



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

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft Research voor Beleid een tussentijdse evaluatie van het College en Forum Standaardisatie uitgevoerd. Het onderzoek is gebaseerd op een bronnenstudie en interviews met sleutelpersonen in en rond het College en Forum. Het rapport presenteert de belangrijkste bevindingen.

Het onderzoek is begeleid door Erik Wijnen en Michel Verhagen van het ministerie van Economische Zaken en Michiel Schoo en Guus Bronkhorst van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Wij danken hen voor de plezierige samenwerking gedurende het project.

Pieter van Teeffelen

Jaap Wils

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond van het onderzoek	15
1.2 Doelstelling en onderzoeksopzet	15
1.3 Leeswijzer	17
2 Doelstellingen, opzet en context	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Doelstelling	19
2.3 Context	20
2.4 Opzet en samenstelling	22
2.5 Conclusie	24
3 Uitvoering en resultaten	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Uitvoering	25
3.3 Resultaten	29
3.4 Conclusie	30
Bijlage 1 Taken College en Forum	33
Bijlage 2 Respondentenlijst	35
Bijlage 3 Overzicht highlights College en Forum Standaardisatie (oktober 2009)	37

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 Standaardisatie. 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).

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Oprichting College en Forum Standaardisatie

In 2005 is het rapport Implementatieplan Standaardisatieraad en –forum verschenen. Dit rapport was de uitkomst van een al langer lopende discussie op interdepartementaal niveau om de standaardisatie van informatiestromen steviger vorm te geven. Centraal thema in deze discussie staat het bevorderen van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en vermindering van administratieve lasten. Hiervoor is interoperabiliteit noodzakelijk van de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers en bedrijven door middel van (open) standaarden. Voor deze samenwerking en het kunnen delen van elkaars gegevens is standaardisatie op drie niveaus nodig: organisatorisch, semantisch en technisch.

Om de toepassing van (open) standaarden in de publieke sector een meer verplichtend karakter te geven werd het noodzakelijk gevonden een orgaan op te richten dat hieraan vorm kon geven. Het hierboven genoemde rapport beschrijft de opzet en uitgangspunten van een in te stellen Raad en Forum. Uiteindelijk heeft dit in 2006 geleid tot het instellen van het College en het Forum Standaardisatie.

Evaluatie

Het instellingsbesluit loopt tot en met 1 april 2010. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het College en het Forum een belangrijke plaats innemen in verschillende overheidsprogramma's als het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) en Nederland Open in Verbinding (NOiV) die gedurende deze kabinetsperiode worden uitgevoerd. Om te kunnen komen tot een verlenging van het College en Forum dient een evaluatie te worden uitgevoerd. Voor een goede voortzetting is het van belang tussentijds te constateren of het College en het Forum functioneren volgens de verwachtingen en of bijstellingen in de opzet of uitvoering noodzakelijk zijn. Hiermee heeft het onderzoek het karakter van een pragmatische tussentijdse evaluatie waarin het accent ligt op het concreet:

- toetsen van de huidige werkwijze aan de oorspronkelijke uitgangspunten
- beoordelen of deze uitgangspunten nog steeds relevant zijn
- beoordelen of de organisatiestructuur voldoet
- toetsen of de output bijdraagt aan de doelstellingen en daarmee het bereiken van de beoogde resultaten
- aanbevelingen doen voor verbetering in de opzet en uitvoering.

1.2 Doelstelling en onderzoekopzet

De doelstelling van het onderzoek is driedelig. Het gaat om het bieden van inzicht in:

- *de mate waarin de doelstellingen, opzet en uitvoering van het College en het Forum Standaardisatie nog voldoen aan de uitgangspunten en de huidige omstandigheden*
- *de mate waarin de beoogde resultaten worden bereikt*
- *de mate waarin bijstellingen in de opzet en werkwijze wenselijk zijn.*

Onderzoeksvragen

1. Doelstellingen

- Wat waren de uitgangspunten en verwachtingen vooraf over de te bereiken resultaten van het College en het Forum Standaardisatie?
- Zijn de doelstellingen van het College en het Forum helder en concreet?
- Zijn de doelstellingen nog volledig relevant, gezien de belangrijkste markt- en beleidsmatige ontwikkelingen?
- Wat is, gezien de breedte van het veld, het draagvlak voor de doelstellingen bij betrokken en belanghebbende partijen?

2. Opzet

- Voldoet de gekozen organisatiestructuur voor het College, Forum en het bureau?
 - Is de taakverdeling en onderlinge relatie helder?
 - Voldoen de processen voor de te verrichten taken?
- Voldoet de samenstelling van het College en het Forum?
 - Zijn de juiste partijen betrokken?
 - Zijn de juiste vertegenwoordigers afgevaardigd?
- Is de status van besluiten duidelijk?
- Hoe verhouden het College en het Forum zich tot andere initiatieven?
 - Zijn er inhoudelijke raakvlakken?
 - Vindt er (expliciete) afstemming plaats?
- Wat zijn de belangrijkste verbetermogelijkheden in de opzet?

3. Uitvoering

- Voldoet de inhoud en opzet van de overleggen (gespreksthema's, frequentie)?
- Komen de uit te voeren activiteiten ook daadwerkelijk tot stand?
- Voldoet de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten aan de verwachtingen?
- Wordt de uitvoering en voortgang van activiteiten voldoende gemonitord?
- Zijn er aanpassingen in de themakeuze, type uit te voeren activiteiten en producten wenselijk?
- Zijn er andere verbetermogelijkheden in de uitvoering?

4. Resultaten en effecten

- Wat zijn de belangrijkste resultaten?
- Leiden de activiteiten tot doorwerking in de betrokken overheidsorganisaties?
- Leiden de activiteiten tot doorwerking in gerelateerde overheidsprogramma's?
- Zijn het College en het Forum alles overziend goed op weg de gestelde doelen te bereiken?

