



Het College en Forum Standaardisatie de maat genomen

Wat gaat goed, wat kan beter?

Eindrapport

Een evaluatieonderzoek in opdracht van
het ministerie van Economische Zaken

Drs. J Wils
Dr. P. van Teeffelen

Projectnummer: B3618

Zoetermeer, 29 oktober 2009

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1. Doel en opzet van het onderzoek

In 2006 zijn het College en het Forum Standaardisatie ingesteld. Het instellingsbesluit loopt tot en met 1 april 2010. Voor een voortzetting is het van belang te constateren of het College en het Forum functioneren volgens de verwachtingen en of bijstellingen in de opzet of uitvoering noodzakelijk zijn. Om deze reden heeft Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Economische Zaken een evaluatie uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit een korte deskresearch en interviews met betrokkenen uit het College, het Forum en stakeholders uit de omgeving.

2. Bevinden

Doelstelling

Het belang van open standaarden en interoperabiliteit wordt sterk onderschreven. Gegevens kunnen uitwisselen, duurzame gegevensopslag en het voorkomen van lock-in van leveranciers zijn cruciaal om de (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en administratieve lasten te verminderen. Het geven van een impuls aan samenwerking tussen overheden en tussen overheden en bedrijven wordt noodzakelijk geacht. De doelstellingen van het College en Forum staan dan ook niet ter discussie. De overwegingen en uitgangspunten die hebben geleid tot de instelling zijn onverminderd relevant.

Betrokkenen zien nog steeds een duidelijk onderscheidende rol ten opzichte van andere overlegplatforms en organisaties. Deze toegevoegde waarde bestaat ten eerste uit de aanwezige deskundigheid bij het Forum en Bureau en de zware bestuurlijke dekking waarmee discussies over standaarden gesloten kunnen worden. De accordering van de thema's door een grote groep betrokken overheden heeft uitstraling naar buiten en bindt bovendien partijen die daarmee ook op de realisatie zijn aan te spreken. Ten tweede worden thema's opgepakt die anders niet van de grond komen, omdat bijvoorbeeld een duidelijke probleemeigenaar ontbreekt.

Samenstelling

De samenstelling van het College kan op ondersteuning rekenen. Wel zijn opmerkingen gemaakt over de afvaardiging en betrokkenheid bij van een deel van de vertegenwoordigde organisaties en onduidelijkheid in de verhouding tussen departementen en de daarbij behorende uitvoeringsorganisaties.

- De betrokkenheid van een deel van de vertegenwoordigde organisaties wordt niet heel sterk gevonden. Het gevoel bestaat dat voor deze organisaties en hun vertegenwoordigers nog onvoldoende relevante thema's aan bod komen en het bestuurlijk belang van hun aanwezigheid nog onvoldoende wordt overgebracht. Dit heeft gevolgen voor de gevoelde noodzaak van aanwezigheid en zorgt daarmee ook voor een wisselende wijze van afvaardiging. Meerdere betrokkenen ervaren dat dit negatieve invloed heeft op de continuïteit en het commitment, terwijl dit belangrijke waarden voor het functioneren van het College worden genoemd.

- De verhoudingen tussen de betrokken departementen en hun uitvoeringsorganisaties roept bij verschillende betrokkenen vragen op. Het wordt onvoldoende helder gevonden of de betrokken departementen in het College ook namens hun eigen uitvoeringsorganisaties spreken of deze dit via de Manifestgroep doen. Gezien het belang van standaardisatie voor deze uitvoeringsorganisaties wordt gehecht aan meer duidelijkheid over deze verhoudingen.

De leden van het Forum worden deskundig en zeer gemotiveerd gevonden. De samenstelling voldoet dan ook goed vanuit het perspectief van deskundigheid. Het beeld is minder positief als wordt gekeken naar de mate waarin relevante partijen goed vertegenwoordigd zijn. Het valt bijvoorbeeld op dat het MKB ontbreekt, de vertegenwoordiging uit de ICT sector beperkt is en een sector als het openbaar vervoer niet aanwezig is. Tegelijkertijd is het - gezien de breedte en diversiteit van sectoren waar standaardisatie rol speelt - ook nauwelijks mogelijk een dekkende afvaardiging van het veld te realiseren. Een lacune van groter belang is de magere vertegenwoordiging van de landelijke overheid. In de huidige rolverdeling bereidt het Forum (met het Bureau) relatief onafhankelijk de besluitvorming voor en neemt het College een volgende rol in en stelt besluiten vast. De lijn tussen het Forum met deskundigen, maar beperkte ambtelijke inbreng, en het College, dat belangrijke besluiten neemt voor departementen, is dan dun. De "probleemeigenaren" zelf zijn in praktijk te weinig actief betrokken in de besluitvorming.

