

Advies Berichtenvoorziening

Aan:	Manifestgroep
Van:	Architectuurraad
Via	Michiel Borgers, interim voorzitter Architectuurraad
CC:	Communities Dienstverlening en Voorzieningen
Datum:	11 april 2017
Betreft:	Advies omtrent de toekomst van de Berichtenvoorziening
Status:	Ter bespreking en besluitvorming

1 Aanleiding

De Architectuurraad heeft tot doel de bestuurders van de Manifestraad te adviseren over allerlei vraagstukken. Vanuit dat perspectief heeft de dossierhouder Architectuur van de Manifestraad aan de Architectuurraad gevraagd om met een advies te komen over een verdere doorontwikkeling van de huidige Berichtenvoorziening. Dit in het kader van de drie opdrachten die rond de vernieuwing van de berichtenvoorziening waren opgestart: 1. Nieuwbouw door middel van Globe, Toekomstvisie berichtenvoorziening en visie op de interactie door de uitvoeringsorganisaties. Dit advies heeft betrekking op opdracht 2.

➔ De Architectuurraad geeft in deze notitie aan hoe een berichtenvoorziening als een stelsel eruit zou moeten zien. Aan de Manifestraad wordt gevraagd of ze zich in deze uitwerking kunnen vinden.

2 Vraagstelling, aanpak en scope

Op dit moment zijn er wat uitdagingen rond de Berichtenvoorziening in het kader van de groei van het aantal berichten, financiën en integratie met dienstverleningskanalen van de diverse uitvoerders. De vraag is nu hoe de Berichtenvoorziening doorontwikkeld kan worden, zodat deze problemen opgelost en/of voorkomen kunnen worden.

Vraagstelling

Met welke concepten (centraal, federatief, hybride) kunnen we als overheid een voorziening neerzetten waarmee we concrete berichten naar burgers en bedrijven sturen en ontvangen, waarbij burgers/bedrijven de overheid (nog steeds) ervaart als één samenwerkende overheid? Hoe zien de verschillende concepten qua implementatie er uit en wat zijn de consequenties van elk concept?"

Scope

Bij deze vraag hebben we de functionaliteit van de huidige Berichtenvoorziening als uitgangspunt genomen. Dat betekent dus dat we naar een voorziening kijken waarin we als overheid (digitale) berichten willen sturen naar burgers. Alle randvoorwaardelijke voorzieningen, zoals machtigen en autorisatie & authenticatie, hebben we buiten scope geplaatst. Ook hebben we bewust de zoektocht naar de interactiestrategie tussen overheid, burgers en ondernemers buiten beschouwing gelaten. Dit omdat dit in een ander project vorm krijgt.

Ook al is dat nu nog niet het geval, hebben we wel gekeken naar de mogelijkheid dat de communicatie van de berichten op termijn twee kanten op kunnen gaan: van overheid naar burger en van burger naar overheid. Ook zijn we ervan uitgegaan dat de Berichtenvoorziening inzetbaar is bij communicatie met bedrijven.

MANIFESTgroep

De volgende organisaties maken deel uit van de Manifestgroep: Belastingdienst, CAK, CBR, CBS, CIZ, CJIB, Dienst Justis, DUO, IND, Kadaster, Kamer van Koophandel, RDW, RVO.nl, SVB en UWV

Aanpak

In de aanpak hebben we met een groep architecten van diverse uitvoeringsorganisaties een aantal werksessies gehouden. Na het bespreken van de generieke aanpak, hebben we stilgestaan bij de functionaliteit, de technische realisatie en de (bestuurlijke) conclusies die we hieruit konden trekken. Door tijdens deze sessies scherp op de scope te letten, hebben we veel discussies over randvoorwaardelijke zaken naast ons neer kunnen leggen. Hierdoor bleek dat de uitwerking van Berichtenvoorziening bijna een vanzelfsprekendheid werd.

3 Functionaliteit berichtenvoorziening

In de huidige situatie is de Berichtenbox (<https://mijn.overheid.nl/berichtenbox/inbox>) een centrale plek waar alle berichten voor de burger zijn verzameld. Via een notificatie wordt een burger of bedrijf erop geattendeerd dat er berichten voor hem op die centrale plek klaar staan.

In een enkel geval hebben individuele uitvoeringsorganisaties ook de berichten voor *alleen* hun eigen organisatie beschikbaar op hun eigen portal (bijv. Belastingdienst).