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit drie fasen:

- De reconstructiefase waarin de kwartiermaker is geïnterviewd en een korte deskresearch is uitgevoerd
- De interviewfase waarin interviews zijn gehouden met leden van het College/Forum en stakeholders uit de directe omgeving. In de bijlage van het rapport is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen
- De analyse en rapportage.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in drie hoofdstukken. Na het inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 stilgestaan bij de doelstellingen, opzet en context van het College en het Forum. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitvoering en resultaten. Op basis van deze hoofdstukken is voorin het rapport een overzicht van de belangrijkste conclusies en de op basis hiervan te formuleren aanbevelingen opgenomen. De bijlagen bevatten een korte opsomming van de belangrijkste taken van het College en het Forum, de lijst met geïnterviewde respondenten en een overzicht met de belangrijkste resultaten.

2 Doelstellingen, opzet en context

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de doelstellingen van het College en Forum, de context waarbinnen wordt geopereerd en de opzet en samenstelling. Als afronding is een korte conclusie gepresenteerd waarin de belangrijkste sterkten en verbeterpunten aan de orde komen.

2.2 Doelstelling

Instellingsbesluit

Het College en Forum Standaardisatie zijn ingesteld op 27 maart 2006. In het instellingsbesluit zijn onder andere de samenstelling en taken van het College en het Forum benoemd.

Het College bestaat uit 15 leden van verschillende departementen en andere vertegenwoordigers van overheden (namens de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, het IG-beraad en de Manifestgroep). In het instellingsbesluit zijn drie taken genoemd:

- 1 Het in kaart laten brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over de al dan niet open standaarden die overheden kunnen hanteren voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- 2 De coördinatie tot stand brengen in het gebruik van open standaarden in de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- 3 De afstemming van het Nederlands standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen.

Een hoofddoelstelling is niet expliciet in het instellingsbesluit vermeld. Uit het *Implementatieplan Standaardisatieraad* is wel af te leiden wat de hoofddoelstelling van het College is: "het bevorderen van de interoperabiliteit van de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers door middel van open standaarden".

Het Forum is samengesteld uit het vertegenwoordigers vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap. Zij zijn op persoonlijke titel aangesteld vanuit hun deskundigheid en betrokkenheid op het gebied van standaardisatie. Er zijn 17 leden en een voorzitter. De taak van het Forum is de werkzaamheden van het College voor te bereiden en te adviseren. Daarvoor zijn acht specifieke werkzaamheden benoemd. In bijlage 1 is een overzicht van de werkzaamheden opgenomen.

Het College en het Forum worden ondersteund door een klein secretariaat, het Bureau Standaardisatie. De personele bezetting hiervan is afkomstig van de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie voor de elektronische overheid (GBO.Overheid). Het Bureau bestaat uit vier adviseurs en een secretaris. Het bureau heeft secretariële taken ter ondersteuning van

het Forum en College en voert daarnaast inhoudelijke activiteiten uit. De inhoudelijke activiteiten bestaan met name uit het opstellen van conceptadviezen en coördineren van de inschakeling van externe experts.

De hoofddoelstellingen van zowel het College als het Forum staan bij de geïnterviewden niet ter discussie. Het belang van open standaarden en interoperabiliteit wordt sterk onderschreven. Het geven van een impuls aan samenwerking tussen overheden en tussen overheden en bedrijven wordt noodzakelijk geacht. De overwegingen en uitgangspunten die hebben geleid tot de instelling blijven onverminderd relevant. Meerdere geïnterviewden merken op “heel blij te zijn met de aanwezigheid van het College Standaardisatie”

Betrokkenen zien nog steeds een duidelijk onderscheidende rol ten opzichte van andere overlegplatforms en organisaties. De toegevoegde waarde bestaat vooral uit de aanwezige deskundigheid bij het Forum en Bureau en de zware bestuurlijke dekking waarmee discussies over standaarden gesloten kunnen worden. Het accorderen van thema's door een grote groep betrokken overheden heeft uitstraling naar buiten. Daarnaast zorgt accordering ervoor dat partijen daarmee ook op de realisatie zijn aan te spreken.

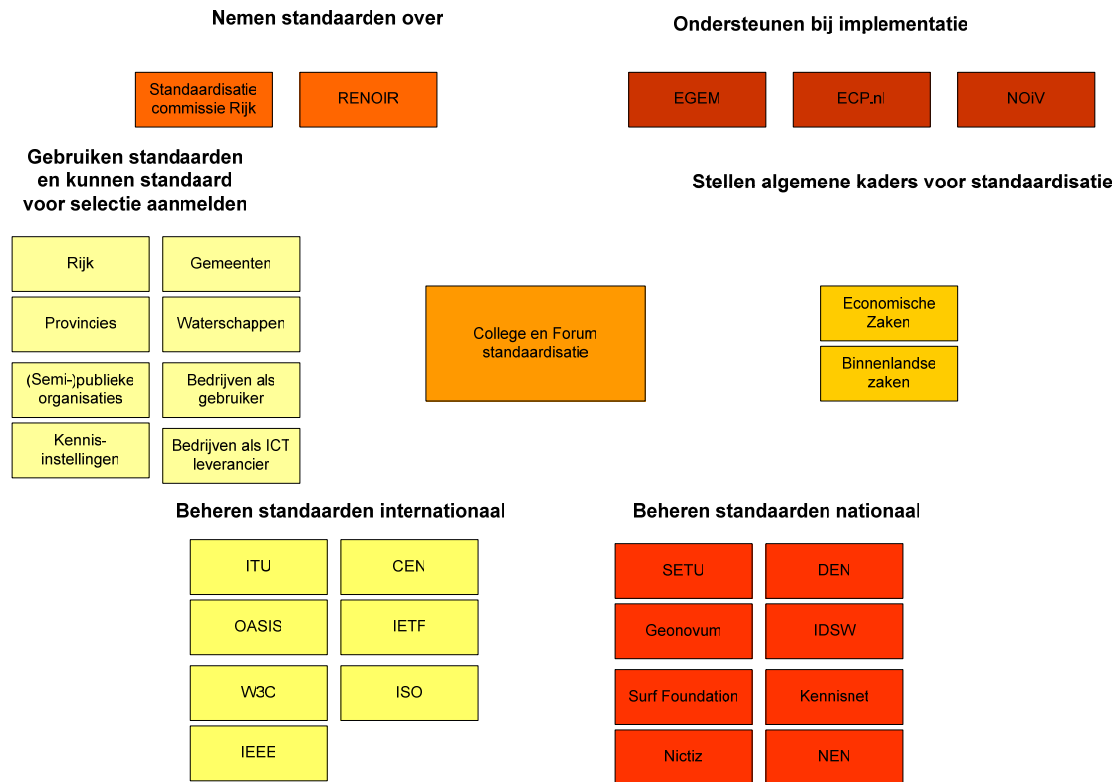
2.3 Context

Naar een “andere overheid”

