



Agendapunt:	05B Lijst open standaarden		
Bijlagen:	Rapport van de expertgroep OSB		
Aan:	College Standaardisatie		
Van:	Forum Standaardisatie		
Datum:	maart 2009	Versie	0.93
Betreft:	Concept advies inzake de OSB		

Doel

Het College Standaardisatie wordt gevraagd om in te stemmen met een aanvulling op het in november 2007 door het College genomen besluit over de te gebruiken open standaarden voor berichtenverkeer via de Overheidsservicebus (OSB). Het eerder genomen besluit blijkt verschillend geïnterpreteerd te worden. Dat leidt tot vertraging bij de implementatie van de OSB.

Advies

U wordt geadviseerd om, in het kader van het afgesproken “pas toe of leg uit” regime voor overheidsorganisaties, in te stemmen met de volgende aanvulling voor wat betreft de te gebruiken standaarden:

1. het aanwijzen van de OSB-ebMS¹ standaard voor meldingen tussen informatiesystemen en
2. het aanwijzen van de OSB-WUS standaard voor de (geautomatiseerde) bevraging van informatiesystemen.
3. het “pas toe of leg uit” regime voor deze twee standaarden alleen voor sectoroverstijgend berichtenverkeer binnen de publieke sector te hanteren, inclusief het verkeer met de basisregistraties.

Toelichting op het advies

Het gaat hier om open standaarden voor het betrouwbaar en veilig kunnen adresseren en versturen van berichten. Het is belangrijk om te kiezen; meerdere standaarden voor hetzelfde gebruiken leidt tot verminderde interoperabiliteit en hogere kosten. Toch adviseert het Forum U te kiezen voor twee standaarden omdat de ene standaard beter geschikt is voor het ene type berichtenverkeer en de andere standaard beter geschikt is voor het andere type berichtenverkeer. Deze keuze komt overeen met het resultaat van een jarenlang “polderproces” met belanghebbenden (zie bijlage 1). Sectoroverstijgend houdt in dat het berichtenverkeer binnen bijvoorbeeld de sociale zekerheidssector niet onder het “pas toe of leg uit” regime valt, maar dat bij uitwisseling met bijvoorbeeld de veiligheidssector het regime wel van toepassing is. Aangezien het “pas toe of leg uit” regime geldt voor vervanging of nieuwbouw van systemen, zal er een geleidelijk migratiepad zijn per betrokken organisatie. Voor een verdere toelichting op de inhoud, het vorige College besluit en het doorlopen proces, zie bijlage 2 en 3.

¹ Het gaat hier om het reliable profiel van de ebMS standaard.

**Welk probleem wordt hiermee opgelost?**

De OSB standaarden zijn bedoeld om op een betrouwbare en veilige manier berichten te kunnen versturen. Door de impasse in de expertgroep (zie bijlage 2) ondervindt de implementatie van de OSB vertraging. Aangezien de OSB één van de basisvoorzieningen is waar de elektronische overheid op bouwt, heeft deze vertraging grote gevolgen. Door het maken van een duidelijke keuze voor het toepassingsgebied van de genoemde standaarden wordt de huidige impasse bij de implementatie van de standaard doorbroken.

Zijn er alternatieven voor de voorgestelde keuze?

Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Is er een alternatief voor OSB-ebMS voor meldingen?

Ja, maar geen goed alternatief. Voor meldingen is betrouwbaarheid belangrijk. Alleen binnen ebMS is er een standaard profiel voor betrouwbaar berichtenverkeer. Het is wel mogelijk om WUS betrouwbaarder te maken, maar dit vormt dan een afwijking van de internationaal vastgestelde standaard en kan grote interoperabiliteitsproblemen in de toekomst met zich meebrengen.

2. Is er een alternatief voor WUS voor bevragingen?

Ja, er is een alternatief: best-effort ebMS of beide standaarden naast elkaar laten bestaan. Echter beide, onderling niet interoperabele, standaarden naast elkaar laten bestaan jaagt de kosten overheidsbreed op. EbMS is minder geschikt, want minder efficiënt (moeilijker te implementeren).

Daarnaast brengen alternatieve keuzes de huidige implementatie van OSB in gevaar. De OSB wordt al geïmplementeerd met de keuze voor ebMS voor meldingen en WUS voor bevragingen. Deze keuze is het resultaat van een jarenlange discussie (zie bijlage 1).

Alternatieven voor de twee standaarden worden feitelijk niet toegepast binnen de overheid en vormen geen goede optie.

Schets van het krachtenveld

Hoe organisaties reageren hangt af van de keuzes gemaakt in het verleden. Organisaties die eerder gekozen hebben voor de toepassing van de WUS standaarden met daarop eigen aanvullingen (onder meer BKWI) hechten zeer aan die keuze en zien op tegen de extra inspanning die conversie met zich mee zal brengen. In andere delen van de overheid, zoals Justitie, is juist al behoorlijke ervaring met ebMS opgedaan.

Mogelijke consequenties van opname op de lijst met standaarden

Organisaties in de publieke sector die andere keuzes hebben gemaakt moeten migreren. De kosten van de migratie verschillen per organisatie. Kleinere organisaties zullen nauwelijks extra kosten hoeven te maken. Voor grote organisaties, met een berichtenverkeer van enkele tientallen per seconde, zijn wel extra investeringen nodig. Aangezien "pas toe of leg uit" geldt voor nieuwbouw of vervanging van systemen, zal er een geleidelijk migratiepad zijn per betrokken organisatie. Daarnaast is het zo dat binnen sectoren afgeweken kan worden van de keuze voor ebMS voor bevragingen en WUS voor meldingen. Een voorwaarde is dat sectoroverstijgend berichtenverkeer wel gebruik maakt van deze strikte keuze.