In de nieuwe situatie gaan we er vanuit dat berichten zowel via een centrale plek als via de portals van de individuele uitvoeringsorganisaties aangeboden kunnen worden. Dit los van het feit of dit beleidsmatig wel of niet wenselijk is. In toenemende mate zullen dit attenderingsberichten zijn: "waar gaat het over en wat wordt er van de ontvanger verwacht", met daarbij de link naar de applicatie op het portaal van de betreffende afzender om deze actie daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Ook het tonen van een "klassieke" brief in pdf-vorm blijft tot de mogelijkheden bestaan.

Nieuw voor uitvoeringsorganisatie is dat men meer grip houdt op zijn berichtenverkeer: eigen berichten blijven binnen de eigen omgeving opgeslagen, alle berichten kunnen getoond worden op de eigen portalen en men krijgt inzicht in het feit of het bericht gelezen is.

Nieuw voor de burger is dat men naast MijnOverheid ook op specifieke overheidsportalen inzage heeft in zijn berichten van de overheid.

In de nieuwe situatie zouden we ook de wens van tweewegverkeer onderzoeken. Dus ook burgers en bedrijven moeten met de voorzieningen kunnen communiceren. Na onderlinge discussie hebben we geconstateerd dat een communicatie terug naar de overheid vanuit de burger / bedrijf in de praktijk niet handig blijkt. Uitvoeringsorganisaties willen reacties op berichten daar laten plaatsvinden waar de actie nodig is, bijvoorbeeld de inkomstenaangifte applicatie op MijnBelastingdienst. Eventuele vragen die de burger heeft n.a.v. een ontvangen bericht kunnen worden doorgeleid naar de (bestaande) service kanalen van de betreffende uitvoeringsorganisaties. Zo biedt UWV de mogelijkheid om via het digitale kanaal een vraag te stellen waarbij men binnen 24 uur een antwoord ontvangt, genotificeerd via de Berichtenbox.

Samengevat kunnen we 5 functies onderscheiden die de nieuwe berichtenvoorziening moeten hebben: "voorkeuren bereikbaarheid kenbaar maken", "bericht kenbaar maken", "notificeren", "toegang verlenen tot bericht" en "ontvangst bevestigen". Voor verdere detailuitwerking zie bijlage A.

4 Realisatie via een stelsel

Voor de realisatie van elk van de vijf functies hebben we onderzocht in welke variant deze geïmplementeerd kon worden: centraal, decentraal of een combinatie van beiden. Dit is gedaan op

MANIFESTgroep

De volgende organisaties maken deel uit van de Manifestgroep: Belastingdienst, CAK, CBR, CBS, CIZ, CJIB, Dienst Justis, DUO, IND, Kadaster, Kamer van Koophandel, RDW, RVO.nl, SVB en UWV

basis van een aantal criteria: schaalbaarheid, capaciteit, inpasbaarheid, kosten van migratie, flexibiliteit en besturing.

De conclusie van deze analyse is een realisatie via een stelsel: het geheel functioneert als één geheel; qua implementatie kan iedere deelnemende partij kiezen: zijn eigen decentrale oplossing of gebruik maken van een centrale implementatie.

Om toch te zorgen dat de berichtenvoorziening als een overheidsvoorziening gaat werken, zijn een beperkt aantal centrale voorzieningen nodig m.n. de opslag van de bereikbaarheidsgegevens van iedere gebruiker en ”, een stamtabel met daarin de ‘adressen’ van alle decentrale berichtenmagazijnen.

Samengevat kan dus worden gezegd dat we van een centrale berichtenvoorziening overgaan op een stelsel van berichtenvoorzieningen. Voor verdere detailuitwerking zie bijlage B.

5 Conclusies: voordelen van federatief stelsel van voorzieningen

Indien we als overheid overgaan naar een federatief stelsel van voorzieningen, zijn er de volgende voordelen te benoemen:

- De dienstverlening naar burger en bedrijf wordt beter, doordat bij het stelsel de integratie van de oplossing in de eigen omgeving vaak makkelijker zal zijn. In ieder geval kunnen we met de federatieve oplossing alle berichten van de overheid in specifieke omgevingen laten zien.
- Het hanteren van een genuanceerder financieringsmodel, waarmee alleen de gebruikte voorzieningen kunnen worden doorbelast. Daarnaast zullen bij uitvoerders soms dubbele kosten verdwijnen, aangezien in huidige variant berichten dubbel worden opgeslagen.
- Hogere beschikbaarheid van de Berichtenvoorziening door gebruik te maken van de huidige technische mogelijkheden. De groei van het aantal berichten kan hiermee makkelijker worden opgevangen en de beheersbaarheid van de technische oplossingen wordt vergroot.