Sinds enkele jaren maakt de rijksoverheid zich sterk voor een meer efficiënte en effectieve dienstverlening aan burgers en bedrijven in Nederland. Binnen dit streven naar wat de “Andere Overheid” wordt genoemd, speelt de organisatie van een betere bedrijfsvoering met name door de integratie van informatiehuishouding(en) een belangrijke rol. Deze integratie, zo bleek al snel, vereist van de ketenpartners – departementen, provincies en gemeenten – als gebruikers van standaarden dat ze hun informatiehuishouding op een zodanig vergelijkbare manier organiseren dat uitwisseling van informatie en gegevensbestanden mogelijk wordt. Voor alle betrokken gemeenten, provincies, waterschappen en departementen betekent dit een elementaire omslag. Omwille van de uitwisseling is standaardisering van informatie een noodzakelijke voorwaarde.

Het speelveld

Recent is op de eigen site van het Forum een informatief schema geplaatst waarin het speelveld van het College en Forum is weergegeven. Op basis van het schema is onderstaande figuur opgesteld.

Figuur 2.1 Verhouding organisaties met het College en Forum

Rechts en links worden respectievelijk de kaderstellende organisaties en de gebruikers gedefinieerd. Gebruikers hebben een dubbelrol. Zij hebben niet alleen als gebruiker te maken met de erkende standaarden, maar kunnen zelf ook een standaard aandragen voor selectie bij het College en Forum.

Belangrijke algemeen kaderstellende ministeries zijn BZK en EZ.

- BZK heeft een centrale rol op het gebied van dienstverlening van de overheid. Belangrijk onderdeel daarvan is de digitale dienstverlening. Samen met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) opgesteld. Het uitvoeringsprogramma richt zich met name op die dienstverlening waar meer dan één overheidsorganisatie bij is betrokken. Elk van de genoemde organisaties heeft een directe lijn naar hun "eigen" beheerorganisatie. De monitoring van het NUP vindt weer plaats door RENOIR, onder de verantwoording van BZK. Naast het NUP is BZK verantwoordelijk voor ontwikkelingen op het gebied van persoonsgegevens zoals modernisering van de gemeentelijke basisadministratie en het burgerservicenummer. Deze ontwikkelingen vereisen een grote mate van standaardisering van informatie en informatieopslag.
- EZ heeft als coördinerend ministerie de verantwoordelijkheid voor het rijksbrede ICT-beleid (via de ICT-Agenda 2008-2011). Specifiek is aandacht voor de ontwikkeling van open standaarden en zogenaamde "open source" software. Dit staat centraal in het actieplan Nederland Open in Verbinding (NOiV), dat het programma Open Standaarden en Open Source Software opvolgde. NOiV heeft tot doel het gebruik van open standaarden

en open source software te vergroten om de interoperabiliteit binnen de e-overheid te vergroten, de afhankelijkheid van leveranciers te verminderen en een gelijk speelveld op de softwaremarkt te bevorderen.

Ook binnen departementen als VROM, Justitie, Financiën, VWS en SZW spelen diverse standaardisatievraagstukken, vooral gericht op het eigen beleidsterrein of de uitvoeringsorganisaties. Justitie beschikt bijvoorbeeld ook over een interne standaardisatiecommissie.

Het schema van het speelveld in figuur 2.1 presenteert een gedetailleerde opsomming van de betrokken organisaties. Deze organisaties zijn echter niet alleen onderling verbonden via het College en Forum, maar hebben (vooral) via andere programma's of organisaties onderlinge verhoudingen. Het NUP speelt hierin een grote rol. Daarnaast heeft bijvoorbeeld een zeventigtal gemeenten zich verenigd (in GovUnited) om gezamenlijk afspraken te maken over het gebruik van software. Ook bestaat er een (informele) initiatiefgroep Open gemeenten. Hierin hebben 11 grote gemeenten (waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht) de handen ineen geslagen, met name gericht op kennisdeling. Verder zijn er sectorspecifieke onderlinge relaties op bijvoorbeeld het terrein van geo-informatie.

Al met al opereren het College en Forum in een ingewikkeld speelveld met veel partijen. De positie ten opzichte van initiatieven binnen het NUP, NOiV en op gemeentelijk niveau zijn niet alle betrokkenen duidelijk. Met name de positie van gemeenten roept bij enkele betrokkenen vragen op. Er zijn hier veel initiatieven, ook vanuit gemeenten zelf, die elkaar raken, maar de samenhang wordt niet duidelijk gevonden.

2.4 Opzet en samenstelling

College

De vorige paragraaf schetste kort de opzet en samenstelling van het College, Forum en Bureau. Zoals aangegeven bestaat het College uit 15 hoge ambtenaren die ministeries en andere overheden vertegenwoordigen. De overheersende mening is dat het College goed is samengesteld qua vertegenwoordigende organen. Deze brede vertegenwoordiging van ambtenaren van hoog niveau met zeggingskracht heeft een duidelijke toegevoegde waarde. Belangrijk wordt vooral gevonden dat een groot aantal belangrijke partijen besluiten accorderen, daarmee betrokken zijn en op het akkoord aangesproken kunnen worden. Wel zijn er aandachtspunten genoemd.

- De betrokkenheid van een deel van de vertegenwoordigde organisaties wordt niet heel sterk gevonden. Dit is onder andere terug te zien in de wisselende wijze van aanwezigheid en afvaardiging. De verklaring hiervoor is 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. 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.
- Daarnaast wijzen enkele respondenten op de verhouding tussen de departementen en de daarbij behorende uitvoeringsorganisaties. Het wordt door deze respondenten niet helder gevonden of de departementen ook namens deze uitvoeringsorganisaties spreken of

dat deze (voor zover hierin vertegenwoordigd) dit via de Manifestgroep¹ doen. Juist voor uitvoeringsorganisaties speelt standaardisatie een grote rol en kunnen besluiten ook grote consequenties hebben. Hun directe betrokkenheid in het College is echter beperkt. Duidelijkheid over de positie van uitvoeringsorganisaties in het overleg is daarom van belang.