**Bijlage 1: Geschiedenis OSB**

De OSB standaarden en de keuze van hun toepassingsgebied zijn het resultaat van langdurige discussies en besluitvorming geweest, met name in de periode 2005-2007. Achtereenvolgens in SBG (Stroomlijning Basisgegevens), COMBI (werkgroep van SBG, Manifestgroep, eOverheidsprogramma's), NORA 2.0, Werkgroep Keller, en Adviesgroep ODP zijn uitspraken gedaan over de OSB. Discussiepunt was altijd "moet er nu wel of niet met ebMS gewerkt worden, en wanneer dan". Het gebruik van ebMS voor betrouwbaar berichtenverkeer (meldingen) is in alle genoemde rapporten en besluiten voorgeschreven.

Het ICTU programma Overheids Diensten Platform (ODP), verantwoordelijk voor de ontwikkeling van zowel de OSB als de ontsluiting van de basisregistraties, heeft deze boodschap ook consequent uitgedragen bij de implementatie van OSB. Bij de belangrijke (NUP) overheidsprojecten in 2008 hebben alle betrokken partijen tevens ingestemd om de OSB op deze wijze (ebMS voor meldingen en WUS voor bevestigingen) te implementeren.

**Bijlage 2: toelichting op het College besluit en het doorlopen proces**Collegebesluit van november 2007

In het College Standaardisatie is in november 2007 de volgende afspraak gemaakt over de standaarden voor het gebruik van de OSB: *het College besluit bij vervanging of nieuwbouw van systemen voor berichtenuitwisseling tussen de eigen organisaties alleen nog de standaarden ebMS en/of WUS te zullen gebruiken. Daarbij zal een comply or explain regime gelden.*

Bij dit Collegebesluit is niet aangegeven voor welke soort berichtenverkeer de standaard ebMS en voor welke soort de standaard WUS gebruikt moeten worden. Het toepassingsgebied, voor welke soort berichtenverkeer gebruik je welke standaard, is niet gedefinieerd. Het open laten van dat toepassingsgebied blijkt in de praktijk tot verschillende implementaties te kunnen leiden met minder interoperabele en minder betrouwbare gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties als ongewenst gevolg.

Expertgroep

Ten tijde van bovenstaand College besluit was de procedure voor het opstellen van een lijst met open standaarden nog niet gereed. Nadat de procedure is vastgesteld (mei 2008) is er voor gekozen om de OSB-standaarden alsnog in procedure te laten gaan. De expertgroep is het erover eens dat de OSB-standaarden voldoen aan de vastgestelde criteria en dat het organisatorisch werkingsgebied berichtenverkeer tussen overheidssectoren is, inclusief uitwisseling met de basisregistraties. Dit betekent dat bij de communicatie tussen sectoren als zorg en onderwijs en tussen departementen, gemeenten en de provincies de OSB-standaarden toegepast moeten worden.

De expertgroep komt echter met een verdeeld advies over het toepassingsgebied. Een deel van de expertgroep wil een strikte afbakening voor toepassing van de standaarden, namelijk ebMS alleen voor meldingen en WUS alleen voor bevestigingen. Een ander deel van de expertgroep wil dat de keuze voor de publieke organisaties vrij is. In de procedure voor het toetsen van een standaard voor de lijst is een openbare consultatie mogelijk. In dit geval heeft het Forum besloten af te zien van een openbare consultatie omdat dan naar verwachting de onduidelijkheid over de standaarden voor de OSB zal toenemen.



Bijlage 3: Toelichting op de inhoud

OSB

De Overheidsservicebus verzorgt de logistieke kant van het berichtenverkeer en omvat standaarden om berichten juist te adresseren en veilig en betrouwbaar te kunnen verzenden. De OSB wordt bijvoorbeeld gebruikt om de basisregistraties te ontsluiten en maakt het streven van 'éénmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik' mede mogelijk. Er kunnen twee soorten berichten worden onderscheiden: meldingen en bevestigingen.

Meldingen

Bij een melding wordt er automatisch een bericht verstuurd dat er iets veranderd is in de gegevens. Bijvoorbeeld, als van een persoon een adres verandert, dan wordt dat gemeld aan de betrokken organisaties. Dit is een eenmalige verzending en moet dus altijd goed gaan. Betrouwbaarheid bij de aflevering van een bericht is cruciaal.

Bevestigingen

Bij een bevestiging wordt er actief gevraagd om gegevens. Bijvoorbeeld, door een ambtenaar wordt aan een database (GBA) gevraagd naar het adres van de persoon wiens dossier hij behandelt. Als de ambtenaar niet direct het antwoord krijgt kan hij nogmaals hierom vragen. Aan de betrouwbaarheid van de aflevering van berichten worden daarom minder hoge eisen gesteld.

De twee standaarden WUS en ebMS

WUS en ebMS zijn beide standaarden die voor meldingen en bevestigingen kunnen worden gebruikt. De standaarden zijn onderling niet interoperabel. Beide standaarden, WUS en ebMS, hebben een aantal sterke en zwakke punten. EbMS is geschikter voor het garanderen van de betrouwbaarheid (nodig voor meldingen) dan WUS. Dit komt doordat voor ebMS standaardvoorzieningen beschikbaar zijn voor het verzekeren van betrouwbaarheid die bij WUS (nog) niet beschikbaar zijn. WUS is efficiënter (minder tijd en kosten) te implementeren dan ebMS.