De governance van het stelsel zal anders zijn dan de huidige besturing. De veronderstelling is dat de governance makkelijker wordt omdat het stelsel iedere betrokken partij in staat stelt zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Governance is m.n. gericht op met maken van afspraken en minder op financiën. Daarnaast zal de migratie naar dit stelsel een inspanning kosten van zowel capaciteit als financiële middelen. Dit zal nader uitgezocht moeten worden en zal afhangen van de migratiestrategie die gekozen wordt.

Aandachtspunt is dat een dergelijk oplossing afhankelijkheden heeft met andere voorzieningen: portals voor burgers en ondernemers, autorisatie & authenticatie, machtigen, meta-datering, etc. Dus het succes van een dergelijke voorziening hangt dus ook af van een integrale visie en realisatie van andere voorzieningen.

Een referentiebezoek aan Pensioenfederatie heeft aangetoond dat het beoogde berichtenstelsel haalbaar is.

De Pensioenfederatie heeft het Pensioenregister opgezet, in te zien op www.pensioenregister.nl . Hier kan iedere burger, na inloggen met DigiD, zien welke pensioenaanspraken hij/zij heeft lopen bij een of meerdere pensioenfondsen.

Op moment van inloggen maakt het pensioenregister ‘een rondje langs de velden’ en haalt via gestandaardiseerde koppelvlakken de benodigde informatie op van alle pensioenuitvoerders, 350 in totaal. In de praktijk betekent dit een parallelle uitvraag bij 60 pensioenadministratiesystemen. Voor de pensioenuitvoerders was ‘wantrouwen tegen een grote centrale database’ en ‘eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken’ belangrijke argumenten om af te zien van een centrale voorziening en te kiezen voor een federatief stelsel.

6 Vervolgstappen

Indien de Manifestraad zich kan vinden in deze oplossingsrichting, dan kan deze uitwerking meegegeven worden in het project “Onderzoek Toekomst Berichtenvoorziening” onder leiding van Hans Rob de Reus.

Bijlage

A. Functionele beschrijving

Een berichtenvoorziening staat ten dienste van de contacten tussen het bedrijfsproces van een uitvoerder en het klantproces van de burger of ondernemer. Voor deze contacten worden berichten uitgewisseld volgens een afgesproken kanaal en bijbehorende protocol, met als resultaat dat een ‘boodschap’ wordt overgebracht.

‘Vroeger’ was de uitkomst van een bedrijfsproces een papieren brief. Deze brief werd voorzien van adres en enveloppe en legde vervolgens de route af van postkamer via het postkantoor naar de brievenbus van de burger of de postkamer van een bedrijf. Soms kwam er een bericht retour: ‘getekend voor ontvangst’ of ‘niet bezorgbaar’.

Het koppelvlak ‘berichtuitwisseling’ speelt zich af op twee niveaus: bedrijfsproces en communicatiekanaal.

Het bedrijfsproces-niveau omvat:

- a) de feitelijke boodschap: met rechtsgevolg (bijv. beschikking) of louter ‘service’ (bijv. herinnering betaling)
- b) geadresseerde: voor wie is dit bericht bedoeld in termen van identificerende sleutels binnen het bedrijfsproces (BSN of RSIN); een specialisatie hiervan is ‘machtiging’
- c) de aard van de boodschap: ‘vertrouwelijk’, ‘medisch geheim’, ‘kopie’ etc.

Bovenstaande vertaalt zich naar één of meerdere communicatiekanalen. Dit communicatiekanaal-niveau omvat:

- a) drager van de boodschap en aanvullende kenmerken (metadatering)
- b) kanaalspecifieke adressering (postadres, emailadres, iOS/Android berichtencentrum-sleutel, Whatsapp 06-nummer)
- c) communicatieberichten zoals notificatie van een ‘nieuw bericht’ en ontvangst- en/of leesbevestiging
- d) communicatiekanalen onderscheiden zich onderling op kwaliteiten zoals: toegankelijkheid, frequentie van gebruik, dekking, mate van informatiebeveiliging, wijze van authenticatie en de ‘klassieke’ kwaliteiten als snelheid, throughput en kosten.