Forum

Het Forum is zoals aangegeven samengesteld uit leden van de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap. Respondenten vinden dat het Forum bestaat uit een gemotiveerde club mensen met kennis van zaken. Voor het Forum is het gezien de breedte van de terreinen en diversiteit van sectoren waar standaardisatie een rol speelt ondoenlijk een volledig dekende afvaardiging na te streven. Kijkend naar de huidige samenstelling valt op dat met name het MKB ontbreekt. Daarnaast zijn er ook publieke sectoren (bijvoorbeeld openbaar vervoer) die ontbreken. Ook valt op dat de vertegenwoordiging uit de ICT sector beperkt is. Het vinden van geschikt vertegenwoordigers is echter ook lastig te regelen. De agenda is daarvoor vaak niet praktisch genoeg of heeft te weinig raakvlakken met de terreinen waarop personen/organisaties actief zijn. Het op regelmatige basis tijd vrij maken voor een initiatief als het Forum is dan een relatief grote inspanning.

De inbreng vanuit het Rijk is beperkt tot de ministeries van EZ en BZK. Er zijn in de startfase discussies geweest over de precieze positie van de thema's van het Forum ten opzichte van beleid bij deze departementen. De invulling en afbakening van het Forum is in de loop der tijd duidelijk geworden.

Ten opzichte van de andere departementen is de afstand groter (zij zijn immers niet in het Forum vertegenwoordigd). De agendavorming vindt relatief onafhankelijk van de beleidsagenda's van ministeries plaats. Dit wordt vanuit verschillende niet-vertegenwoordigde departementen als een probleem ervaren. De link met vraagstukken die in specifieke departementen spelen is niet sterk. Hierdoor krijgen bestuurders in het College besluiten voorgelegd met mogelijke grote beleidsmatige consequenties, terwijl de inbreng vanuit het eigen departement in de voorbereiding beperkt is. Bovendien kunnen de behandelde besluiten daardoor ook weinig koppeling hebben met de thema's die juist voor departementen van belang zijn.

Het bovenstaande pleit voor versterking van de inhoudelijke betrokkenheid van de overige departementen. Omdat de agendavorming in het Forum plaatsvindt, lijkt een heroverweging van de samenstelling van het Forum - en dan met name versterking van betrokkenheid van beleidsdirecties - voor de hand te liggen. Voor aanvulling van het Forum kan met name worden gedacht aan de Rijks Chief Information Officer (Rijks CIO). Een andere of aanvullende optie is het gebruik van de CIO's van de departementen voor het benoemen van belangrijke thema's.

¹ De Manifestgroep is een initiatief van de elf grootste uitvoeringsinstellingen van de Nederlandse overheid (Belastingdienst, CBS, CJIB, CVZ, IB-Groep, IND, Kadaster, Kamers van Koophandel, RDW, SVB en UWV). Zij willen burgers en bedrijven alle overheidsbrede informatie en diensten aanbieden die relevant is voor hun vraag en/of situatie. Belangrijke aspecten hierbij zijn vraagsturing en het op maat aanbieden van een samenhangende relevante combinatie van producten en diensten

Bureau

Het Bureau heeft een ondersteunende rol. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het takenpakket wordt passend gevonden bij de huidige capaciteit. Door verschillende partijen is wel aangegeven dat behoefte bestaat aan een Bureau met meer "body". Hiermee wordt vooral bedoeld op uitbreiding van taken op het gebied van communicatie en netwerken met het veld.

2.5 Conclusie

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende conclusies over de doelstelling, opzet en samenstelling worden getrokken.

- De doelstellingen van het College en Forum staan niet ter discussie. De overwegingen en uitgangspunten die hebben geleid tot de instelling zijn onverminderd relevant. Daarbij zien betrokkenen nog steeds een duidelijk onderscheidende rol ten opzichte van andere overlegplatforms en organisaties. De toegevoegde waarde bestaat uit deskundigheid en de zware bestuurlijke dekking waarmee discussies over standaarden gesloten kunnen worden.
- De samenstelling van het College kan op ondersteuning rekenen. Wel zijn opmerkingen gemaakt over de afvaardiging van een deel van de departementen en de verhouding tussen departementen en de daarbij behorende uitvoeringsorganisaties. Nu is de afvaardiging per bijeenkomst sterk wisselend. Het gevoel bestaat dat voor een deel van de organisaties nog onvoldoende relevante thema's aan bod komen en het bestuurlijk belang van hun aanwezigheid nog onvoldoende wordt overgebracht. Daarnaast wordt er onduidelijkheid gevoeld over de verhouding tussen departementen en uitvoeringsorganisaties.
- De leden van het Forum worden deskundig en zeer gemotiveerd genoemd. Kijkend naar de samenstelling wordt met name de vertegenwoordiging vanuit de overheid mager gevonden. De lijn tussen het Forum - met deskundige, technisch georiënteerde mensen, maar nauwelijks ambtelijke inbreng - en het College - dat besluiten met grote impact neemt - wordt "erg dun" genoemd. Dit wordt vooral als probleem ervaren doordat de prioritering van thema's ook bij het Forum plaatsvindt en het College een volgende opstelling heeft. Voor het Forum wordt het daarom van belang gevonden de relatie met de betrokken departementen sterker te leggen.
- De positie van het Bureau wordt doorgaans in overeenstemming met de te verrichten taken genoemd. Wel is door enkele betrokkenen aangegeven dat versterking van het Bureau voor uitbreiding van de huidige activiteiten op het gebied van communicatie en netwerking van meerwaarde is.

3 Uitvoering en resultaten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat stil bij de feitelijk uitgevoerde activiteiten, de wijze waarop de thema-keuze verloopt en de tot nu toe geboekte resultaten. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie waarin de belangrijkste verbetermogelijkheden aan de orde komen.

3.2 Uitvoering

Budget

Voor het College en Forum is een jaarbudget van € 1,8 miljoen beschikbaar. In de onderstaande tabel is de verdeling over drie hoofdposten weergegeven.