Uitvoering

De uitvoering is redelijk in overeenstemming met de uitgangspunten. Er is waardering voor het verrichte werk. Wel zijn er nog lacunes op het terrein van internationale afstemming en monitoring van het gebruik te constateren. Internationale afstemming is één van de drie hoofdtaken van het College en ook bij de taken van het Forum expliciet genoemd. Nu wordt beperkt deelgenomen aan internationale activiteiten. Een analyse van knelpunten en prioriteiten wordt gemist.

Door de implementatie van besluiten te volgen wordt duidelijk of standaarden worden gebruikt en welke knelpunten hierbij optreden. Monitoring van het gebruik van standaarden is nog niet echt van de grond gekomen. Tot op heden is de inzet gericht op de erkenning van standaarden en blijft de implementatie die daarna dient te volgen buiten beeld. Wel zijn er tussen Collegeleden onderling afspraken gemaakt over implementatie van standaarden in de eigen organisatie. De feitelijke uitwerking hiervan moet nog van de grond komen.

De kwaliteit van het werk wordt in het veld gewaardeerd. Wel wordt in de besluitvormingsfase een kloof geconstateerd tussen de technische insteek in de stukken vanuit het Forum en de consequenties die voor bestuurders van belang zijn. De recent ingevoerde oplegnotities voor bestuurders worden wel een duidelijke verbetering genoemd. Ook noemen verschillende betrokkenen de voorbereidingstijd bij de consultaties over standaarden kort en de timing van bijeenkomsten soms wat ongelukkig.

Ten slotte wordt de bekendheid en uitstraling in het veld voor verbetering vatbaar genoemd. Het wordt nog teveel als een insidersclub gezien. Daarnaast wordt de samenwerking met relevante partijen in het standaardisatieveld nog wat reactief gevonden.

Themakeuze

In de huidige opzet verzorgt het Forum, met het Bureau, de themakeuze. Ter aanvulling kunnen andere overheidsorganisaties en marktpartijen thema's inbrengen aan de hand van een toetsingsprocedure. De rol van het College is volgend en vooral gericht op het bekrachtigen van voorgelegde adviezen. De agendavorming vindt dus sterk bottom-up plaats, waarbij in de praktijk vooral het Forum en Bureau de agenda bepalen. De verzoeken vanuit het veld zijn redelijk beperkt. Zoals eerder aangegeven is de vertegenwoordiging in het Forum vanuit de overheid mager. In combinatie met een bottom-up agendavorming zorgt dit ervoor dat de link met vraagstukken van de overheidspartijen die niet-betrokken zijn in het Forum niet heel sterk is.

Daarnaast wordt de samenhang in de gekozen thema's door een deel van de betrokkenen gemist. Er is bij meerdere partijen behoefte aan een meer sturende rol van het College door op hoofdlijnen prioriteiten te bepalen. Hiermee kan zowel de samenhang worden versterkt als de link met het beleid van de betrokken departementen sterker worden gelegd.

Binnen de themakeuze is er discussie over de gekozen koers. Nu ligt er nadruk vooral op governance aspecten die een kader vormen voor standaardisatie en interoperabiliteit en sectoroverstijgende vraagstukken. Het durven oppakken van deze fundamentele discussies pleit voor het Forum, maar zorgt er mede voor dat het aantal erkende standaarden niet heel groot is. Er zijn voorstanders van de huidige koers. Zij vinden het vooral van belang dat wordt geconcentreerd op een beperkt aantal sectoroverstijgende thema's die er toe doen. Tegenstanders van deze koers vinden dat er meer aandacht uit moet gaan naar het erkennen van standaarden. Deze hoeven niet alleen sectoroverstijgend te zijn om de "stempel" van erkenning door het College te krijgen. De stempel geeft een duidelijke status aan een standaard en vergemakkelijkt daarmee de toepassing ervan.

Resultaten

Belangrijkste geboekte resultaat wordt de bijdrage aan de totstandkoming van het NORA Strategiekatern genoemd. Dit is een belangrijk sturingsmiddel voor bestuurders. De opgestelde adviezen, de gemaakte strategische keuzen en de lijst met erkende standaarden worden nuttig en relevant gevonden. De hierboven genoemde keuze voor fundamentele thema's heeft ook als consequentie dat resultaten verder nog weinig zichtbaar zijn. De activiteiten hebben een abstract karakter en concrete toepassingen zijn pas op de lange termijn merkbaar.

Kijkend naar doelstellingen van het Forum en het College bij de oprichting valt op dat op twee aspecten nog weinig resultaat is geboekt. Het gaat hierbij om de hierboven al genoemde afstemming in internationaal verband en monitoring van het gebruik van standaarden na erkenning.

3. Hoofdconclusies

Doel van de evaluatie is in kaart te brengen op welke punten het College en het Forum goed functioneren en waar verbeteringen zijn aan te brengen. Hieronder staan we op basis van de bevindingen kort stil bij de belangrijkste sterkten en verbeterpunten

Wat gaat goed?