Het ideale communicatiekanaal heeft alle kwaliteiten die het bedrijfsproces aan de communicatie stelt. Een bericht komt gegarandeerd en uitsluitend bij de ontvanger aan die hier tijdig kennis van neemt. Helaas is niet altijd sprake van deze ideale vorm van communicatie, hoewel een mobile app aardig in de buurt komt.

Verder staan informatiebeveiliging en toegankelijkheid op gespannen voet. Daarom versturen we de notificatie en het feitelijke bericht via verschillende kanalen: via een kanaal met hoge mate van toegankelijkheid (email of sms) respectievelijk via kanaal met hoge mate van informatiebeveiliging (beveiligd web-portaal).

Daarnaast kan het voorkomen dat zender en ontvanger dezelfde boodschap via verschillende kanalen uitwisselen. Op bedrijfsproces-niveau gaat het dan om één en hetzelfde bericht, terwijl op communicatiekanaal-niveau twee kanalen worden gevoed die weer ieder hun eigen notificatiekanaal met zich mee brengen. Bijvoorbeeld een bericht op een web-portaal plaatsen met een notificatie via de email, en gelijktijdig dit bericht via een mobile app ontsluiten en notificeren via een push-bericht op hetzelfde mobieltje.

1. voorkeuren bereikbaarheid kenbaar maken
De zender weet langs welk kanaal de ontvanger is te bereiken en hoe deze te adresseren.
2. bericht kenbaar maken
We hebben het hier over de juridische AwB-term ‘bekendmaking’: een bericht met rechtsgevolg (beschikkingen, facturen) en ook over serviceberichten (‘uw bestelling ligt klaar om afgehaald te worden’).
3. notificeren
Kenmerk van het notificatie- bericht is het ‘push’-mechanisme: de ontvanger ‘ontvangt’ en hoeft niet zelf te halen (‘don’t call us, we call you’).
Met de Modernisering Elektronisch Berichtenverkeer (aanpassing AwB) is notificatie een verplicht onderdeel bij digitaal berichtenverkeer.
4. toegang verlenen tot berichten
We hebben het hier over de juridische AwB-term ‘kennisneming’.
De ontvanger heeft bij voorkeur toegang tot zijn berichten via verschillende kanalen: web-portaal, mobiel, API (vergelijk email via web-mail, mobiel en Outlook of Digipoort)
Bij voorkeur tonen alle berichten van alle overheden zich gezamenlijk: één overheid.

Tussen het moment van ‘bericht kenbaar maken’ en het moment van ‘toegang verlenen tot berichten’ zal het bericht bewaard moeten blijven. Bij klassieke papieren post is het bewaarmechanisme de fysieke enveloppe die zich ergens in het logistieke proces van het postbedrijf bevindt, dan wel in de brievenbus van de ontvanger. Hier stopt het proces van de voorziening ‘papieren post’. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de ontvanger hoe om te gaan met intern toewijzen, routeren, archiveren, voorzien van metadatering en verwijderen van de berichten. Bij digitale media is bewaren meestal wel onderdeel van de voorziening ‘digitale post’. Denk aan de emailserver die e-mails bewaart en een web-portaal dat pdf’s van brieven of bankafschriften bewaart voor de ontvanger.
De vraag is nog in welke mate een berichtenvoorziening het bewaren dient te ondersteunen en ook de verwerkingsopties.

5. ontvangst bevestigen
We hebben het hier om de juridische AwB-term ‘bewijslast van kennisneming’.
Om te kunnen bepalen of de communicatie effectief is, wil de afzender (in sommige gevallen) geïnformeerd worden of de geadresseerde het bericht heeft ontvangen en of het bericht is geopend. De kenmerken ‘ontvangen’ en ‘gelezen’ hebben betekenis op bedrijfsprocesniveau, dus ongeacht het kanaal; dit impliceert dat als een bericht via kanaal M is geopend, dat dan ook kanaal N dit bericht vervolgens ook toont als ‘gelezen’.
Om de effectiviteit van kanalen te kunnen beoordelen zullen we ook het leesgedrag per kanaal willen weten.
Hierbij moet worden opgemerkt dat ‘lezen’ eigenlijk niet meer betekent dan het bericht ‘openen’.