Tabel 3.1 Begroting 2009

Hoofdposten	Begroting	Verdeling
Bureau	€ 675.000	38%
Onderzoek standaarden	€ 880.000	49%
Algemeen	€ 245.000	14%
Totaal	€ 1.800.000	100%

Uit de tabel is op te maken dat een relatief groot deel van de kosten (bijna de helft van het budget) is bedoeld voor het verrichten van onderzoek naar standaarden. Het budget voor onderzoek naar standaarden is onder andere gereserveerd voor het toetsen van aangemelde standaarden voor opname in de standaardenlijst. Van de € 880.000 is € 300.000 hiervoor bestemd. Verder is ruim een derde van het budget beschikbaar voor de kosten van het Bureau. Deze kosten bestaan met name uit de personeelskosten. Onder de post Algemeen zijn diverse kosten opgenomen als communicatie, congres en reizen.

Door betrokkenen binnen het Forum zelf wordt aangegeven dat het budget toereikend is voor de huidige taken. De bezetting van het Bureau is weliswaar beperkt, maar er bestaat zeker de mogelijkheid externen in te schakelen. In de verdeling van de kosten is terug te zien dat dit inderdaad regelmatig gebeurt. Wel is aangegeven dat de mate waarin toetsing van standaarden kan plaatsvinden beperkt wordt door het budget. De consultatieprocedure is relatief kostbaar waardoor jaarlijks een beperkt aantal standaarden getoetst kan worden.

Activiteiten

De activiteiten van het College en Forum zijn onder te verdelen in:

- vergaderingen
- adviezen door het Forum
- onderzoeken
- publicaties
- netwerken en communicatieactiviteiten.

Vergaderingen

Conform de afspraken in het instellingsbesluit komt het Forum jaarlijks zesmaal bijeen en zijn er twee vergaderingen van het College. Het Forum heeft geadviseerd over onderwerpen als e-factureren, de Interoperabiliteitsagenda, de integratie van het interoperabiliteitsraamwerk in NORA¹ en identificatie en authenticatie. Daarnaast zijn er adviezen uitgebracht aan het College over inhoudelijke standaarden als PDF/A-1, StUF, webrichtlijnen en SETU.

Adviezen

Voor de toetsing van de standaarden is een procedure ontwikkeld. Iedereen kan zelf een standaard voor toetsing aanmelden. Na toetsing vindt een expertonderzoek en een publieke consultatie plaats. Vervolgens adviseert het Forum over erkenning van de standaard. De adviezen hebben tot nu toe geleid tot het erkennen van 10 standaarden. Op dit moment worden er 7 getoetst om op te kunnen nemen in de lijst. Het zijn open standaarden die gelden voor de gehele publieke sector. Op deze standaarden is het "pas toe-of-leg uit principe" van toepassing. Op basis van dit principe moeten overheidsorganisaties bij aanbesteding deze standaard hanteren. Doen zij dit niet dan moet verantwoord worden waarom afgeweken wordt van de standaard.²

De procedure voor het aanmelden en toetsen van standaarden wordt zorgvuldig gevonden. Wel is enkele malen aangegeven dat de timing en de reactietijd van de publieke consultatie wat ongelukkig is. Met name wanneer consultatie over meerdere standaarden tegelijk plaatsvindt, wordt de reactietijd te kort gevonden.

Onderzoeken en publicaties

Mede ten behoeve van de advisering zijn er verschillende onderzoeken in opdracht van het Forum verricht. In 2007 gaat het om zes onderzoeken door externe partijen met als thema's: identificatie en authenticatie, gebruik van open standaarden, ODF, interoperabiliteit in het onderwijs, een interoperabiliteitsraamwerk en e-factureren. In 2008 zijn acht onderzoeken afgerond gericht op: e-factureren, interoperabiliteit in het onderwijs, open standaarden, stelselmatige semantiek door SUWInet, het WDO datamodel, het wettelijk kader e-overheid en de evaluatie van de criteria en procedure voor de lijst met open standaarden. Verder worden er jaarlijks verschillende presentaties gegeven en zijn er enkele publicaties voor een breder publiek opgesteld.

Netwerken en communicatieactiviteiten

Eén van de activiteiten van het Forum en Bureau bestaat uit netwerken met het veld. Op dit moment gebeurt dit wel, maar nog vrij reactief en met een beperkt aantal organisaties en platforms. Dit heeft onder andere te maken met de beperkte bezetting bij het Bureau en gelimiteerde inzet vanuit Forumleden ("een kort polsstokje"). Daarnaast wordt de externe oriëntatie ten opzichte van het veld nog te beperkt gevonden. Hierbij speelt niet zo zeer de capaciteit als wel de houding een rol. Enerzijds wordt het Bureau meer proactieve rol toegedacht. Daarnaast is ook geopperd dat leden van het Forum en College meer vanuit deze

¹ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur

² Het pas toe-of-leg uit principe is voor de rijksoverheid verankerd in de "Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten en ICT-producten". Deze instructie dient ook als voorbeeld voor andere overheden en (semi-) publieke instellingen en hun uitvoeringsorganisaties. Onderdeel van het NUP is dat koepelorganisatie van overheden hun leden oproepen zich te committeren aan het actieplan NoiV en de pas toe-of-leg uit procedure te volgen.

hoedanigheid als ambassadeur kunnen optreden om het belang van specifieke thema's of van standaardisatie in algemene zin uit te dragen.

Een belangrijke netwerk-/communicatieactiviteit bestaat uit afstemming op internationaal gebied. Het is één van de drie hoofdtaken van het College en ook bij de taken van het Forum expliciet genoemd. Er zijn internationaal diverse activiteiten die betrekking hebben op standaardisatie en interoperabiliteit. Vanuit het Bureau wordt deelgenomen aan een beperkt aantal activiteiten. Tegelijkertijd is op veel initiatieven geen zicht. Vanuit diverse betrokkenen wordt aangedrongen op versterking van de relaties op met name EU-niveau. Over de precieze vorm waarin dit zou moeten zijn de meningen verdeeld. Mogelijk kan dit het beste langs sectorale lijnen worden geregeld. Niettemin worden coördinatie en een planmatige aanpak gemist. Juist hier is een rol weggelegd voor het Forum en het Bureau. Deze opmerkingen zijn overigens onderkend. In het werkplan van 2009 wordt expliciet aandacht besteed aan versterkte inzet op internationaal gebied.

