

NOTITIE

aan Erik Wijnen; Ineke Schop; Diana Hoogeveen; Peter Waters; Paul Oude Luttighuis; Joris Gresnigt;
Mike Kortekaas
van Piet Hein Minnechré
status Definitief
versie 1.1

16-01-2009

Evaluatie van de procedure en de criteria om te komen tot een lijst met open standaarden

Inleiding

In deze notitie wordt ingegaan op de bevindingen van de evaluatie van de procedure en de criteria om te komen tot een lijst met open standaarden voor comply-or-explain zoals voorgestaan door het kabinet. Het doel van de evaluatie is het opdoen van leerpunten ten aanzien van de procedure en de criteria op basis van ervaringen met de toetsing en aanmelding van standaarden in 2008. Het comply-or-explain beleid zelf, de implementatie van standaarden en de inhoudelijke toetsing van standaarden vallen buiten de scope van de evaluatie.

Voor de evaluatie is een sessie (woensdag 10 december 2008) georganiseerd met verschillende betrokkenen:

- Peter Waters (Bureau Forum Standaardisatie),
- Ineke Schop (Programmabureau NOIV, voorzitter StUF-expertgroep),
- Mike Kortekaas (Programmabureau NOIV)
- Diana Hoogeveen (Programmabureau NOIV),
- Erik Wijnen (Ministerie van Economische Zaken)
- Paul Oude Luttighuis (Telematica Instituut, voorzitter OSB-expertgroep)
- René van den Assem (VKA)
- Piet Hein Minnechré (VKA)

Daarnaast is gebruik gemaakt van input die vooraf door TNO en VKA is aangeleverd.

Criteria

Aan de hand van de doelstellingen uit het actieplan Nederland Open in Verbinding: (leveranciersafhankelijkheid, interoperabiliteit en het creëren van een gelijk speelveld) zijn de volgende criteria opgesteld voor de beoordeling van standaarden:

- Openheid;
- Bruikbaarheid;
- Potentieel;
- Impact.

In het document (zie de website van het Forum) waarin ook de procedure is beschreven, zijn deze criteria verder uitgewerkt. Ten aanzien van de criteria zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- De criteria zijn compleet en relevant. Er zijn geen criteria die niet van belang geacht worden. Wel komt het belang van 'backward compatibility' van een standaard nog te weinig naar voren. Backward compatibility kan als eis worden gesteld bij opeenvolgende versies van een standaard. Dit moet echter per standaard afzonderlijk onderzocht worden aangezien in sommige gevallen het verstarrend en onwenselijk kan blijken om backward compatibility te eisen.
- De criteria bieden veel interpretatieruimte. Dit wordt positief beoordeeld – het schept ruimte voor de expertgroep - maar leidt mogelijk tot een niet uniforme toetsing van verschillende standaarden. Dit is echter niet per se onwenselijk, maar men dient zich hier wel van bewust te zijn tijdens de toetsing.
- De ruimte in de criteria en in de aanmelding voor toetsing kunnen ertoe leiden dat het noodzakelijk wordt voor de expertgroep om zelf aannames te doen. Dit geldt voornamelijk ten aanzien van het organisatorische werkingsgebied en het toepassingsgebied van de betreffende standaard. Indien deze niet duidelijk zijn gedefinieerd in de aanvraag dan is het aan de expertgroep hierin keuzes te maken. Deze keuzes kunnen leiden tot nieuwe discussie over de toepasbaarheid van de standaard. Wederom is de discussie op zich niet onwenselijk, maar het vergroot de kans op een langdurig traject en maakt een eenduidige uitkomst onzeker. Het verdient volgens de aanwezigen de aanbeveling om vooral het organisatorische werkingsgebied en het toepassingsgebied al in de aanmelding duidelijk te laten definiëren door de aanmelder.
- Er zijn meerdere verzoeken geweest van niet-overheidsorganisaties om standaarden aan te melden. Momenteel is niet duidelijk genoeg dat dit in het huidige proces in principe niet nodig. Daarnaast moet deze keuze wellicht heroverwogen worden en kan gekozen worden voor een model waarin andere partijen (eventueel met een overheidspartij als 'sponsor') toch kunnen aanmelden.
- In het geval van een 'ja, mits'-advies (voorwaardelijk advies) van een expertgroep, is onduidelijk wie controleert of aan de voorwaarden voor opname is voldaan. In het proces moet aangevuld worden dat het aan het Forum (Bureau) is om dit te controleren.
- De relatie met overige standaardisatie-initiatieven en beheerders van standaarden is nog onduidelijk. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie waarin een andere organisatie een uitvoerige toetsing heeft uitgevoerd, die dan vervolgens voor de lijst met standaarden herhaald wordt.

Het verdient de aanbeveling:

1. De intake en aanmelding van standaarden aan te scherpen door het toepassingsgebied en werkingsgebied al bij de aanvraag duidelijk aan te laten geven door de indiener;
2. Om in de uitwerking van de criteria backward compatibility duidelijker naar voren te laten komen;
3. Helder aan te geven wat de doorlooptijd is voor iedere stap binnen de procedure;
4. Het voor niet-overheidsorganisaties mogelijk te maken om standaarden aan te melden met de voorwaarde dat deze nominaties 'gesponsord' worden door een overheidsorganisatie.

5. Om duidelijk aan te geven wie controleert of de opmerkingen/mitsen van een expertgroep voldoende zijn opgevolgd en hoe dit proces verloopt.
6. Om eventuele verbanden met overige standaardisatie-initiatieven en beheerders van standaarden verder uit te werken. Een voorbeeld hiervan is de vereniging Edustandaard. Maak bijvoorbeeld afspraken over de gezamenlijke toetsing en het eventueel harmoniseren van de criteria.