Hierboven is de berichtenvoorziening conceptueel gedefinieerd. Hieronder geven we daar verdere kleuring vanuit onze ambitie.

Ambitie

Het streven is:

- de berichtenvoorziening toont zich als één geheel
- de burger of ondernemer heeft alle berichten van de overheid bij elkaar

- de berichtenvoorziening is inpasbaar binnen de verschillende dienstverleningsconcepten van de verschillende uitvoerders (t.b.v. de effectiviteit van de dienstverlening), i.e. een uitvoerder kan berichten binnen de context van de eigen digitale dienstverlening tonen.

Vervolgfragen

Bij “1. voorkeuren bereikbaarheid kenbaar maken”

Afweging: toegang tot deze functionaliteit op één plek of op meerdere plekken? Het tonen van de voorkeuren is in ieder geval op meerdere plekken mogelijk, zoals de portalen van de uitvoerders.

Bij “2. bericht kenbaar maken”

Afweging: welke vormen van een bericht willen we ondersteunen: tekstbericht, pdf, XML, ...?

Bij “3. notificeren”

Afweging: beschikbare en geaccepteerde notificatie-kanalen wijzigen in rap tempo: email, sms, push-berichten op mobieltjes, Whatsapp etc. Welke willen we minimaal ondersteunen?

Bij “4. toegang verlenen tot berichten”

- Afweging: toegang tot deze functionaliteit op één plek (*single point*) of op meerdere plekken (*no wrong door*)? Ten behoeve van betere inpasbaarheid van de berichtenvoorziening in de verschillende dienstverleningsconcepten, zou toegang op meerdere plekken mogelijk moeten zijn, namelijk ook in de web-portalen van uitvoerders.
- Ook Digipoort kan berichten uitwisselen met een magazijn waarin berichten worden bewaard.
- Afweging: hoe gaan we om met machtiging? Zowel horizontaal (intermediair, zaakgemachtigde) als verticaal (gemandateerd binnen een organisatie).

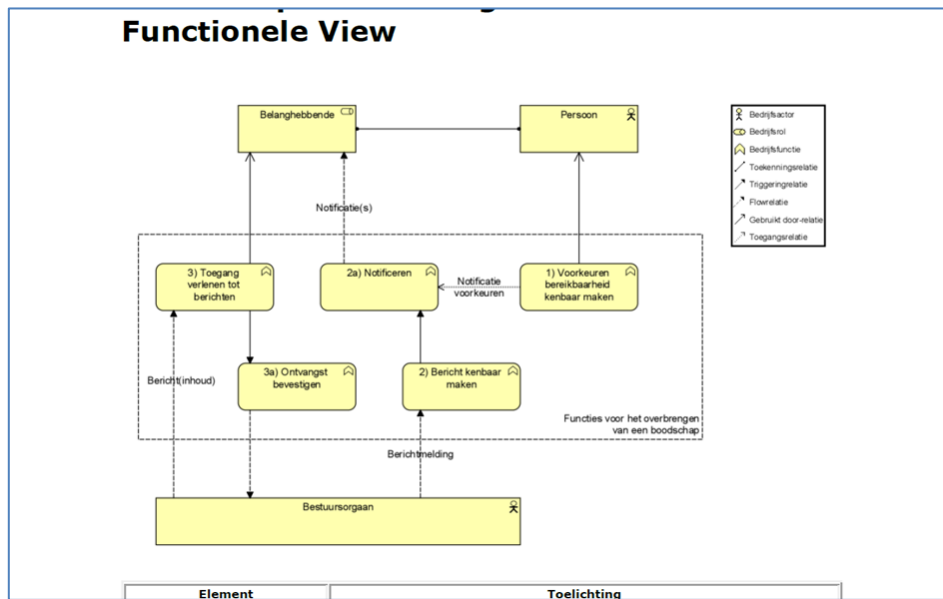
Onderdeel van “toegang verlenen tot bericht” is “bewaren berichten”

- We bewaren de verzameling berichten in een ‘magazijn’, ongeacht het kanaal waarlangs ze verstuurd worden
- Afweging: ‘magazijn’ als een centrale voorziening versus een virtuele verzameling van gedistribueerde magazijnen, bijv. bij de afzenders zelf. Deze keuze is van invloed op de implementatie ‘bericht kenbaar maken’, nl. de keuze brengplicht/haalplicht en ‘op voorraad’ versus ‘just-in-time’.