Focus en kwaliteit

Uit de verslaglegging en de verrichtte activiteiten valt op te maken dat de focus in het eerste jaar vooral heeft gelegen op afbakening van het werkveld van het Forum en College en het opstellen van de werkwijze en procedures. Vervolgens is gekozen voor het oppakken van *governance* aspecten waarin het accent ligt op fundamentele en strategische onderwerpen die gezamenlijk een goed kader moeten vormen voor standaardisatie en interoperabiliteit. Tegelijkertijd betekent dit echter ook dat er relatief minder aandacht is uitgegaan naar het erkennen van open standaarden en naar semantische standaardisatie over organisatiegrenzen heen.

De gekozen focus van het Forum voor de meer strategische onderwerpen heeft voor- en tegenstanders. Voorstanders vinden het belangrijk dat de aandacht juist uitgaat naar de fundamentele en strategische onderwerpen. Dit schept een kader voor de lange termijn. De tegenstanders vinden dat de huidige balans te veel ten koste gaat van het puur erkennen van standaarden. Hier mag meer nadruk op komen te liggen en meer snelheid in komen.

Doorgaans wordt het nut van de opgeleverde adviezen en gekozen thema's onderschreven. Daarbij is ook waardering van de kwaliteit van het werk. Goed, zorgvuldig en gedegen zijn veel gehoorde kwalificaties vanuit het veld. Hoewel de inhoud technisch sterk is, kan de vertaling naar de beleidsmatige consequenties wel nog duidelijk aan kracht winnen: wat betekent het voor wie als het advies wordt opgevolgd, hoe ingrijpend zijn de gevolgen? Door meerdere betrokkenen wordt erop gewezen dat er sprake is van een kloof tussen de technisch georiënteerde taal in de adviezen en de taal die Collegeleden spreken. Een geïnterviewd Collegelid geeft aan dat "aan tafel niemand dat technische gedoe begrijpt met al die afkortingen". De recent ingevoerde oplegnotities voor bestuurders worden wel een duidelijke verbetering genoemd. Dit kan in de komende periode nog iets verder worden aangescherpt.

Thema's en prioriteitstelling

Belangrijk voor de totstandkoming van de resultaten is de wijze van prioriteitstelling van thema's voor besluiten. In de huidige opzet verzorgt het Forum, ondersteund door het Bureau, de themakeuze. Ter aanvulling kunnen andere overheidsorganisaties en marktpartijen thema's inbrengen aan de hand van de toetsingsprocedure. De rol van het College is volgend en vooral gericht op het bekrachtigen van voorgelegde adviezen. De totstandkoming van de agenda 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.

De combinatie van een beperkte afvaardiging van belanghebbende overheidspartijen en een bottom-up agendavorming zorgt ervoor dat de link met vraagstukken van de niet betrokken overheidspartijen niet heel sterk is. Verschillende geïnterviewden ervaren dit als een probleem. Zeker omdat (zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven) de consequenties van besluiten ingrijpend kunnen zijn. Meerdere betrokkenen missen dan ook een gezamenlijke prioriteitstelling vanuit de betrokken partijen in het College. De samenhang in de gekozen thema's wordt door enkele buitenstaanders als "nog te veel los zand" getypeerd. Een gezamenlijk kader kan ervoor zorgen dat de relatie met overheidspartijen sterker wordt en meer samenhang tussen gekozen thema's ontstaat.

De huidige rol van het College wordt door meerdere betrokkenen ervaren als "het zetten van een stempel" of "een gouden strik aanbrengen". De voorgelegde besluiten worden bekrachtigd en daar blijft het bij. Hoewel dit op zich conform de afspraken is, voelen verschillende betrokkenen zich hierbij ongemakkelijk. De invloed op de besluitvorming is beperkt terwijl de consequentie van besluiten groot is. Er is bij meerdere partijen behoefte aan een meer sturende rol van het College door bijvoorbeeld betrokkenheid bij de bepaling van prioriteiten. Ook wordt gedacht aan een intensievere voorbereiding en een betere betrokkenheid van Collegeleden voorafgaand aan de besluitvorming.

Status besluiten en opvolging

Na erkenning van standaarden dienen deze in de praktijk te worden toegepast. Voor deze opvolging is het al genoemde "pas toe-of-leg uit principe" uitgewerkt. Dit geldt vooralsnog alleen voor de Rijksoverheid. Andere overheden zijn via verschillende bestuursakkoorden tussen Rijk en gemeenten, Rijk en provincies en via het NUP opgeroepen zich hieraan te committeren. In hoeverre dit daadwerkelijk gebeurd is op dit moment onduidelijk. Er bestaat behoefte aan meer aandacht voor de mate waarin standaarden worden opgepakt door organisaties. Dit hoeft niet zozeer in de vorm van controle op de naleving of handhaving hiervan, maar het moet wel mogelijk zijn organisaties aan te kunnen spreken op het niet gebruiken.

Om organisaties aan te kunnen spreken is het wel nodig dat er zicht is op de praktijk van het gebruik. De monitoring hiervan is één van de taken van het Forum. Deze taak heeft nog geen invulling gekregen, waardoor zicht op de praktijk ontbreekt. In het verlengde van de monitoring vragen verschillende betrokkenen meer aandacht voor versiebeheer of "life cycle management" van de standaarden. Dit hoeft niet direct door het Forum en Bureau zelf te gebeuren, maar kan eventueel ook elders worden belegd. Bijvoorbeeld de al aanwezige beheerders van standaarden of het Programmabureau NOiV kunnen een rol in het beheer krijgen. Op basis van afspraken met het Forum kan een beheerder dan bijvoorbeeld zelfstandig voor correcties in nieuwe versies zorgen.

Vanwege de beperkte mogelijkheden voor het daadwerkelijk afdwingen van het gebruik moeten de besluiten het in eerste instantie dan ook vooral hebben van de zeggingskracht en uitstraling: belangrijke partijen hebben besloten dat dit de standaard is, de discussie is bij deze gesloten. Het is dan van belang dat relevante betrokkenen bekend zijn met het bestaan van het College, de status ervan en de genomen besluiten. De bekendheid kan zeker nog verder toenemen. Verschillende betrokkenen typeren het als een insidersclub. De uitstraling en bekendheid kunnen zeker sterker. De noodzaak voor verbetering van de externe communicatie is overigens onderkend. Hiervoor is recent onder andere een communicatieplan opgesteld dat meer dan voorheen uitgaat van het gericht aanspreken van doelgroepen¹.