De uitgangspunten voor de procedure

Voor het opstellen van de procedure zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Transparantie;
- Zorgvuldigheid met het oog op 'comply';
- Draagvlak onder belanghebbenden;
- Brede expertise;
- Inspraak.

De uitgangspunten worden positief beoordeeld, er zijn geen aanvullingen. Er wordt aangegeven dat de uitgangspunten vragen om veel zorgvuldigheid bij de samenstelling van de expertgroep en dat daarom ook dit proces helder moet zijn. De samenstelling van een expertgroep kan immers de uitkomst van een specifiek advies beïnvloeden.

Aanbeveling

7. Maak de samenstelling van een expertgroep zo transparant mogelijk.

De verschillende stappen van de procedure

De procedure voldoet aan de uitgangspunten zoals hierboven beschreven. Er wordt aangegeven dat de procedure recht doet aan de 'moderne' overheid door de mogelijkheden voor betrokkenheid en inspraak door belanghebbenden. Dit wordt positief beoordeeld. Het feit dat de procedure doorlopen wordt, leidt tot samenwerking tussen voor- en tegenstanders waarbij compromissen worden gesloten omtrent de inzet van standaarden. Dit is in feite de essentie van standaardisatie. Ten aanzien van de onderdelen van de procedure worden de volgende opmerkingen geplaatst:

- Het is momenteel onduidelijk hoe het prioriteren van de werkvoorraad verloopt. Dit moet wel transparant gebeuren omdat het anders kan leiden tot kritische vragen van de aanmelders van standaarden die niet direct de procedure kunnen doorlopen.
- De relatie tussen de Algemene Wet Bestuursrecht en de procedure is momenteel nog onvoldoende transparant. Dit kan leiden tot vragen bij marktpartijen, met name ten aanzien van de mogelijkheden voor beroep en bezwaar.
- Momenteel wordt de toetsingsprocedure per standaard uitgevoerd door partijen die door het Bureau Forum Standaardisatie zijn ingehuurd. Wellicht is het mogelijk deze uitvoering (tzt.) bij een bestaande overheidspartij te beleggen.
- De beperkte administratieve controle bij de aanmelding leidt er mogelijk toe dat standaarden op de werkvoorraadlijst worden opgenomen waarvan men op voorhand eigenlijk al kan inschatten dat ze de procedure niet succesvol zullen doorlopen. Zo'n procedure is duur en kost veel tijd, en kan mogelijk voorkomen worden door een striktere administratieve controle.

- Momenteel is in de beschrijving van de procedure beperkt voorzien in een mogelijkheid om wijzigingen ten aanzien van opgenomen standaarden aan te melden. Dit proces ten aanzien van wijzigingen is echter nog onvoldoende uitgewerkt en nog niet geïmplementeerd. Daarnaast moet er een regelmatige controle op de actualiteit van de standaarden op de lijst plaatsvinden. Deze taak past binnen het beheer van de lijst maar is momenteel nog niet beschreven en uitgewerkt.

Het verdient de aanbeveling om:

8. Criteria te ontwikkelen voor de prioritering van standaarden op de lijst met de werkvoorraad.
9. De juridische consequenties van de relatie met de Algemene Wet Bestuursrecht verder uit te zoeken zodat men voorbereid is op eventuele vragen van marktpartijen of andere belanghebbenden.
10. De intake van standaarden zwaarder aan te zetten waardoor een betere (inhoudelijke) selectie aan de poort plaatsvindt. Daarbij kan gedacht worden aan het promoveren van een aantal criteria tot showstopper (bijvoorbeeld het beheer) en/of het inrichten van een zelftoets voor aanmelders van standaarden (bijvoorbeeld via een verplicht vragenlijst op de website)
11. Een mechanisme te ontwerpen om een actieve periodieke revisie van de lijst en de opgenomen standaarden uit te voeren.

Overige opmerkingen

Tijdens de evaluatie kwamen nog de onderstaande onderwerpen aan de orde die niet direct aan de procedure raken, maar die wel van belang zijn voor het slagen van het beleid waarbinnen de procedure past. Om die reden worden ze hieronder kort weergegeven.

Alhoewel de procedure en de uitvoering zich telkens heeft gericht op zoveel mogelijk transparantie, blijkt in de praktijk dat de boodschap nog niet iedereen heeft bereikt.

12. Communicatie blijft dan ook een punt van aandacht en dient in het vervolg nog zwaarder aangezet te worden. Dit geldt niet alleen ten aanzien van het beleid, maar het moet ook duidelijker worden hoe standaarden de procedure doorlopen. Op elk moment moet de status van een standaard binnen de procedure inzichtelijk zijn.

Bij de uitvoering van het comply-or-explain beleid voor open standaarden leven nog juridische vragen met betrekking tot het raakvlak met het aanbestedingsrecht en de vormgeving van concrete aanbestedingen in de praktijk.

13. Het verdient aanbeveling deze gevolgen door juristen en beleidsmakers gezamenlijk helder te maken zodat duidelijk wordt hoe hier het beste mee kan worden omgegaan.

Het is nog te vroeg om te oordelen over de effectiviteit en de efficiëntie van de huidige uitwerking van de actielijn ten aanzien van de lijst met standaarden. Of het geheel effect heeft zullen we pas weten als standaarden ook daadwerkelijk geïmplementeerd worden.

14. Het verdient aanbeveling de effecten van het NOiV-beleid in de volledige breedte te evalueren zodra de gevolgen de kans hebben gehad zich te manifesteren.