Bij “5. ontvangst bevestigen”

Op moment van ‘lezen nieuw bericht’ zal het kenmerk ‘gelezen’ bijgewerkt moeten worden in het ‘magazijn’. Als een bericht via meerdere kanalen gelezen kan worden, zal er een vorm van synchronisatie moeten plaatsvinden om dit kenmerk op de juiste wijze te kunnen weergeven, minimaal in het ‘magazijn’ zelf.

Bij ‘ontvangst bevestigen’ gaat het erom: wat is er nodig om terecht een herinneringsnotificatie te sturen: ‘heeft de geadresseerde kennis genomen van het bericht?’ (let op, we maken hier onderscheid in herinnering vanuit al dan niet kennis nemen van het bericht, versus al dan niet actie ondernemen richting de betreffende uitvoerder. Voorbeeld: APK-brief wel/niet ontvangen, versus auto wel/niet APK laten keuren. Daarnaast is er onderscheid in het kenmerk ‘ontvangen’ (of geopend) versus ‘nog iets mee doen’. Wellicht idee om laatste als ‘service’ aan te bieden en dit geheel dient dus nog nader onderzocht te worden.



B. Technische realisatie: federatief stelsel van voorzieningen

De huidige voorziening is gebaseerd op een centraal concept, maar voor de toekomst onderzoeken we de implicaties van een federatief of een hybride concept, dus decentraal. Onderstaand belichten we hoe dat uitwerkt per use case, in het licht van de criteria die we daarbij relevant achten.

Criteria

- performance (schaalbaarheid)
- capaciteit
- inpasbaar in
 - ‘eigen’ omgeving (bedrijfsprocessen, dienstverleningsconcept)
 - ‘routines’ van de burger
- kosten van migratie
- flexibiliteit
- besturing

Uitgangspunten

Inrichting “Federatie in het algemeen”

Het systeem werkt als één samenhangend geheel

Inrichting “1. voorkeuren bereikbaarheid kenbaar maken”

De burger en ondernemer legt zijn voorkeuren vast voor het gehele stelsel. Deze functionaliteit treft hij op die plekken aan waar het contact met het stelsel ontstaat, namelijk de verschillende dienstverleningskanalen van de overheid, waartoe ook het huidige centrale MijnOverheid toe behoort.

De opslag van de voorkeurgegevens centraal, vergelijkbaar met de opslag van url's in een DNS, dus centraal plus naar behoefte mirroring, dus duplicatie met synchronisatie-mechanisme.

Inrichting “2. bericht kenbaar maken”

MANIFESTgroep

De volgende organisaties maken deel uit van de Manifestgroep: Belastingdienst, CAK, CBR, CBS, CIZ, CJIB, Dienst Justis, DUO, IND, Kadaster, Kamer van Koophandel, RDW, RVO.nl, SVB en UWV

De AwB onderscheidt: nemen van het besluit - vastlegging - publicatie - bekendmaking.
Voorbeeld: aanvraag WW leidt tot het nemen van het besluit over de recht/hoogte/duur van de uitkering. Dit besluit wordt vastgelegd in een beschikking. Het bestaan van deze beschikking wordt kenbaar gemaakt (i.e. gepubliceerd) in een persoonlijk geadresseerd bericht. De betrokkene wordt hierop gewezen (via post, notificatie, persoonlijk overhandigd etc.).

Iedere afzender heeft zijn eigen berichten en er is geen functionele of informatie-technische reden denkbaar waarom je dit centraal zou willen organiseren. Ook dient iedere afzender zelf kenbaar te maken welke berichten hij heeft gepubliceerd. Het bij elkaar organiseren van alle berichten per geadresseerde valt onder 'toegang verlenen tot', zie aldaar.

Inrichting "3. notificeren"

De trigger is decentraal (i.e. 2. bericht kenbaar maken). Dit signaal is minder vertrouwelijk dan het feitelijke bericht. Vergelijkbaar met de enveloppe resp. de brief.

In principe kan notificeren decentraal plaatsvinden, gebruikmakend van de centraal beschikbare 'bereikbaarheidsvoorkeuren'. Afhankelijk van complexiteit c.q. hergebruik van software kan een centrale voorziening zinvol zijn.

Aandachtspunt is 'dubbel notificeren', als gevolg van gebruik van meerdere notificatiekanalen. In geval van service-berichten zouden notificaties ook zonder meer ingezet kunnen worden, zonder dat er nog een daadwerkelijk bericht 'achter hangt'. Bijvoorbeeld "U heeft nog 3 dagen de tijd voor uw aangifte inkomstenbelasting".

Inrichting "4. toegang verlenen tot berichten"

Hier maken we onderscheid in het tonen van de lijst met beschikbare berichten en het tonen van het feitelijke bericht.

De lijst met berichten is redelijk statisch, d.w.z. nieuwe berichten worden toegevoegd en het kenmerk wel/niet gelezen kan wijzigen. Eventueel kunnen loggegevens worden toegevoegd (wie wanneer via welk kanaal toegang is verleend tot het bericht).

Decentraal: berichten tonen op de web-portalen van de afzenders, al dan niet gefilterd op afzender.

Centraal: alle berichten tonen op centraal web-portaal

Hybride: naast een aantal decentrale implementaties zou voor aan aantal afzenders één partij kunnen optreden als ware het een centrale partij die voor hen hun berichten ontsluit, bijvoorbeeld Logius die voor vele gemeente en pensioenfondsen hun berichten kan ontsluiten via MijnOverheid.

Technisch gezien moeten de berichten beschikbaar zijn om getoond te kunnen worden.

Hier is de keuze 'just in time' of 'op voorraad': het web-portaal haalt de berichten(lijst) op, op het moment van tonen, of, het web-portaal heeft de berichten op voorraad klaarliggen.

In beide gevallen moeten de berichten opgehaald (of gebracht) worden. Een enkelvoudige uitvraag indien de berichten gezamenlijk centraal liggen opgeslagen, of een meervoudige uitvraag indien de berichten decentraal liggen opgeslagen.

Voor '4. toegang verlenen tot berichten' dienen de berichten bewaard te worden. Nog onduidelijk is in welke mate de berichtenvoorziening moet voorzien in een archieffunctie van de ontvanger.

Inrichting "5. ontvangst bevestigen"

Het kenmerk wel/niet gelezen hoort bij het bericht en is onderdeel van de zogenaamde metadatering.

Uitgangspunt hierbij is dat deze status over alle kanalen waarlangs dit getoond wordt, dezelfde waarde toont.

Dit impliceert het synchroniseren van de metadata over de verschillende plekken waar deze getoond worden. De wijze waarop hangt samen met ontwerpkeuzes over de wijze waarop berichten plus metadatering bewaard worden t.b.v. '3. toegang verlenen tot berichten'. Omwille van gebruiksvriendelijkheid kan het kenmerk weer op 'ongelezen' gezet worden. Wellicht zinvol om ook de metadatering 'minstens eenmaal gelezen' bij te houden. Juridisch moet duidelijk zijn onder welke voorwaarde de afzender inzicht mag hebben in dit gegeven.

(Technische) haalbaarheid

Een referentiebezoek aan Pensioenfederatie heeft aangetoond dat het beoogde berichtenstelsel haalbaar is.

De Pensioenfederatie heeft het Pensioenregister opgezet, in te zien op www.pensioenregister.nl. Hier kan iedere burger, na inloggen met DigiD, zien welke pensioenaanspraken hij/zij heeft lopen bij een of meerdere pensioenfondsen.

Op moment van inloggen maakt het pensioenregister 'een rondje langs de velden' en haalt via gestandaardiseerde koppelvlakken de benodigde informatie op van alle pensioenuitvoerders, 350 in totaal. In de praktijk betekent dit een parallelle uitvraag bij 60 pensioenadministratiesystemen. Voor de pensioenuitvoerders was 'wantrouwen tegen een grote centrale database' en 'eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken' belangrijke argumenten om te kiezen voor een federatief stelsel.

Wat betreft de verwijzindex: functioneel doet een verwijzindex niets; wel maakt een verwijzindex een zoekopdracht effectiever. Bij een klein aantal bronnen die geraadpleegd moeten worden, heeft een verwijzindex geen toegevoegde waarde (het kan dan zelfs vertragend werken). Echter bij grotere aantallen, bijv. als iedere gemeente zijn eigen berichtenmagazijn zou hebben, dan zou zo'n verwijzindex performance-technisch gezien interessant kunnen worden. Dit dient nader onderzocht te worden.

C. Nadere beschouwing van een stelsel

Een stelsel laat zich als volgt kenmerken:

- de afspraken over uit te wisselen informatie
- infrastructuur waarlangs uitwisseling van informatie plaatsvindt
- eventueel een generieke voorziening (zoals BSN-koppelregister bij eID, DSN bij world wide web)
- meerdere deelnemers die daadwerkelijk invulling geven aan het stelsel
- inspanning c.q. kosten voor de deelnemers beperken zich grotendeels tot de eigen organisatie
- dienstverleners die toegang hebben tot het stelsel en daarmee toegang tot de bijdrage van alle deelnemers, ongeacht waar de gebruiker het stelsel benadert.

Een voorbeeld van een wereldwijd stelsel: Internet world wide web

De werking bestaat uit afspraken over communicatieprotocollen (TCP/IP en conventies), communicatie infrastructuur, DNS als generieke voorziening (uitgifte van IP-nummers, vertaling van URL's naar IP-nummers) en de providers die hun webserver 'aansluiten' op dit stelsel.

Een voorbeeld waarbij de Nederlandse eOverheid de omslag maakt van een centrale voorziening naar een stelsel: eID

Voor authenticatie in het burgerdomein gold tot nu toe louter de centrale DigiD-voorziening. Deze invulling kantelt nu naar het eID-stelsel (multi-middelenaanpak op basis van een uniforme set van

eisen). Er wordt centraal voorzien in een BSN-koppelregister. Vervolgens zijn er aanbieders van concrete authenticatiemiddelen en makelaars.

Beoogde relaties van een toekomstig Berichtenstelsel tot andere e-Overheid-stelsels:

- a) stelsel van identificerende nummers
Berichten zijn gerelateerd aan een unieke geadresseerde via een unieke sleutel. Het berichtenstelsel moet behalve voor het burgerdomein ook bruikbaar zijn voor het ondernemersdomein. Dit betekent dat het stelsel moet kunnen voorzien in meerdere identificerende sleutels zoals: RSIN, BSN, KvK-nummer en eventuele andere sleutels.
- b) stelsel van authenticatie
Het eID stelsel moet zorgen voor authenticatie van de gebruikers (burgers, ondernemers)
- c) stelsel van machtigingen
Het Berichtenstelsel moet om kunnen gaan met verschillende vormen van machtigingen, horizontaal (bijv. burger-tot-burger), verticaal (binnen organisatie), ‘diagonaal’ (burger die professional machtigt). De feitelijke invulling van machtigen (een voorziening voor het verlenen ervan etc.) is een apart stelsel en valt buiten de functionaliteit van het Berichtenstelsel. Beide moeten wel met elkaar om kunnen gaan. Vergelijk papieren proces: de afzender weet naar wie het bericht toe moet (“aan de gemachtigde van“, “te name van“, “per adres ...” etc.); de postbezorger bezorgt.
Beeldend samengevat: iemand die toegang wil tot een bepaald bericht moet een geldig afhaalbewijs hebben, een bevoegdheidsverklaring waaruit duidelijk is tot welke berichten hij toegang heeft. Hoe deze tot stand komt is voor berichtenstelsel niet relevant, behalve dat dit betrouwbaar is.
- d) stelsel van diensten en metadatering (optioneel)
Het zou mooi zijn als het Berichtenstelsel een bericht kan relateren aan de betreffende dienst van de afzender. Hierdoor is het mogelijk meerdere berichten aan elkaar te relateren en als zodanig te tonen aan de ontvanger (bijv. alle berichten m.b.t. Inkomstenbelasting bij elkaar). Hiervoor dient iedere uitvoerder zijn diensten te publiceren.
Daarnaast zou het mooi zijn als een bericht door de afzender voorzien is van kenmerken (metadatering) waardoor nieuwe toegevoegde waarde kan worden geboden via het Berichtenstelsel, bijv. alle jaaropgaven van diverse uitvoerders voorzien van het kenmerk ‘inkomstenopgave 2016’, waardoor de ontvanger alle berichten die relevant zijn voor zijn inkomstenopgave 2016 bij elkaar getoond kan krijgen. Dit veronderstelt afspraken binnen het stelsel over welke kenmerken een bericht meekrijgt.