Op basis van het onderzoek komen drie sterkten naar voren.

- Een duidelijk onderscheidende positie ten opzichte van andere platforms en gremia.
- Erkenning van de deskundigheid en de kwaliteit en zorgvuldigheid van het werk.
- De adviezen en lijst met erkende open standaarden worden nuttig en relevant gevonden.

Onderscheidende positie

Een belangrijke sterkte van de huidige gekozen vorm is het stevige bestuurlijk College. Deze zorgt voor dekking en uitstraling in het veld. Het vergemakkelijkt daardoor het creëren van draagvlak voor invoering van erkende standaarden. Door diverse betrokkenen is letterlijk aangegeven dat men om deze reden "heel blij is met de aanwezigheid van het College Standaardisatie". Er zijn geen andere podia waarop standaardisatie op een zelfde wijze bestuurlijk aandacht krijgt.

Deskundigheid, kwaliteit en zorgvuldigheid

Het Forum en Bureau bestaat uit gemotiveerde en deskundige personen. Zowel technische als organisatorische en bestuurlijke kennis is in het Forum vertegenwoordigd. Ook de inhoudelijke ondersteuning vanuit het Bureau wordt goed gevonden. Er is een procedure opgesteld voor toetsing, ontwikkeling en beheer van open standaarden. De procedure voor toetsing van standaarden vindt zorgvuldig plaats met behulp van inhoudelijk goede experts. De combinatie van deskundigheid en zorgvuldigheid van de procedure legt een goede basis voor kwalitatief goede producten.

Adviezen en erkende standaarden nuttig en relevant

Belangrijkste wapenfeiten zijn de erkende standaarden, verschillende adviezen en het NO-RA Strategiekatern. Er zijn tien open standaarden erkend en zeven worden op dit moment getoetst om op te kunnen nemen in de lijst. Daarnaast zijn adviezen opgesteld, onder andere op het gebied van identificatie en authenticatie en is een belangrijke bijdrage geleverd aan het Strategiekatern van NORA. De erkende standaarden en overige producten worden als nuttig en relevant getypeerd door betrokkenen.

Wat kan beter?

Uit het onderzoek komen vijf punten voor verbetering naar boven.

- De rolverdeling tussen het College en het Forum.
- Duidelijkheid over de koers.
- De wijze van internationale afstemming.
- De aandacht voor monitoring van implementatie van erkende standaarden.
- De externe oriëntatie van het Forum en het Bureau.

Rolverdeling College en Forum

Het belangrijkste geconstateerde verbeterpunt is de onderlinge verhouding tussen College en Forum. Geuite kritiek op de samenstelling en agendavorming zijn hierop terug te voeren. De verwachting bij betrokkenen is dat de focus ligt op bestuurlijk relevante vraagstukken voor overheidsorganisaties. Er wordt echter weinig sturing vanuit betrokken overheidsorganisaties ervaren. De voeding voor thema's komt voornamelijk vanuit deskundigen in het Forum die wat verder van de beleidsproblemen afstaan. Hierdoor constateren betrokkenen nog te weinig samenhang in de thema's, missen ze een relatie met de eigen beleidsprioriteiten en zien mede daarom wisselend commitment bij Collegeleden. Deze betrokkenen constateren dat de probleemeigenaren te weinig zijn betrokken in de keuze en uitwerking van thema's.

Mogelijkheden voor verbetering zijn een minder volgende rol van het College en aanpassing van de samenstelling van het Forum. De rol van het College kan worden versterkt door de betrokken overheden gezamenlijk prioriteiten te laten benoemen voor de komende jaren. Een andere mogelijkheid is meer te investeren in de voorbereiding van de besluitvorming waardoor Collegeleden meer gevoed worden. Hierdoor worden bestuurlijke prioriteiten en consequenties meer zichtbaar. Ook kan de samenstelling van het Forum worden aangepast door gerichte aanvulling vanuit enkele betrokken overheidsorganisaties. Voor zowel de aanvulling van het Forum als het bepalen van prioriteiten kan meer gebruik worden gemaakt van de Rijks Chief Information Officer (Rijks CIO) en de CIO's vanuit de departementen.

Koers

Er zijn verschillende verwachtingen over de rol en koers van College en Forum. De keuze de aandacht - vooral in de startfase - te richten op strategische vraagstukken rond standaardisatie en interoperabiliteit wordt niet door iedereen onderschreven. Deze betrokkenen vinden dat daardoor te weinig aandacht is geweest voor het erkennen van standaarden. Anderen staan wel achter de gekozen invulling. Om in de toekomst verschil in verwachtingen te voorkomen is het in ieder geval van belang meer aandacht te besteden aan het uitdragen van de koers. Daarnaast lijkt de tijd rijp meer te focussen op het erkennen van standaarden en verder invulling te geven aan semantische standaardisatie over organisatiegrenzen heen.

Internationale afstemming

Een derde geconstateerd verbeterpunt is de mate en wijze van internationale afstemming. Internationale afstemming vindt plaats, maar een duidelijke prioriteitstelling (zoals aangegeven in de toelichting van het Instellingsbesluit) ontbreekt nog. Er is vooral behoefte aan inzicht in het speelveld en de lacunes en aan meer coördinatie vanuit het Forum en het Bureau.

Monitoring implementatie

Het vierde verbeterpunt is het vergroten van de aandacht voor de implementatie en daaraan gekoppeld het beheer. Dit kan ten eerste door het monitoren van het gebruik van standaarden. Hierdoor ontstaat inzicht in de mate van toepassing, eventueel hierbij optredende knelpunten en mogelijke acties om toepassing te vergroten. De uitvoering van de monitoring is gezien de beperkte bemensing niet alleen een taak voor het Bureau Standardisatie. Gezamenlijk met de ministeries van EZ en BZK moet het beleggen van deze

taak nader worden ingevuld (bijvoorbeeld in samenwerking met het programmabureau van Nederland Open in Verbinding). Naast aandacht voor implementatie na erkenning van een standaard, kan hier ook in het voortraject meer aandacht voor zijn. Bijvoorbeeld door in de advisering aandacht te besteden aan een strategie voor de invoering. Zaken als betrokken partijen, wijze van promotie, aanspreken van doelgroepen, de monitoring en het beheer kunnen hierin worden benoemd.

Externe oriëntatie

Het laatste verbeterpunt is de uitstraling in het veld en versterking van de samenwerking met relevante partijen. De uitstraling kan worden versterkt door de doelgroep actiever te benaderen via bijvoorbeeld de website en presentaties. Het College, Forum en Bureau bestaan uit gezaghebbende leden en medewerkers. Deze kunnen meer worden ingezet voor bijvoorbeeld presentaties als ambassadeur van thema's die spelen. Daarnaast kan de samenwerking met andere relevante partijen actiever worden gezocht bij het uitwerken van adviezen.

4. Aanbevelingen

Uit de bevinden en geconstateerde verbeterpunten vloeien de aanbevelingen voor de komende jaren voort. We maken hierbij onderscheid tussen aanbevelingen op strategisch niveau - vooral gericht op de te volgen koers - aanbevelingen op tactisch niveau - gericht op de inrichting - en aanbevelingen op operationeel niveau, gericht op activiteiten.

Strategisch niveau

- 1 Scherp de huidige rolverdeling tussen College en Forum aan. Het doel hiervan is de samenhang in de thema's, de relatie met beleidsprioriteiten bij betrokken overheden en betrokkenheid van Collegeleden te vergroten. Mogelijkheden voor aanscherping zijn het opstellen van gezamenlijke beleidsprioriteiten, meer investering en betrekken van Collegeleden in de voorbereiding van de besluitvorming en aanpassen van de samenstelling van het College en/of het Forum.
- 2 Na de aandacht voor strategische vraagstukken in de startfase is de tijd nu rijp meer te focussen op het erkennen van standaarden. Daarbij kan verder invulling worden gegeven aan semantische standaardisatie.

Tactisch niveau

- 3 Zorg voor helderheid binnen het College over de positie van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van departementen waaraan zij gerelateerd zijn.
- 4 De relatie met de departementen kan worden versterkt door aanpassingen in de samenstelling van zowel College als Forum. Een mogelijkheid hiervoor is betrokkenheid van de Rijks CIO. Daarmee wordt ook de relatie met CIO's van de departementen versterkt.

Operationeel niveau

- 5 Analyseer de lacunes en knelpunten in de huidige internationale afstemming en bepaal op basis hiervan prioriteiten. De uiteindelijke inzet van het Forum en Bureau in de internationale afstemming kan op basis hiervan worden bepaald.
- 6 Vergroot de aandacht voor implementatie van standaarden. Gezamenlijk met de ministeries van EZ en BZK dient de invulling van de monitoring van de implementatie te worden belegd. Daarnaast is het aan te bevelen in de besluitvorming van standaarden ook aandacht te besteden aan een strategisch implementatieplan.
- 7 Versterk de externe oriëntatie door actievere en gerichtere benadering van de doelgroepen. Maak hierbij onder andere gebruik van de aanwezigheid van gezaghebbende leden en medewerkers. Daarnaast kan de netwerkvorming en samenwerking met het standaardisatieveld actiever worden ingevuld. Tenslotte kan de vormgeving van de producten en diensten van het Bureau Forum Standaardisatie beter aansluiten op de wensen en behoeften van de doelgroepen (de huidige site wordt herontworpen).