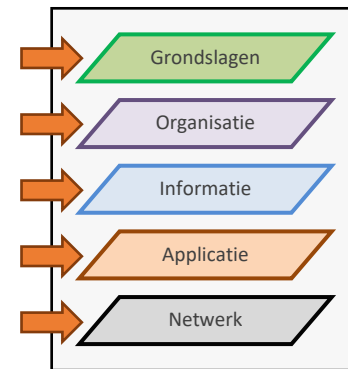
Onderdeel: Conceptueel & Functioneel
 Behoefte: Afspraken over/Standaardisatie van concepten en functionaliteit

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Regelmatig viel de opmerking 'maar we kunnen dit technisch toch al' met daarna vanuit een ander hoek de reactie 'ja maar we doen het niet of allemaal op een andere manier'.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken maken over de syntax en semantiek van notificatieberichten. <i>Ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> Afspraken maken over de in te zetten technische protocollen en bijbehorende inrichtingskeuzes. <i>Eerste aanzet ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> Afspraken maken over de abonneren en autoriseren. Dit vraagstuk speelt breder. Van oudsher werden autorisaties ingericht op basis van organisaties en gebruikers. Met de roep om zorgvuldiger met gegevens om te gaan lijkt het aansluiten bij begrippen zoals doelbinding en verwerkingsactiviteiten meer voor de hand te liggen. Als duidelijk is hoe autorisaties in de toekomst het beste ingericht kunnen worden, dan is die kennis de basis voor het afleiden van concrete afspraken/handreikingen voor de inrichting van de abonnementen en autorisaties t.b.v. notificeren.



Onderdeel: Technisch
Behoefte: 'De universele stekker'

Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> • Omdat organisaties sterk verschillende behoeften hebben is het niet eenvoudig om te standaardiseren op techniek. • Techniek verschilt op allerlei aspecten: veiligheid, (lever)betrouwbaarheid, marktaandeel, beschikbaarheid kennis, eenvoud etc. • Organisaties hechten verschillende waarden aan dit soort aspecten.
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> • Een voorziening zoals DigiLevering lijkt zeer geschikt om: <ul style="list-style-type: none"> • Te vertalen tussen verschillende protocollen en formaten. <i>Door Logius d.m.v. een Proof of Concept aangetoond in het kader van project Notificatie Services deel 2.</i> • Te voorzien in aanvullende functies zoals buffering, throttling etc. Dergelijke services worden in de praktijk al geboden. • Kanttekeningen: <ul style="list-style-type: none"> • Gemeld is dat inzet van DigiLevering kan leiden tot inhoudelijke vragen aan Logius terwijl deze aan de achterliggende basisregistratie gesteld hadden moeten worden. (Organisatorisch issue). • In specifieke situaties zijn er marktpartijen die soortgelijke services bieden. Dat roept vragen op over marktwerking. Overigens rijst bij verwerking van vertrouwelijke informatie ook de vraag of de verwerking hiervan wel door deze marktpartijen plaats zou moeten vinden en/of dit momenteel wel op verantwoorde wijze plaatsvindt. • Een andere manier van kijken: Stel er is geen voorziening die deze behoefte in kan vullen: <ul style="list-style-type: none"> • Gaan alle basisregistraties dan werken op basis van dezelfde protocollen en formaten? – of – • Leggen we het kunnen werken met allerlei verschillende protocollen en formaten bij de afnemers? – of – • Leggen we dit bij intermediaire marktpartijen?



Onderdeel: **Gebruik**
 Behoefte: **Transitiescenario's voor bestaande landschap/applicaties**

Toelichting	Welke transitiescenario's zijn denkbaar om aanbod en gebruik van notificaties / gebeurtenisgedreven werken mogelijk te maken?
Mogelijke invulling	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht bieden in verschillende transitiescenario's (vanuit het perspectief van de aanbieder). <i>Eerste aanzet wordt ingevuld door project Notificatie Services deel 2.</i> Inventariseren waar de verschillende basisregistraties staan en wat, vanuit dat startpunt, logische stappen kunnen zijn. Inzicht bieden in verschillende transitiescenario's (vanuit het perspectief van de afnemer). Inventariseren waar de verschillende applicaties van afnemers staan en wat, vanuit dat startpunt, logische stappen kunnen zijn.