3.3 Resultaten

De resultaten van het College en Forum zijn vanuit verschillende perspectieven te beschouwen. Ten eerste zijn er concrete opbrengsten uit activiteiten. Vervolgens kunnen deze resultaten naast de oorspronkelijke doelstellingen worden gelegd. Tot slot is het van belang te beoordelen in hoeverre de resultaten ook toegevoegde waarde hebben. Worden zaken bereikt die anders niet of minder snel van de grond waren gekomen?

Doelstellingen en resultaten

De concrete opbrengsten van de activiteiten zijn in paragraaf 3.2 op hoofdlijnen aan bod gekomen. Als deze naast de doelstellingen worden gelegd dan valt op dat twee aspecten uit het takenpakket van College en Forum nog weinig invulling hebben gekregen:

- Hoofdtak van zowel het College als het Forum is afstemming van het Nederlands standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal perspectief tot stand te brengen. Zoals eerder opgemerkt heeft dit nog te beperkte invulling gekregen.
- Monitoring van het gebruik van standaarden is nog niet 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. Juist in de implementatiefase wordt duidelijk of standaarden worden gebruikt en welke knelpunten hierbij optreden.

Een derde element is de mate waarin standaarden zijn erkend. Hierbij is het de vraag wat verwacht mag worden qua aantal en type standaarden. Met name over het aantal verschillen de meningen. Een deel vindt het nog te mager en het erkennen te traag gaan, maar deze mening wordt zeker niet door iedereen gedeeld.

Belangrijkste geboekte resultaat wordt de bijdrage aan de totstandkoming van het NORA Katernstrategie genoemd. Dit bevat fundamentele uitgangspunten en is een belangrijk sturingsmiddel voor bestuurders bij ontwikkeling en implementatie van ICT-toepassingen en -voorzieningen. Daarnaast worden de opgestelde adviezen, de gemaakte strategische keuzen en de erkende standaarden als nuttig en relevant getypeerd.

¹ *Taaheid doorbroken, communicatieplan voor het Forum Standaardisatie*, Bart van der Velden en Arnoud van der Kolk, juni 2009.

Toegevoegde waarde

Het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van het College en het Forum staan als zodanig niet ter discussie. Belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Het nut van vergroting van de toepassing van standaarden en interoperabiliteit staat buiten kijf. Het geven van een impuls aan samenwerking tussen overheden en tussen overheden en bedrijven wordt noodzakelijk geacht. Het is belangrijk dat de overheid laat zien dat het thema serieus wordt opgepakt.
- Er is geen ander gremium of platform waarin standaarden vanuit een vergelijkbare brede invalshoek aan de orde komen.
- De brede en zware ambtelijke afvaardiging heeft zeggingskracht en geeft daarmee gewicht aan besluiten. Hiermee kunnen knopen worden doorgehakt en wordt duidelijkheid gegeven aan de markt.

Concrete doorwerking van de activiteiten is moeilijk vast te stellen. Er zijn onderzoeken uitgevoerd, adviezen uitgebracht en relevante standaarden erkend. Deze activiteiten zullen op langere termijn tot concrete toepassing moeten leiden. In hoeverre op dit moment al sprake is van ontwikkeling in de toepassing van standaarden is onduidelijk. Het ontbreekt hiervoor aan het noodzakelijke inzicht in de mate van gebruik. De hiervoor benodigde monitoring is nog in ontwikkeling.

3.4 Conclusie

De uitvoering en resultaten zijn redelijk in overeenstemming met de verwachtingen. De kwaliteit en zorgvuldigheid worden in het veld gewaardeerd. Een verbeterpunt in de uitvoering is de versterking van de bekendheid en uitstraling. Een ander aandachtspunt is de samenwerking met relevante partijen in het standaardisatieveld. Deze is nu nog wat reactief. Als derde is in de besluitvorming een kloof geconstateerd tussen de technische insteek in de stukken en de consequenties die voor bestuurders van belang zijn. De recent ingevoerde oplegnotities worden wel een duidelijke verbetering genoemd, maar kunnen nog aan kracht winnen.

In de uitvoering zijn nog lacunes te constateren ten opzichte van de benoemde taken in het Instellingsbesluit. Dit zijn de internationale afstemming en de monitoring van het gebruik. 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. Monitoring van het gebruik van standaarden is nog niet echt van de grond gekomen.

Belangrijkste aandachtspunt voor veel betrokkenen is de wijze van prioritering van thema's. De agendavorming vindt sterk bottom-up plaats, waarbij in de praktijk vooral het Forum en Bureau de agenda bepalen. De verzoeken vanuit het veld zijn redelijk beperkt. Omdat de vertegenwoordiging in het Forum vanuit de overheid vrij mager is, leidt dit er toe dat de relatie met belangrijke thema's voor overheidspartijen niet sterk is. Mede hierdoor wordt ook de samenhang in de gekozen thema's gemist.

Los van de themakeuze is er discussie over de gekozen koers. Zeker in de startfase heeft de nadruk vooral op governance aspecten gelegen die een kader vormen voor standaardisatie en interoperabiliteit en sectoroverstijgende vraagstukken. Het aantal erkende standaarden is – mede hierdoor - niet heel groot is. Er zijn voor- en tegenstanders van deze koers. De tegenstanders vinden dat er meer aandacht uit moet gaan naar het puur erkennen van standaarden.

Al met al wordt zeker gevonden dat het College en het Forum toegevoegde waarde hebben. Er wordt een duidelijk onderscheidende rol ingenomen ten opzichte van andere organisaties en platforms die zich met standaardisatie bezighouden. Met name de combinatie van de aanwezige deskundigheid bij het Forum en Bureau en de zware bestuurlijke dekking in het College is zeer nuttig. Voor de nabije toekomst wordt het wel van belang gevonden aandacht voor bovengenoemde verbeterpunten te hebben.

Bijlage 1 Taken College en Forum

College

Volgens het instellingsbesluit heeft het College tot taak:

- a. het in kaart laten brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over de al dan niet open standaarden die overheden kunnen hanteren voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- b. de coördinatie tot stand te brengen in het gebruik van open standaarden in de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- c. de afstemming van het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen.

Forum

Het instellingsbesluit noemt de volgende taken van het Forum:

- a. het doen van voorstellen inzake het gebruik van al dan niet open standaarden
- b. het doen van onderzoek naar ontbrekende of achterblijvende standaarden en standaardisatie activiteiten
- c. het aangeven van synergiemogelijkheden binnen en tussen toepassingsgebieden waar door middel van al dan niet open standaarden grote effectiviteitsvoordelen en efficiencyvoordelen te behalen zijn
- d. het gevraagd en ongevraagd adviseren van het College op het gebied van interoperabiliteit en standaardisatie
- e. het leveren van een inbreng ten behoeve van het Nederlandse standpunt ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie
- f. het scheppen van een overzicht van beschikbare en in ontwikkeling zijnde standaarden en deze opnemen in een informatief register
- g. het monitoren van het gebruik van al dan niet open standaarden
- h. het adviseren over het ontwikkelen en toepassen van een te realiseren Nederlandse Overheids Referentie Architectuur.

Bijlage 2 Respondentenlijst

dhr.	Carlier	ICTU
dhr.	Geubbels	Ministerie van Binnenlandse Zaken
dhr.	Groothedde	Kadaster
dhr.	Groustra	Ministerie van Justitie
dhr.	Hillenaar	Ministerie van Binnenlandse Zaken
dhr.	Hoddenbagh	Cap Gemini
dhr.	Luitjens	GBO.Overheid
dhr.	Van Lunteren	HEC
mevr.	De Man	IPO
dhr.	Meijs	Gemeente Enschede
dhr.	Mekking	Kadaster
dhr.	Prenh	Gemeente Amsterdam
dhr.	Reuvers	Geonovum
dhr.	Van Rietschote	Geonovum
dhr.	Thijssen	Ministerie van Binnenlandse Zaken
dhr.	Van den Toorn	Ministerie van Financiën
dhr.	Westpalm van Hoorn	Havenbedrijf Rotterdam

Bijlage 3 Overzicht highlights College en Forum Standaardisatie (oktober 2009)

- *Tien open standaarden zijn verplicht op basis van het comply-or-explain regime (NOiV)*

Het College Standaardisatie heeft een transparante procedure opgesteld voor ontwikkeling en beheer van lijsten met open standaarden. Op basis daarvan zijn tien open standaarden opgenomen op de lijst waarop het pas-toe-of-leg-uit principe van toepassing is. Onder andere voor het uitwisselen van bureaudoocumenten (ODF) en het ontsluiten van basisregistraties (ebMS, WUS). Elf standaarden zijn aangemeld ter toetsing en zeven standaarden worden momenteel getoetst om op te kunnen opnemen op de lijst met open standaarden; onder andere XBRL voor het uitwisselen van financiële verantwoordingsrapportages. Deze lijst zal steeds via een open proces geactualiseerd worden. De aanpak om te komen tot een lijst met open standaarden is transparant en is bij de Europese Commissie genotificeerd.

- *Duidelijkheid over standaarden voor specifieke toepassingen*

Voor het slimmer kunnen afwikkelen van goederenstromen zijn douanegerelateerde standaarden (WDO) onderzocht op bruikbaarheid voor de hele transportketen.

Met de beslissing van het College Standaardisatie voor de standaard UBL 2.0 is duidelijkheid gegeven over de wijze waarop de overheid elektronische facturen van het bedrijfsleven kan verwerken. Dat advies ligt aan de basis van het EZ-project e-Factureren.

- *Advies inzake identificatie en authenticatie*

Door het College is een advies vastgesteld inzake identificatie en authenticatie. Dat advies ligt mede aan de basis van de aanpak van EZ om e-Herkenning voor bedrijven mogelijk te maken bij transacties met overheden.

- *Het Strategiekatern NORA versie 3.0 vastgesteld (mei 2009)*

Teneinde managers overheidsbreed te helpen om bij de inrichting van hun ICT-systemen te verzekeren dat uitwisseling en (her)gebruik van gegevens tussen overheidsorganisaties makkelijker wordt is het Strategiekatern van de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA 3.0) vastgesteld voor managers en bestuurders van rijksoverheden, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies en waterschappen.

- *Het wettelijk kader voor de E-Overheid in kaart gebracht*

Ter voorbereiding van het Strategiekatern NORA versie 3.0 is onderzocht welke wet- en regelgeving conditionerend is voor de invulling van de afspraken in dat strategiekatern.

- *Kennisdiffusie voor de ICT-uitvoering en externe communicatie*

Om ICT-inkopers, architecten en specialisten te helpen bij het inrichten, aanbesteden en exploiteren van ICT-oplossingen is een lijst met 41 (technische) open standaarden gepubliceerd waarover geen discussie bestaat en is een overzicht gepubliceerd met standaardisatie-organisaties voor open standaarden op de website.

■ *Door het Forum wordt een tweetal onderzoeken uitgevoerd op het gebied van stelselmatige semantiek*

Door overheden worden begrippen gehanteerd die onderling niet compatibel zijn (ze lijken hetzelfde, maar zijn het niet). Onderzocht is of het expliciet maken van de context waarin een begrip (bijvoorbeeld inkomen of werkgever) wordt gebruikt kan helpen om die compatibiliteit te vergroten. Daartoe lopen nu 2 pilots.

■ *Een heldere agenda naar de komende twee jaar*

Door het College is een interoperabiliteitsagenda vastgesteld met zeven onderwerpen die aandacht behoeven om echte interoperabiliteit te bereiken. Deze agenda omvat: authenticatie en autorisatie, Open standaarden, Dienstverleningsconcepten, Stelselmatige semantiek, Omgaan met gegevens, Financieringsarrangementen en Governance van interoperabiliteit. Jaarlijks worden onderwerpen geprioriteerd.

■ *Monitoring van de afspraken*

Standaarden op een lijst opnemen is mooi, wat telt is dat ze werkelijk geadopteerd worden. De Collegeleden hebben onderling afspraken gemaakt over de implementatie van standaarden in hun eigen organisatie. Door het Forum wordt een instrumentarium ontwikkeld dat Collegeleden helpt te sturen op de feitelijke adoptie.

Bron: Forum Standaardisatie

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl