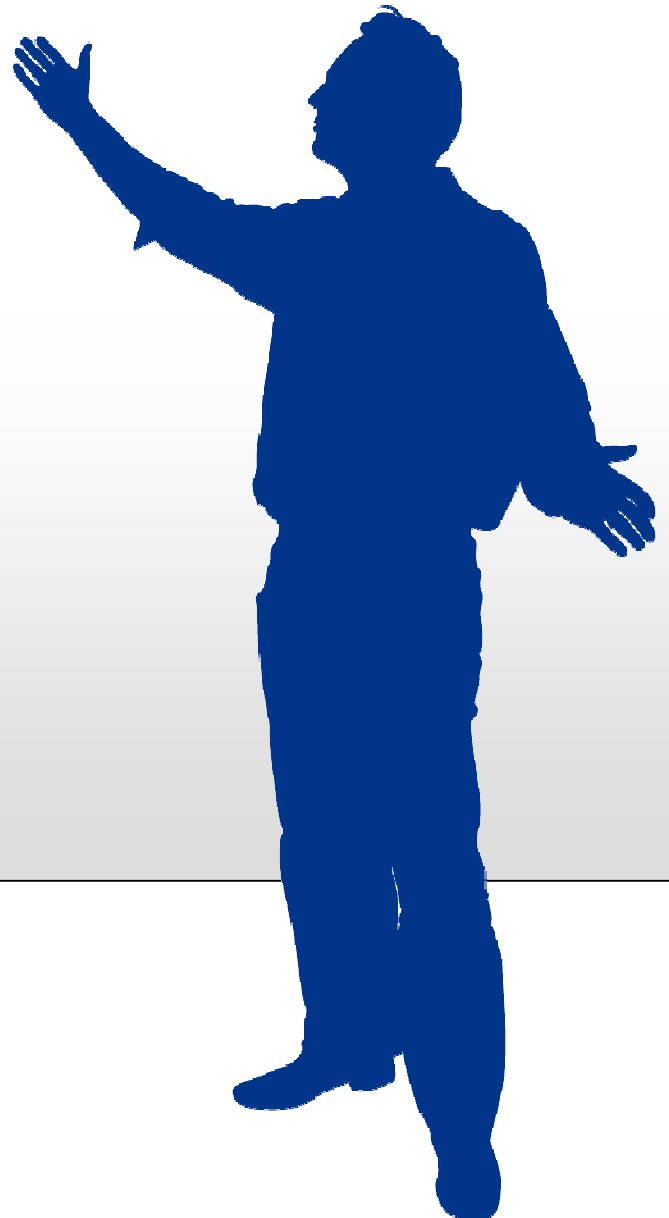


**“Fatsoenlijk besturen”
ten aanzien van
de elektronische overheid**

**Een verkenning van de
‘governance van interoperabiliteit’**



Datum: 20 augustus 2009
Versie: 1.0 (definitief)
Uitgebracht door: Ordina Public B.V.
Ringwade 1
3439 LM Nieuwegein

Rapport uitgebracht aan : GBO.Overheid
Bureau Forum Standaardisatie
De heer P.M.H. Waters
Postbus 84011
2508 AA Den Haag

Uitgebracht door : Ordina Public Management Consulting BV
Prof.dr. M. Thaens
Postbus 7101
3430 JC Nieuwegein
Tel. 030-6637614
Marcel.Thuens@Ordina.nl

Datum : 20 augustus 2009

Versie : 1.0 (definitief)

© Copyright Ordina 2009

Niets uit dit document mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Ordina.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
1. INLEIDING EN ACHTERGROND	8
1.1 Introductie: het belang van governance en van interoperabiliteit	8
1.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Uitgangspunten en benadering	9
1.4 Beperking van het onderzoek	10
1.5 Gevolgde aanpak.....	11
1.5.1 Verloop van de uitvoering	11
1.5.2 Betrokkenen bij het onderzoek.....	11
2 VERKENNING EN AFBAKENING.....	14
2.1 Governance als begrip	14
2.2 Governance en Government	15
2.3 Governancebenaderingen	16
2.4 Verkenning van interoperabiliteit	18
2.5 De governance van interoperabiliteit: afbakening	20
3 STAND VAN ZAKEN HUIDIGE GOVERNANCE	26
3.1 Erkenning van interoperabiliteit als beleidsprobleem	26
3.2 Ontwikkelde instrumenten	29
3.3 Naleving en monitoring.....	32
4 NADERE BLIK OP DE HUIDIGE GOVERNANCE.....	35
4.1 Reflectie op de huidige praktijk.....	35
4.2 Typering en analyse huidige governance.....	37
4.2.1 Typering	37
4.2.2 Analyse.....	39
5 AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR VERBETERING.....	43
5.1 Aanpassing van de sturingsmix.....	43
5.2 Besturing (beheersing): de noodzaak van governance.....	45
5.3 Uitvoering: het object van governance	64
5.4 Verantwoording afleggen: de naleving van afspraken	74
6 WERKING VAN DE AANBEVELINGEN TOEGELICHT	84
6.1 Suggestie voor verdeling van verantwoordelijkheden	84
6.2 De werking van de aanbevelingen: een gedachte-experiment	90

7	SLOTCONCLUSIES EN -OVERWEGING	96
7.1	Samenvattende conclusies.....	96
7.1.1	Kritieke succesfactoren	96
7.1.2	Beïnvloeding gedrag individuele overheidsorganisaties.....	97
7.1.3	Borging naleving van afspraken.....	98
7.1.4	Rapportage over voortgang	99
7.2	Slotoverweging	100
	REFERENTIE OVERZICHT	102
	BIJLAGE: OVERZICHT GERAADPLEEGDE PERSONEN	104

Samenvatting

Dit rapport verkent de governance van interoperabiliteit. Het doel is te komen tot een advies aan het College Standaardisatie. Leidraad zijn de in *hoofdstuk 1* beschreven vragen die spelen ten aanzien van deze governance:

1. Wat zijn kritieke succesfactoren voor de implementatie van standaarden?
2. Hoe kan het kabinet het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief beïnvloeden?
3. Hoe kan het kabinet naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste borgen?
4. Hoe gaan overheidsorganisaties over voortgang rapporteren en aan wie?

De antwoorden op deze vragen staan in het afsluitende *hoofdstuk 7*. Onderstaand een samenvattende impressie.

Vraag 1: Kritieke succesfactoren

Uit de verkenning komen de volgende kritieke succesfactoren voor de implementatie van standaarden naar voren:

- De zienswijze ten aanzien van standaarden. Standaarden moeten door de betrokkenen vooral worden gezien als onderdeel van de infrastructuur van de elektronische overheid met een duidelijke strategische waarde;
- Het voorop stellen van semantische interoperabiliteit die vooraf dient te gaan aan technische interoperabiliteit;
- Het hanteren van een ontwikkelpad voor de implementatie van standaarden. Dit pad moet rekening houden met de mate van ontwikkeling van informatisering binnen organisaties;
- Het bieden van ondersteuning van organisaties bij de implementatie van een standaard. Dit door het wegnemen van belemmeringen voor toepassing en gebruik;
- Het besteden van aandacht aan de uitrol van standaarden binnen de publieke sector. Gebruik moet worden gemaakt van beschikbare inzichten die bijdragen aan een goede en snelle verspreiding van standaarden.

Vraag 2: Beïnvloeding gedrag individuele overheidsorganisaties

Het kabinet kan het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief beïnvloeden door:

- Governance niet alleen te richten op sectoroverstijgend niveau zoals nu vaak het geval is. Beïnvloeding van organisaties via afzonderlijke beleidssectoren is makkelijker, gezien de gedeelde achtergrond;
- Het koppelen van een herkenbaar 'gezicht' of 'gezichten' aan interoperabiliteit. Dit maakt het thema concreter en fungeert als motor om het vliegwiel op gang te brengen;
- Te zorgen voor een zichtbare 'stok achter de deur'. Dit maakt de door het kabinet gekozen zelfsturing effectiever;
- Het duidelijk kiezen voor een bepaalde standaard. In het verlengde hiervan moet de overheid zorgen voor een stringente toepassing van de gekozen standaard in de eigen organisaties(s);
- Te tonen wat standaarden betekenen en welke voordelen een gedragsverandering heeft. Onder het motto 'zien is geloven' kan

daarom een eGovernment laboratorium een grote rol spelen in het beïnvloeden van het gedrag van organisaties.

Vraag 3: Borging naleving van afspraken

Het kabinet kan de borging van de naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste realiseren door:

- Wetgeving niet als begin van naleving te zien maar als sluitstuk ervan. De aandacht verschuift dan van de totstandkoming van afspraken naar de uitvoering en borging ervan;
- Een expliciete governance strategie ten aanzien van interoperabiliteit te ontwikkelen. De basis hiervoor is hoe volgens het kabinet moet worden omgegaan met en invulling moet worden gegeven aan de eerder geïdentificeerde kritieke succesfactoren;
- Vooral individuele personen aan te spreken op naleving, in casu de managers en bestuurders van publieke organisaties;
- Gebruik te maken van enkele enthousiaste 'voorlopers' en via hen 'de massa' mee te krijgen. De borging verloopt dan dus via een inktvlekwerking. Het organiseren van informeel overleg helpt hierbij;
- Managers van instrumenten te voorzien om de naleving van de afspraken op hun eigen wijze binnen de eigens specifieke organisatie vorm te geven.

Vraag 4: Rapportage over voortgang

Het is het meest effectief als overheidsorganisaties over de voortgang van de naleving rapporteren:

- Via zelfevaluaties. Deze passen bij het uitgangspunt van zelfsturing binnen een context van 'high trust' waarvoor het kabinet eerder heeft gekozen. Op basis van deze zelfevaluaties spreken organisaties elkaar aan ('peer reviewing'). Dit komt de naleving ten goede;
- Via het openbaar maken van voortgangsrapporten. Burgers en bedrijven kunnen dan overheidsorganisaties aanspreken op naleving (die tenslotte in hun belang is);
- Via de Gateway review systematiek. Dit alleen voor het rapporteren over de voortgang van naleving voor grote ICT projecten;
- Via de internationale NEN-ISO-38500 norm voor het regelen van de IT-governance binnen organisaties. Deze norm moet zo worden ingevuld en ontwikkeld dat deze ook aandacht schenkt aan naleving van standaarden dan wel het voldoen aan NORA principes.

Om tot de antwoorden op de onderzoeksvragen te komen is de verkenning op systematische wijze en via diverse stappen uitgevoerd. Onderstaand een samenvattende toelichting op deze stappen.

Het onderwerp 'governance van interoperabiliteit' is niet eerder onderzocht. Daarom start *hoofdstuk 2* met een (theoretische) afbakening van de begrippen. De ontwikkelde definitie van governance van interoperabiliteit luidt: "het sturen (beheersen en uitvoeren) op een effectieve vergroting van het vermogen van organisaties om gegevens zinvol te kunnen uitwisselen en het afleggen van verantwoording hierover". Meer concreet gaat het om sturen op een effectieve toepassing van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen. Het afleggen van verantwoording over de naleving van afspraken hoort hierbij.

Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige governance van interoperabiliteit in termen van beleid, reeds ontwikkelde instrumenten en de huidige naleving en monitoring van het beleid. *Hoofdstuk 4* typeert en analyseert deze huidige situatie met als conclusie dat de sturing op dit moment een mix is van drie sturingsmodellen. Naast sturen op incentives en sturen op structurering en procedurering van relaties gaat het ook om sturen op gemeenschappelijke beeldvorming. Alledrie de modellen erkennen de autonomie van betrokken organisaties en het netwerkarakter van de samenleving. Positief aan de huidige governance van interoperabiliteit is dat het thema op de agenda staat. Negatief is dat op dit moment de nadruk teveel ligt op de ontwikkeling en selectie van standaarden en te weinig op naleving en monitoring. Verder is de vrijblijvendheid momenteel te groot. Er gelden geen sancties op het niet nakomen van gemaakte afspraken of deze sancties worden niet toegepast.

In reactie hierop beschrijft *hoofdstuk 5* aangrijpingspunten om de sturingsmix aan te passen en de governance van interoperabiliteit verder te ontwikkelen. Deze aangrijpingspunten vormen de basis voor de beantwoording van de centrale vragen. *Minder* nadruk moet worden gelegd op het sturen op gemeenschappelijkheid en *meer* op het sturen op incentives en op de structurering en procedurering van relaties.

In het rapport wordt een groot aantal aanbevelingen en suggesties gedaan ter verbetering van de governance van interoperabiliteit. Twee opmerkingen zijn hierbij van belang. In de eerste plaats dat de suggesties en aanbevelingen vooral zijn bedoeld om een volgende stap in de ontwikkeling van de governance te kunnen zetten. De nadruk verschuift dan van totstandkoming naar de naleving en borging van afspraken en standaarden. Een tweede opmerking is dat de aanbevelingen zich niet richten op één organisatie. Immers governance richt zich op sturing in netwerken. Iedere organisatie in het netwerk draagt, vanuit de eigen specifieke verantwoordelijkheid, bij aan de governance van interoperabiliteit. De aanbevelingen moeten daarom worden gezien als een set mogelijke aangrijpingspunten voor kansrijke verbetering waar de verschillende organisaties gebruik van kunnen maken. Iedere organisatie kan dus zelf bepalen welke suggesties in de eigen situatie het meest passend zijn. Dit kan per organisatie, per aspect van interoperabiliteit, of zelfs per standaard/afpraak verschillen. De suggesties en aanbevelingen moeten dus worden gezien als set hulpmiddelen/inzichten waarmee iedere organisatie zelf, situationeel, haar eigen optimale sturingsmix kan bepalen.

Hoofdstuk 6 licht de werking van de aanbevelingen toe. Eerst wordt een suggestie gedaan voor een verdeling van verantwoordelijkheden voor de uit te voeren acties. Daarna toont een fictieve casus hoe de aanbevelingen in de praktijk kunnen werken.

Hoofdstuk 7 tenslotte, formuleert antwoorden op de centrale vragen. Dit met de constatering dat voorliggende verkenning een noodzakelijke en bruikbare eerste stap is op weg naar een verbetering van de governance van interoperabiliteit. Verwacht wordt dat naarmate de governance van interoperabiliteit in de praktijk (op basis van aanbevelingen uit dit onderzoek) meer invulling krijgt, een onderzoek naar governance vanuit de stelselmatige oriëntatie relevanter wordt. Kern van deze oriëntatie is dat burgers en bedrijven onlosmakelijke onderdelen van het relevante systeem zelf zijn en dus niet langer elementen uit de omgeving ervan. Een vraag voor eventueel toekomstig onderzoek sluit het hoofdstuk en daarmee de verkenning af.

1. Inleiding en achtergrond

1.1 Introductie: het belang van governance en van interoperabiliteit

Het begrip 'interoperabiliteit' wordt steeds belangrijker in de ontwikkeling en vormgeving van de elektronische overheid. Het actieplan Nederland Open in Verbinding (Tweede Kamer, 2008) omschrijft interoperabiliteit als 'het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische wijze gegevens en informatie te kunnen uitwisselen binnen en tussen organisaties'. Interoperabiliteit is dan een essentiële randvoorwaarde voor een toekomstvaste ontwikkeling van diensten en toepassingen die door en met ICT mogelijk worden gemaakt. Interoperabiliteit draagt in die zin bij aan een vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid. Ook draagt ze bij aan de samenhang en consistentie van haar handelen. Vanwege de nadruk op samenhang en verbindingen is interoperabiliteit primair een interorganisatieel vraagstuk voor wat betreft de ontwikkeling van de elektronische overheid.

NORA is het raamwerk binnen de Nederlandse overheid waarop afspraken over de overheidsbrede uitwisseling van informatie en gegevens worden gebaseerd. In het voorjaar van 2007 verscheen versie 2.0 van de NORA. In het recent verschenen Strategiekatern van de NORA (Kenniscentrum, 2009) staat het concept interoperabiliteit centraal.

In 'Ruimte voor richting', haar Interoperabiliteitsagenda, constateert het Forum Standaardisatie (2008) dat het NUP enkele belangrijke — aan interoperabiliteit gerelateerde — zaken niet afdekt. Het gaat hierbij om:

- Standaard open;
- Authenticatie en autorisatie;
- Dienstverleningsconcepten;
- Financieringsarrangementen;
- Omgaan met gegevens;
- Stelselmatige semantiek, en
- Governance van interoperabiliteit.

De laatstgenoemde witte vlek betreft het ontwikkelen van een governance model voor interoperabiliteit. Het belang van een dergelijk model blijkt uit eerder onderzoek, uitgevoerd door RAND (2007). Forum kent aan het op een goede wijze invullen van deze governance de hoogste prioriteit toe.

1.2 Doel- en vraagstelling

De interoperabiliteitsagenda stelt dat de governance van interoperabiliteit betrekking heeft op het sturen op een effectieve toepassing van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen. In een latere uitwerking is hier ook de verantwoording over een effectieve toepassing aan toegevoegd (Bureau Forum Standaardisatie, 2009).

Belangrijke vragen die hierbij spelen zijn onder meer:

1. Wat zijn kritieke succesfactoren voor de implementatie van standaarden?
2. Hoe kan het kabinet het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief beïnvloeden?

3. Hoe kan het kabinet naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste borgen?
4. Hoe gaan overheidsorganisaties over voortgang rapporteren en aan wie?

Voorliggend rapport vult de 'witte vlek' van governance in en geeft antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Doel van het onderzoek is te komen tot een advies ten aanzien van de governance van interoperabiliteit aan het College Standaardisatie.

1.3 Uitgangspunten en benadering

Een eerste uitgangspunt heeft te maken met het feit dat termen als 'interoperabiliteit' en 'governance' beide brede begrippen zijn. Van ieder zijn meerdere definities en omschrijvingen in omloop. Vaak staat iedere definitie ten dienste van een eigen specifieke doelstelling. Het onderzoek bouwt voort op omschrijvingen van de begrippen die binnen Forum Standaardisatie gangbaar zijn. Wel wordt ook naar de bruikbaarheid van andere omschrijvingen gekeken. Vooral gaat het daarbij om de wijze waarop begrippen ingevuld worden en het onderkennen van relevante niveaus, aspecten en dimensies.

Een tweede uitgangspunt is dat governance en interoperabiliteit middelen en geen doelen op zich zijn. Beide concepten zijn instrumenten ten aanzien van een achterliggend doel, namelijk verbetering van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dit laatste perspectief is daarom dominant bij het bepalen van het uiteindelijk samen te stellen governance arrangement.

Een derde uitgangspunt is dat de governance van interoperabiliteit per definitie een ontwikkelpad is. Het object van interoperabiliteit is te zien als een infrastructuur voor de uitwisseling van data en gegevens die in principe 'nooit af' is. Deze les volgt uit bestudering van andere infrastructuren. Een door het werk van Wisse bekend geworden voorbeeld is de verkeersinfrastructuur (Wisse, 2008). De Swaan beschrijft het infrastructurele karakter van standaarden adequaat (2002, aangehaald overeenkomstig Februari, 2008: 44): "Wanneer mensen kiezen voor apparaten met een bepaalde standaard, zich abonneren op een of ander dienstverlenend netwerk, of een specifieke taal leren, vergroten zij daarmee het nut van die standaard, dat netwerk of die taal, voor alle andere consumenten, abonnees of sprekers die er al gebruik van maken. Want hoe meer mensen een standaard gebruiken, hoe meer toepassingen er vervolgens komen die van die standaard gebruik maken. Hoe meer mensen een taal spreken, hoe meer schrijvers er zijn die boeken schrijven – voor steeds meer lezers."

Een infrastructuur blijft zich dus ontwikkelen in de tijd. Ook de sturing ervan zal dus een ontwikkelpad moeten volgen om effectief te blijven. De in dit rapport gedane suggesties voor verbetering zijn daarom stapjes in de verdere ontwikkeling van governance. Ze impliceren geen veroordeling van de huidige governance. Doel is het inrichten van de governance zodat deze in de pas blijft lopen met actuele ontwikkelingen.

Op basis van gevoerde gesprekken, bestudeerde documenten/literatuur en de onderzoeksvragen, gaat het onderzoek uit van een gedifferentieerde benadering van de governance van interoperabiliteit. Er wordt niet gestreefd naar één oplossing maar recht wordt gedaan aan de complexiteit en de meervoudigheid van beide verbonden begrippen.

Belangrijk bij interoperabiliteit zijn open standaarden. Soms wordt ook open source software gekoppeld aan open standaarden omdat ze allebei belangrijk zijn voor het realiseren van openheid van ICT-systemen. Open source software is software waarvan de broncode vrij is waardoor de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren. Aan open source software zijn geen licentiekosten verbonden, maar wel invoerings- en beheerskosten net als bij 'gesloten' software (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 6). Deze studie laat open source software voornamelijk buiten beschouwing. Er kan een stimulerende werking van dit soort software op interoperabiliteit uitgaan maar dit is toch vooral een afgeleide doelstelling. De belangrijkste doelen van open source software zijn immers vooral vermindering van de afhankelijkheid van leveranciers, het bevorderen van een gelijk speelveld op de softwaremarkt en het bevorderen van innovatie en de economie. Dit blijkt uit de doelstellingen 2 en 3 van het Actieplan Nederland Open in Verbinding. Doelstelling 1 van dit actieplan stelt dat het gebruik van open standaarden van belang is voor het vergroten van de interoperabiliteit (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 8).

Een laatste uitgangspunt is dat het huidige beleid zoals dat door het kabinet wordt gevoerd ten aanzien van interoperabiliteit als basis wordt genomen voor de verkenning naar governance. Dat betekent dat het onderzoek binnen de bestaande kaders van het huidige beleid zoekt naar mogelijkheden om de governance van interoperabiliteit verder te ontwikkelen en te versterken.

1.4 Beperking van het onderzoek

Het perspectief van de overheid staat centraal in dit onderzoek. Samengevat komt het neer op de vraag wat het kabinet kan doen om binnen de overheid interoperabiliteit beter te besturen. Deze beperking tot het perspectief van de overheid en het handelen van overheidsorganisaties, is meteen ook een belangrijke beperking ervan.

De focus in het onderzoek ligt op de publieke sector als relevant systeem. Dit betekent dat burgers en ook het bedrijfsleven elementen zijn van de omgeving. Voor systematisch onderzoek en om te komen tot voor de opdrachtgever bruikbare resultaten is deze focus goed verdedigbaar. Echter, niet vergeten mag worden dat het een beperkte invalshoek is voor het bekijken van interoperabiliteit.

Een andere, wellicht adequatere, typering van interoperabiliteit is die waarin sprake is van een stelselmatige oriëntatie (zie het werk van Wisse, o.a. 2008). Uitgangspunt van deze oriëntatie is dat interoperabiliteit, opgevat als middel en geen doel (zie eerder), zich uiteindelijk richt op het beter bedienen van burgers en bedrijven. Burgers en dus ook het bedrijfsleven maken dus onlosmakelijk deel uit van het relevante systeem zelf. In tegenstelling tot eerder, zijn ze dus niet langer 'elementen uit de omgeving' van het systeem. Dit is dus een verruiming van de vraag wat valt onder de infrastructuur van de elektronische overheid in vergelijking met de invulling die hier meestal aan wordt gegeven. In plaats van de vraag hoe de interoperabiliteit binnen overheidsorganisaties verbeterd kan worden, zou de relevante vraag dan zijn hoe het kabinet het gedrag van burgers en bedrijven kan beïnvloeden wanneer het gaat om de governance van interoperabiliteit.

Het centraal stellen van deze vraag zou geleid hebben tot een geheel ander onderzoek. Met alle beperkingen van dien is voornamelijk door de opdrachtgever gekozen om de naleving van interoperabiliteit in de publieke sector centraal te stellen. Erkend wordt dus wel dat een andere oriëntatie op interoperabiliteit mogelijk is en dat dit consequenties heeft voor de governance ervan. Bijvoorbeeld

burgers en bedrijven zien als integrale deelnemers in een governance arrangement. Echter vooralsnog is op analytische en pragmatische gronden gekozen voor een beperking van het te onderzoeken systeem tot de publieke sector en de organisaties die hierin werkzaam zijn.

1.5 Gevolgde aanpak

1.5.1 Verloop van de uitvoering

Gestart is met een document- en literatuurstudie. Gekeken is naar wetenschappelijke artikelen op het gebied van governance en van interoperabiliteit. Verder zijn vele beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en notities bekeken die afgelopen jaren op dit terrein zijn verschenen.

Daarnaast is een interviewronde gehouden waarin gesprekken zijn gevoerd met deskundigen en mensen die, vanuit verschillende posities en rollen, nauw betrokken zijn bij het thema interoperabiliteit. Dit heeft veel gezichtspunten en meningen opgeleverd. Deze zijn vooral gebruikt om te komen tot een oordeel over de huidige wijze waarop de governance van interoperabiliteit plaatsvindt. Ook zijn ze gebruikt als suggesties om tot aangrijpingspunten voor verbetering te komen.

In de Forum vergadering van 17 juni 2009 zijn de hoofdlijnen van het onderzoek gepresenteerd. Het beeld van de analyse van de huidige situatie omtrent de governance van interoperabiliteit werd onderschreven, evenals de gesignaleerde knelpunten in deze governance. Ook is stilgestaan bij de aangrijpingspunten voor verbetering. Ook deze werden op hoofdlijnen onderschreven. Wel kwamen nog enkele suggesties voor verdere aanscherping en verbetering naar voren waar dankbaar gebruik van is gemaakt.

Hetzelfde geldt voor een bespreking van een conceptversie van de uitkomsten van het onderzoek die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2009 met een gedeelte van de klankbordgroep van dit onderzoek. De naar voren gebrachte suggesties en opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt in de conceptversie van het rapport.

Het concept is vervolgens besproken met de opdrachtgever en voor commentaar voorgelegd aan de leden van de begeleidingsgroep, de sponsors vanuit het College en enkele andere deskundigen. De opmerkingen uit deze ronde zijn besproken met de opdrachtgever en in de meeste gevallen meegenomen in de definitieve versie van het rapport. De keuze om zaken wel of niet aan te passen is gemaakt door de schrijver van het rapport en bij hem ligt dus ook de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan.

1.5.2 Betrokkenen bij het onderzoek

Onderstaand een overzicht van de personen die vanuit een hun specifieke rol betrokken zijn bij de uitvoering van het onderzoek.

Uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Marcel Thaens van Ordina. Dit in opdracht van het Bureau Forum Standaardisatie.

Dossierhouder

De dossierhouder binnen het Bureau Forum Standaardisatie en daarmee opdrachtgever is Peter Waters.

Sponsors Forum

De sponsors van het onderzoek vanuit het Forum Standaardisatie zijn Nico Westpalm-van Hoorn en Cees Hoddenbagh (VNO-NCW).

Sponsors College

Als sponsors vanuit het College Standaardisatie treden voor dit traject op Mariette van Wieringen, Marcelis Boereboom en Koos van der Steenhoven.

Leden begeleidingsgroep

Het onderzoek is inhoudelijk begeleidt door een begeleidingsgroep waarin zitting hebben

- Peter Waters (namens het Bureau Forum Standaardisatie)
- Paul Zeef (namens RENOIR/ODP)
- Cor Franke (als lid van het Forum)
- Nancy Bakker (namens VNG)
- Guus Bronkhorst (namens het Ministerie van BZK)
- Nico Westpalm-van Hoorn (als sponsor vanuit het Forum), en
- Cees Hoddenbagh (als sponsor vanuit het Forum)

Blok 1

Verkenning en afbakening

2 Verkenning en afbakening

Dit hoofdstuk verkent het governance begrip. Dit op basis van beleidsstukken en een zoektocht in (wetenschappelijke) literatuur. Wat wordt er allemaal onder dit begrip verstaan?

2.1 Governance als begrip

Een letterlijke vertaling van het Engelse begrip 'governance' is bestuur. Bestuur als activiteit verwijst op hoofdlijnen naar het geven van leiding. Dit kan gericht zijn op verschillende zaken en plaatsvinden binnen uiteenlopende contexten zoals een organisatie, een instelling, een club of zelfs een heel land. Ten aanzien van sommige contexten is het governance begrip verder uitgewerkt en verbijzonderd. Bekende voorbeelden hiervan zijn de besturing van (grotere) bedrijven en de sturing van de inzet van ICT/informatievoorziening binnen organisaties. Deze uitwerkingen geven een aardig beeld van het governance begrip.

Voorbeelduitwerking 1: Corporate Governance/Goed Bestuur

Governance in de context van grotere bedrijven wordt aangeduid als corporate governance. Dit begrip betreft "...the ways in which a firm safeguards the interests of its financiers. The modern definition calls it the framework of rules and practices by which a board of directors ensures accountability, fairness, and transparency in the firm's relationship with it's stakeholders. This framework consist of (1) explicit and implicit contracts between the firm and the stakeholders for distribution of responsibilities, rights and rewards, (2) procedures for reconciling the sometimes conflicting interests of stakeholders in accordance with their duties, privileges, and roles, and (3) procedures for proper supervision, control, and information-flows to serve as a system of checks-and-balances"¹.

In Angelsaksische landen staat corporate governance al langere tijd op de agenda. Ook in ons land neemt de aandacht toe voor 'de beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur' (zoals de Commissie corporate governance het in haar rapport uit 2003 aanduidde). Denk hierbij ook aan recente discussies over beloningsstructuren in zowel de private als de publieke sector. Het rapport van de eerdergenoemde Commissie, beter bekend als de code 'Tabaksblatt', is binnen Nederland de standaard voor corporate governance. De code bestaat uit verschillende principes die worden uitgewerkt in best practice bepalingen. Ook binnen de publieke sector staat het thema van good governance, of in het Nederlands 'goed bestuur' steeds nadrukkelijker op de agenda. In juni 2009 verscheen de code goed bestuur, uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze code komt niet in de plaats van bestaande wetten en regels, maar doet een moreel beroep op de overheid. Overheden worden aangespoord de code te vertalen naar hun eigen werkkterrein. Zij kunnen kiezen of ze de code hanteren. Als een bestuur zich aan de code verplicht, is het daarop aan te spreken. De code moet bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid en bevat zeven beginselen:

1. het bestuur is open en integer en geeft het goede voorbeeld;
2. het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet (participatie);
3. het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie zich behoorlijk gedraagt in contacten met burgers;

¹ www.businessdictionary.com

4. het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt beslissingen en maatregelen om die doelen te halen (doelgerichtheid en doelmatigheid);
5. het bestuur neemt de beslissingen die het mag nemen (legitimiteit);
6. het bestuur verbetert de eigen presentaties en die van de organisatie (lerend en zelfreinigend vermogen);
7. het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig te verantwoorden².

Voorbeelduitwerking 2: IT-governance

Ook voor de inzet van IT is het begrip governance nader uitgewerkt. IT-governance wordt gedefinieerd als het besturen, beheersen, uitvoeren en verantwoording afleggen over en het toezicht houden op de ICT en het informatiemanagement binnen een organisatie, zodat gegarandeerd wordt dat de IT de strategie en doelen van de organisatie optimaal ondersteunt³. Inmiddels is er een wereldwijde standaard met betrekking tot IT-governance ontwikkeld, de ISO-38500 standaard uit 2008. Deze standaard is beknopt (15 pagina's) en beschrijft alleen de principes die binnen IT-governance moeten worden toegepast. Daarmee is het een raamwerk waarbinnen beslissingen over IT zijn te nemen. Niet aangegeven wordt hoe je vervolgens bepaalde zaken moet aanpakken.⁴

Bij zowel corporate governance als bij IT-governance gaat het vooral om besturen (in de vorm van beheersing), uitvoering en het afleggen van verantwoording. Behalve op de sturing van grotere bedrijven en/of op specifieke thema's als de informatievoorziening binnen een organisatie kan governance ook betrokken worden op de sturing van maatschappelijke ontwikkelingen en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Immers ook daarin gaat het – weliswaar op een andere schaal en met andere belangen - om het zoeken naar vormen beheersing, uitvoering en het afleggen van verantwoording.

2.2 Governance en Government

In de context van maatschappelijke problemen en het oplossen daarvan, raakt het begrip 'governance' aan het begrip 'government'. Hoewel het in theorie overigens niet strikt noodzakelijk is, leert de praktijk immers dat wanneer het gaat om het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken, vaak sprake is van enige vorm van betrokkenheid van de overheid. Daarom is het goed om te kijken naar de verhouding tussen beide begrippen.

Keohane and Nye stellen dat governance "...implies the process and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments. Private firms, associations of firms, nongovernmental organisations (NGOs), and associations of NGOs all engage in it, often in association with governmental bodies, to create governance; sometimes without governmental authority" (Keohane and Nye, 2000).

Deze omschrijving sluit aan bij het beeld van governance dat naar voren komt in een behandeling van het begrip in relatie tot government zoals dat is beschreven door Van Kersbergen en Van Waarden. Zij gaan in op het onderscheid tussen

² www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2009/juni/23/Code_overheid_moet_voorbeeld_geven

³ www.encyclo.nl

⁴ Zie ook www.38500.org

government en governance (2004, zie ook Bekkers en Korteland, 2006: 23-24) en constateren dat de in de literatuur de laatste jaren in toenemende mate gesproken wordt van governance. In de gehanteerde omschrijvingen van dit begrip komen telkens drie elementen iedere keer terug:

- het concept governance verwijst naar pluricentrische in plaats van unicentrische systemen. Erkend wordt dat de overheid en samenleving geen eenheid zijn, maar bestaan uit een conglomeraat van actoren die samen proberen maatschappelijke ontwikkelingen te sturen;
- netwerken, zowel inter- als intra-organisatieel van karakter, spelen een belangrijke rol en drukken uit dat de samenleving en overheid niet alleen gefragmenteerd van karakter is, maar dat er tegelijkertijd sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de relatief autonome actoren hierbinnen;
- De nadruk die wordt gelegd op processen van sturing in plaats van op structuren van de overheid. Het gaat meer om het zoeken naar compromissen, onderhandeling en samenwerking dan om traditionele processen van het afdwingen en het denken in termen van 'command and control'. Vertrouwen is hierbij een belangrijk issue.

'Governance' is dus de sturing van collectieve acties van groepen in de samenleving. Deze sturing vindt plaats vanuit formele en informele instituties die, naast de overheid, gevormd en ontwikkeld worden door (samenwerkingsverbanden van) private organisaties, hybride organisaties en/of publiek-private samenwerkingsverbanden. Pas wanneer sturing plaatsvindt vanuit de overheid op basis van haar formele autoriteit, is er sprake van 'government'.

Government is dus een subset van het bredere begrip 'governance'. Een beroep doen op de formele autoriteit van de overheid is hierbij dus overigens geen voorwaarde om te komen tot governance, denk hierbij bijvoorbeeld aan zelfsturing binnen bepaalde maatschappelijke sectoren.

2.3 Governancebenaderingen

In dit onderzoek wordt uitgegaan van het bredere governance begrip. Het onderzoek richt zich niet op sturingsinitiatieven die geheel buiten de overheid tot stand komen en werking hebben (bijvoorbeeld afspraken over interoperabiliteit of standaarden tussen twee private partijen). Immers, het onderzoek beoogt de overheid handvatten te geven voor sturing op interoperabiliteit. Dit omdat de naleving van afspraken ten aanzien van interoperabiliteit gezien kunnen worden als een publieke taak. Het onderzoek bekijkt governance daarmee dus vanuit een overheids perspectief. Wat kan, vanuit het perspectief van de overheid, worden gedaan om te komen tot naleving van interoperabiliteit? Het handelen en actief ingrijpen van de overheid vanuit haar formele autoriteit (eerder aangeduid als government) is hierbij een mogelijkheid, maar zeker niet de enige. De overheid kan daarnaast ook andere partijen die bij de governance betrokken zijn faciliteren en ondersteunen. Zodoende worden vormen van zelforganisatie en zelfsturing mogelijk.

Vanuit het perspectief van de overheid is sturing (dan wel governance) nauw verbonden met veelal gekoppelde begrippen als politiek en beleid. Bekkers (2007: 16) heeft het in dit verband over een 'magische driehoek'. Daarom in deze paragraaf een korte verkenning van deze samenhangende begrippen.

De politiek richt zich op de vraag hoe een samenleving als gemeenschap problemen waarmee ze wordt geconfronteerd op een bevredigende manier kan aanpakken. Het gaat dan om een gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel. Is er sprake van een maatschappelijk probleem en heeft de overheid hier een rol in? In essentie betreft het antwoord op deze vraag een politieke keuze.

Beleid is vervolgens te zien als de stolling van de afweging van waarden uit de politiek. Een veelgebruikte definitie van beleid is het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde volgorde. Beleid geeft dus inhoud aan de wijze waarop een overheid ontwikkelingen in de samenleving die zij gewenst of ongewenst vindt, wil beïnvloeden/sturen.

Sturing is dan de '(doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context' (In 't Veld, 1989: 18). Niet alleen stuurt de overheid door middel van beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. Aan een bepaald beleidsprogramma en de inzet van beleidsinstrumenten liggen ook allerlei opvattingen ten grondslag over de wijze waarop een overheid kan en mag sturen en die iets zeggen over de rol en positie van de overheid in de samenleving (Bekkers, 2007 en 1994). Zoals eerder aangegeven kan het hier gaan om een actie vanuit de overheid op basis van haar formele autoriteit, maar dat hoeft zeker niet altijd het geval te zijn.

Aan de basis van sturing staat een sturingsconceptie. Dit is het geheel aan veronderstellingen, ideeën en visies die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van overheden. Het gaat hierbij om veronderstellingen:

- omtrent de politiek-bestuurlijke noodzaak van sturing;
- ten aanzien van het sturende vermogen van een actor;
- ten aanzien van het zelfsturende vermogen van een actor;
- ten aanzien van het object van sturing en de context van sturing
- omtrent de rol van kennis en informatie; en veronderstellingen
- omtrent de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en –instrumenten (zie Bekkers, 1994).

Voor governance, opgevat als besturing, betekent dit dat het dus een concept is waarvan de inhoud en aard mede worden bepaald door begrippen als beleid en politiek. Deze begrippen 'kleuren' de manier waarop de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de sturingsconceptie worden ingevuld. In de literatuur worden op hoofdlijnen dan verschillende benaderingen van sturing (en dus ook governance) onderscheiden (Bekkers,2007):

Sturing op basis van 'command and control'

Een eerste benadering, vaak aangeduid als 'klassieke sturing', is gebaseerd op de 'maakbaarheidsgedachte'. Centraal staat het idee dat ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn vanuit een centraal punt: de overheid. Vanuit het 'command and control' denken wordt veel aandacht geschonken aan planning en wet- en regelgeving als belangrijkste stuurinstrumenten.

In lijn met het voorgaande kan deze benadering van sturing min of meer gelijk worden gesteld aan de term 'government'. Onderstaande benaderingen van sturing relativeren de positie van de overheid en passen daarom dan ook beter bij het begrip 'governance'.

Sturing op in- en output parameters

De sturing richt zich op de grenzen van de organisatie waarbij de relatieve autonomie van de organisatie wordt gerespecteerd en het zelfsturende vermogen ervan wordt gestimuleerd. De sturing richt zich op bepaalde in- en output parameters en niet op het intern functioneren van een organisatie.

Sturing op grond van incentives

Door middel van gedragsbeïnvloedende, niet dwangmatige prikkels – bijvoorbeeld subsidies, belastingvoordelen, investeringspremies en boetes – worden partijen verleid om een bepaald gewenst gedrag te vertonen. Ook deze vorm van sturing respecteert dus de eigen autonomie van organisaties. Met incentives realiseert men een andere kosten-batenafweging, zonder dat bepaalde keuzen worden opgelegd.

Sturing op structurering en procedurering van relaties

In dit geval richt de sturing zich op de structurering en procedurering van de relaties en de interacties tussen partijen in een beleidssector. Het gaat dan om netwerkmanagement dat is gericht op het veranderen van de posities en de relaties van bepaalde partijen in een netwerk en het geven of veranderen van de spelregels tussen de betrokken partijen.

Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming

Sturing is binnen deze benadering gericht op het faciliteren van gemeenschappelijke beeldvorming over de aard en omvang van een bepaald probleem en de wijze waarop deze problemen kunnen worden aangepakt. Het gaat dan vooral om het bij elkaar brengen van partijen en het bieden van een platform waarbinnen overleg, onderhandeling en uitruil kan plaatsvinden. In dit verband wordt ook wel gesproken over de coproductie van beleid.

2.4 Verkenning van interoperabiliteit

Net als van het governance begrip zijn van het begrip interoperabiliteit eveneens vele definities in omloop. Het Kabinet definieert interoperabiliteit als “het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische wijze gegevens en informatie te kunnen uitwisselen binnen en tussen organisaties” (Ministerie van Economische Zaken, 2007). Grotendeels hierop lijkend maar net wat anders geformuleerd is de definitie uit de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA). Daar wordt interoperabiliteit omschreven als “het vermogen van organisaties (en haar onderliggende processen en systemen) om betekenisvol en waardevol informatie te delen met hun omgeving” (Kenniscentrum e-overheid: 2009: 13).

Gremia die zich binnen Nederland bezighouden met standaarden op het gebied van de elektronische overheid verwijzen vaak naar een definitie van de Rand Corporation: “The ability of distinct systems to communicate and share semantically compatible information, perform compatible transactions, and interact in ways that support compatible business processes to enable their users to perform desired tasks.” (Rand, 2007).

Interoperabiliteit als begrip kent zijn oorsprong in de wereld van de technologie. Met het belangrijker worden van technologie zoals ICT en de mogelijkheden om (delen van) deze technologie aan elkaar te koppelen, neemt ook het belang van interoperabiliteit toe. Wereldwijd staat het begrip daarmee meer en meer in de belangstelling. Niet alleen op het vlak van de toepassing van ICT, maar in alle sectoren waarin infrastructuren en netwerktechnologie belangrijk zijn. Een

voorbeeld hiervan is het feit dat binnen de Verenigde Staten het Department of Energy de GridWise Architecture Council (GWAC) heeft opgericht om de interoperabiliteit van het elektriciteitsnetwerk verder te ontwikkelen en te implementeren. De definitie die GWAC hanteert komt overigens behoorlijk overeen met de eerdere definitie van Rand. GWAC (2008) stelt dat interoperabiliteit beschikt over de volgende karakteristieken:

- de uitwisseling van betekenisvolle, op handelingen gerichte informatie tussen twee of meer systemen die functioneren tussen meerdere organisatiegrenzen;
- het begrijpen van de uitgewisselde informatie door betrokken partijen;
- een afgestemde verwachting met betrekking tot de gevolgen van de informatie-uitwisseling; en
- een vereiste kwaliteit van de dienstverlening: betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en veiligheid.

In zowel de RAND als de GWAC definitie is de technologische oorsprong van het begrip interoperabiliteit nog te herkennen. Echter, bij interoperabiliteit gaat het zeker niet alleen om de koppeling van technische systemen. Dit wordt geïllustreerd door het onderscheid in niveaus van interoperabiliteit zoals beschreven door Strikwerda (2006). Het laagste niveau in deze indeling richt zich primair op de techniek, terwijl naarmate de niveaus hoger worden, het steeds vaker gaat om het mogelijk maken van steeds intensievere samenwerkingsvormen tussen organisaties. Daarmee komen we op een onderscheid naar de verschillende dimensies van interoperabiliteit dat wellicht in de praktijk meer betekenis heeft dan de onderscheiden niveaus van interoperabiliteit.

De interoperabiliteitsagenda (onder verwijzing naar het European Interoperability Framework 1.0) hanteert een onderscheid naar drie verschillende dimensies van interoperabiliteit:

- Organisatorische interoperabiliteit: het vermogen van organisaties om processen en systemen in te richten om – al dan niet ondersteund met ICT- gegevens met elkaar uit te wisselen;
- Semantische interoperabiliteit: het vermogen van systemen of organisaties om aan de kant van de zender en ontvanger gegevens op dezelfde manier te interpreteren, en
- Technische interoperabiliteit: het vermogen van systemen om op het niveau van de infrastructuur en software met elkaar te communiceren.

Deze drie dimensies van interoperabiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (Forum Standaardisatie, 2008: 14, zie ook Strikwerda, 2006: 17).

Interoperabiliteit leidt tot bepaalde voordelen. Rand (2007) wijst op het feit dat interoperabiliteit:

- flexibiliteit vergroot (waardoor verschillende componenten of onderdelen door elkaar heen kunnen worden gebruikt);
- kosten reduceert (omdat het leidt tot hergebruik van componenten en functionaliteit);
- leidt tot meer gebruiksvriendelijke systemen omdat ze vanuit het oogpunt van de gebruiker meer geïntegreerd zijn; en
- nieuwe mogelijkheden faciliteert en mogelijk maakt (door het combineren van bestaande zaken).

Dit soort voordelen maakt interoperabiliteit voor de overheid tot een kritieke succesfactor in de verdere ontwikkeling van online dienstverlening aan burgers en bedrijven (zie o.a. Kubicek en Cimander, 2009 en Van Lunteren, 2005). Betere dienstverlening tegen minder kosten is mogelijk door interoperabiliteit van organisaties en systemen. Het kabinet ziet interoperabiliteit als een belangrijke

voorwaarde voor het bereiken van een aantal beleidsdoelen, zoals een goede participatie van burgers, duurzaamheid van informatie en innovatie, en een administratieve lastenverlichting (onder andere door eenmalige gegevensverstrekking) (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Dit betekent dat interoperabiliteit deel uitmaakt van de infrastructuur van de elektronische overheid. Met infrastructuur wordt hier dan niet alleen de technologie bedoeld, maar het geheel aan afspraken dat nodig is om te komen tot de elektronische overheid. Vanwege dit infrastructurele karakter is interoperabiliteit per definitie dan ook een organisatieoverstijgend vraagstuk. Daarmee betreft de keuze omtrent interoperabiliteit dus niet alleen de doelstellingen van de afzonderlijke organisaties (Forum Standaardisatie, 2008). Vooruitlopend op de discussie rond de governance van interoperabiliteit in het publieke domein betekent dit verder dat organisaties in de praktijk vaak een (lastige en moeilijke) afweging moeten maken tussen het eigen belang van de organisatie en het meer algemene belang van 'de' (elektronische) overheid als geheel.

Belangrijke instrumenten om te komen tot meer interoperabiliteit zijn de zogenaamde open standaarden. Bij open standaarden gaat het om het maken en toepassen van afspraken over de specificaties van de koppelvlakken tussen samenwerkende toepassingen, diensten, systemen en netwerken. Afspraken kunnen betrekking hebben op techniek, semantiek (eenheid van taal) en bedrijfsprocessen. Kenmerkend voor open standaarden is dat er geen barrières zijn op het gebruik van de standaarden door ICT-gebruikers en ICT-aanbieders (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 6). Voorbeelden van open standaarden zijn onder andere het Open Doc Format (ODF) voor de uitwisseling van reviseerbare documenten en het Standaard Uitwisselings Formaat (stUF). Deze laatste standaard is vooral gericht op het uitwisselen en bevragen van basis- en zaakgegevens uit de wettelijk voorgeschreven basisregistraties en de producten- en dienstenportfolio van gemeenten. Tevens wordt stUF gebruikt voor de uitwisseling van domein- of sectorspecifieke gegevens waarvoor geen andere (internationale) berichtenstandaard is vastgesteld (zie de lijst met open standaarden van het Forum Standaardisatie)⁵.

2.5 De governance van interoperabiliteit: afbakening

Ter afbakening van het onderzoek koppelt deze paragraaf de eerdere inzichten die betrekking hebben op de begrippen governance en interoperabiliteit aan elkaar. Op deze manier wordt duidelijk wat de 'governance van interoperabiliteit' is.

Eerder is betoogd dat interoperabiliteit een belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen. Om te voldoen aan deze voorwaarde, en dus te komen tot vergroting van het vermogen van organisaties om betekenisvol en waardevol informatie te delen met hun omgeving (NORA-definitie), zijn verschillende acties in gang gezet. Een voorbeeld hiervan is het als norm stellen van het gebruik van open standaarden (zie Ministerie van Economische Zaken, 2007, zie ook verder). Ook werkt men op verschillende andere manieren aan het stimuleren van interoperabiliteit en het maken van afspraken tussen partijen over de manier waarop interoperabiliteit in de praktijk wordt vormgegeven. De instelling van het Forum en College Standaardisatie is hiervan een voorbeeld.

⁵ <https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/default/files/FS/2009/0902/OS-lijst-open-standaarden-voor-pas-toe-of-leg-uit.pdf>

Het hebben van een lijst met open standaarden of het maken van afspraken over hoe moet worden omgegaan met interoperabiliteit is een belangrijke en noodzakelijke stap. Echter, het is tevens ook niet meer dan slechts een eerste stap. Het gaat uiteindelijk om het realiseren van de achter interoperabiliteit liggende beleidsdoelen. Of dit lukt hangt vooral af van de vraag of de partijen binnen het publieke domein de gemaakte afspraken nakomen dan wel de open standaarden in hun eigen praktijk gebruiken. Dus: hoe concretiseert men interoperabiliteit en de afspraken hierover in de praktijk en hoe borgt men afspraken hierover? Pas dan immers vindt vergroting plaats van het vermogen van organisaties om gegevens zinvol te delen met anderen.

Hiermee raken we dus aan het andere centrale begrip, governance. Naar analogie van andere, meer bekende vormen van governance (o.a. de eerder beschreven corporate- en IT governance) gaat het bij governance dus op hoofdlijnen om de activiteiten *besturen (in de zin van beheersen)*, *uitvoeren* en *verantwoording* afleggen. Betrokken op maatschappelijke vraagstukken richt governance zich op de sturing van collectieve acties van groepen in de samenleving.

Op basis van het bovenstaande kan de *governance van interoperabiliteit* nu worden omschreven als "het sturen (beheersen en uitvoeren) op een effectieve vergroting van het vermogen van organisaties om gegevens zinvol te kunnen uitwisselen en het afleggen van verantwoording hierover". Meer concreet gaat het dan om het sturen op een effectieve toepassing van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen (op technisch, semantisch en organisationeel gebied) en het afleggen van verantwoording over de naleving van afspraken die hierover zijn gemaakt.

Het kiezen voor de term governance – en dus niet government – volgt uit het feit dat de eerder door Van Kersbergen en Van Waarden genoemde drie elementen van governance (zie par.2.2) gelden wanneer wordt gekeken naar interoperabiliteit als een per definitie organisatieoverstijgend vraagstuk met een infrastructureel karakter.

- Er is sprake van pluricentrisme: het netwerk waarbinnen gezamenlijke afspraken over standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen moeten worden gemaakt is zeer divers. Het bestaat uit zowel overheidsorganisaties (ook nog eens op verschillende bestuurslagen), semi-publieke organisaties en organisaties die actief zijn in de private sector, met ieder hun eigen achtergronden, werkwijzen en voorkeuren. In termen van Grijpink gaat het hierbij om verschillende 'stelsels'. Aan de basis van interoperabiliteit ligt respect voor andere stelsels, die men zoveel mogelijk ongemoeid wil laten, zo stelt hij (Grijpink, 2008);
- Deze organisaties zijn relatief autonoom maar kennen vaak, zeker voor wat betreft de uitwisseling van gegevens, een grote wederzijdse afhankelijkheid. Dat betekent dat er in de praktijk altijd een afweging moet worden gemaakt tussen het eigen belang van de organisatie en het grotere, meer algemene belang dat met interoperabiliteit wordt gediend;
- In een dergelijke setting is draagvlak en acceptatie in de regel vaak belangrijker dan formele bevoegdheden. Met andere woorden: om effectief te zijn moeten de afspraken over standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen en de naleving ervan de uitkomsten zijn van onderhandeling en samenwerking tussen de partijen. Het eenzijdig door één partij ('de' overheid of 'een' ministerie) opleggen en afdwingen van afspraken ten aanzien van standaarden of andere gestandaardiseerde voorzieningen aan andere organisaties zal in de regel niet effectief zijn.

Het bovenstaande wordt mooi verwoord samengevat door Marjolein Februari in haar boekje 'Variaties op de standaard' (2008: 10). Ze schrijft: "Bovendien moet je maar afwachten of alle betrokken partijen een standaard aanvaarden en vervolgens ook echt gaan gebruiken. Omdat er geen instantie is die ze van bovenaf kan opleggen, ontstaan ze in de praktijk en op basis van onderhandeling; daarbij stuit je op internationale verschillen, of op marktproducten die al gebruik maken van afwijkende standaarden, of je botst op verschillen in bedrijfsprocessen, die weer leiden tot uiteenlopende definities van begrippen. Als je rekening wilt houden met die onvermijdelijke weerbarstigheid van de praktijk zul je niet alleen aandacht moeten besteden aan de urgentie van standaardisering, maar ook aan de haken en ogen.."

De governance van interoperabiliteit gaat dus in feite over hoe je kunt omgaan met deze 'haken en ogen'. Voor een goed begrip is het ook zaak om de governance van interoperabiliteit te positioneren binnen wat Bekkers eerder noemde de 'magische driehoek' van politiek-beleid-sturing. Vanuit de 'politiek' (lees: het kabinet) is aangegeven dat de (elektronische) uitwisseling van gegevens tussen organisaties belangrijk is. Dit om beleidsdoelen als participatie van burgers, vermindering van administratieve lasten en duurzaamheid te realiseren. Vervolgens is het 'beleid' erop gericht om aan de hand van enkele concrete acties (zoals het opstellen van een lijst met open standaarden) te komen tot afspraken over technische, semantische en organisationele aansluiting binnen en tussen organisaties. Dit alles met het doel om zodoende interoperabiliteit te stimuleren. De sturing oftewel de governance in dit kader richt zich op de gerichte beïnvloeding van actoren in verschillende contexten (sectoren) om ze zover te krijgen dat ze de gemaakte afspraken nakomen en waar nodig doorvertalen naar concrete acties in de eigen organisatie en/of sector.

Het doel van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1) is het verkennen hoe de governance van interoperabiliteit (binnen de gegeven beleidskaders⁶) succesvol kan worden vormgegeven. Feitelijk gaat het hierbij om het ontwikkelen van een aanzet voor een bruikbare effectieve sturingsconceptie en in het verlengde hiervan het maken van een keuze voor een concrete sturingsbenadering (zie par. 2.3). De noodzaak om expliciet stil te staan bij een dergelijke sturingsconceptie is het gevoel dat bij de opdrachtgever bestaat dat op dit moment in de huidige ICT-projecten nog te veel het besef van het belang van interoperabiliteit ontbreekt, laat staan dat er bewust op gestuurd wordt (Forum Standaardisatie, 2008: 4).

Eerder is een sturingsconceptie omschreven als de veronderstellingen, ideeën en visies omtrent sturing die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, legitimiteit en efficiency van het handelen van de overheid. Passend bij de keuze voor governance in plaats van government, kan op deze plaats reeds de verwachting worden uitgesproken dat een governancebenadering op basis van 'command en control', gezien het karakter van interoperabiliteit, geen reële optie is. Wellicht kan wet- en/of regelgeving ondersteunend werken aan andere maatregelen, maar met alleen wet- en regelgeving lijkt interoperabiliteit in de pluricentrische praktijk op voorhand niet afdoende geborgd.

Het afwijzen van de sturing op basis van command en control geeft echter nog geen uitsluitel over de vraag welke sturingsbenadering of mix van benaderingen in het geval van de governance van interoperabiliteit dan wel effectief is. Om hier een aanzet toe te kunnen geven brengt dit onderzoek eerst de huidige manier

⁶ Zie de uitgangspunten van het onderzoek zoals aangegeven in paragraaf 1.3.

waarop de governance van interoperabiliteit wordt ingevuld in kaart. Op basis van een kritische beschouwing van deze huidige wijze wordt vervolgens gezocht naar concrete aangrijpingspunten om te komen tot voorstellen voor mogelijke verbetering hiervan.

Zowel het beschrijven van de huidige governance als het zoeken naar aangrijpingspunten voor verbeteringen vinden zoveel mogelijk op systematische wijze plaats. Dit door de governance van interoperabiliteit telkens te bekijken vanuit een drietal invalshoeken die samenhangen met de aard van de activiteiten die onder het begrip governance vallen:

- *Besturen (beheersen)*: de noodzaak van governance
- *Uitvoeren*: het object van governance, en
- *Verantwoording afleggen*: de borging van afspraken.

In feite gaat het hier om een ordening van de veronderstellingen die samen een sturingsconceptie vormen (zie par. 2.3)⁷.

Besturen (beheersen): de noodzaak van governance

De eerste invalshoek is die waarin de noodzaak van governance centraal staat. In termen van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan een sturingsconceptie gaat het hier om veronderstellingen:

- omtrent de politiek-bestuurlijke noodzaak van sturing;
- ten aanzien van het sturende vermogen van een actor;
- ten aanzien van het zelfsturende vermogen van een actor;

De vragen waar het binnen deze invalshoek meer concreet om gaat zijn dan vooral:

- Waarom is sturing en verantwoording ten aanzien van interoperabiliteit noodzakelijk? en
- Hoe kan de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van interoperabiliteit binnen de overheid worden geregeld?

Deze invalshoek richt zich op het in kaart brengen van de wijze waarop de stelselverantwoordelijkheid met betrekking tot de ontwikkeling van interoperabiliteit kan worden vormgegeven. Ook gaat het om het laten zien van de maatschappelijke bijdrage die moet volgen uit het sturen op interoperabiliteit (maatschappelijke meerwaarde). Daarnaast gaat het ook nog om het sturen van de onderlinge samenhang tussen de zogenaamde bouwstenen en onderdelen van de elektronische overheid⁸. Inherent aan deze invalshoek is dat de beantwoording van de gestelde vragen deels ook een politiek karakter heeft.

Naast uiteraard de belangrijke aandacht voor de samenhang, schenkt deze invalshoek ook aandacht aan de vraag hoe de verantwoordelijkheid ten aanzien van interoperabiliteit binnen een overheidsorganisatie moet/kan worden vormgegeven.

Uitvoeren: het object van governance

In deze invalshoek ligt de focus vooral op de veronderstellingen ten aanzien van het object van governance en de context van sturing. Ten opzichte van de vorige invalshoek verschuift binnen deze invalshoek de aandacht naar de vraag 'waarop' de governance zich in de praktijk dient te richten? Vragen die hierbij van belang zijn, zijn onder andere:

⁷ De vragen die voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek ten aanzien van governance bestonden (zie hoofdstuk 1) komen, soms in wat andere bewoordingen en soms wat anders gestructureerd, op hoofdlijnen overeen met de vragen die in onderstaande uitwerking aan de orde worden gesteld.

⁸ Zie ook het werk van Pieter Wisse en zijn open brief aan de Algemene Rekenkamer in Digitaal Bestuur (juni 2008).

- Waarp dient sturing ten aanzien van interoperabiliteit plaats te vinden? En
- Wat zijn kritieke succesfactoren ten aanzien van de implementatie van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen?

Waar de vorige invalshoek vooral ook een politieke dimensie kent, is deze invalshoek meer bestuurlijk dan politiek.

Verantwoording afleggen: de borging van afspraken

Deze laatste invalshoek betreft het borgen van gemaakte afspraken in het kader van de governance en het rapporteren over deze naleving. In termen van een sturingsconceptie gaat het dan om veronderstellingen die betrekking hebben op de rol van kennis en informatie en op de inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en – instrumenten. Vragen die hierbij spelen zijn onder andere:

- Hoe kun je het naleven van gemaakte afspraken en standaarden op het gebied van interoperabiliteit borgen?
- Hoe kun je de gemaakte afspraken rond de sturing op onderlinge samenhang ondersteunen in de praktijk? en
- Hoe ziet een rapportagestructuur ten aanzien van de borging en naleving van afspraken ten aanzien van interoperabiliteit eruit?

Een aspect wat past bij deze meer beleidsmatige invalshoek is het kijken of er hulpmiddelen zijn die in de praktijk helpen bij het borgen van standaarden. Te denken valt aan zaken als checklisten en/of toetsen gericht op de borging en rapportage.

Blok 2

Beschrijving van de huidige governance

3 Stand van zaken huidige governance

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop op dit moment invulling wordt gegeven aan de sturing en verantwoording ten aanzien van interoperabiliteit. Dit door te kijken naar de aspecten van het beleid rond interoperabiliteit, de in te zetten instrumenten om interoperabiliteit te realiseren en door stil te staan bij de manier waarop op dit moment invulling wordt gegeven aan de naleving en monitoring van gemaakte afspraken op het gebied van interoperabiliteit. Niet de aansturing van de gehele e-overheid staat centraal, maar alleen die van interoperabiliteit.

3.1 Erkenning van interoperabiliteit als beleidsprobleem

Het denken over interoperabiliteit is geworteld in het denken over een goede en adequate informatievoorziening binnen het publieke domein. De start van het denken hierover is op de agenda gekomen met het opkomen van het thema van de elektronische overheid. Toen ontstond meer en meer behoefte om ook de informatievoorziening op een goede wijze te regelen. In 1990 is, althans op het niveau van de rijksdienst, een belangrijke stap hiertoe gezet met het *besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst*⁹. Dit besluit volgde uit de constatering dat het "wenselijk is de regels voor de informatievoorziening in de rijksdienst te actualiseren alsmede, dat de behoefte bestaat tot betere inhoudelijke sturing te komen van de informatievoorziening". In het besluit staat dat de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel. Voortvloeiend hieruit krijgt deze minister ook een expliciete bevoegdheid voor de informatievoorziening binnen de rijksdienst. Zie hiervoor artikel 8 en 9 van het besluit.

Artikel 8

De minister van Binnenlandse Zaken doet voorstellen aan de ministerraad en in voorkomende gevallen aan andere organen binnen de openbare sector om een doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de openbare sector te bevorderen.

Artikel 9

De minister van Binnenlandse Zaken kan nadere aanbevelingen opstellen voor de informatievoorziening in de rijksdienst. Dergelijke aanbevelingen worden vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

Daarnaast beschrijft het besluit op welke specifieke deelgebieden andere ministers verantwoordelijk worden gesteld. Zo is de minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor het (internationaal) handelsverkeer, maatschappelijke objecten en statistische informatie.

Sindsdien heeft de ontwikkeling van de elektronische overheid en dus de informatievoorziening binnen de publieke sector een enorme vlucht genomen. Aanvankelijk waren de inspanningen vooral gericht op het automatiseren dan wel informatiseren van individuele organisaties. Met het beschikbaar komen van netwerktechnologie kreeg ook de uitwisseling van gegevens tussen organisaties een enorme impuls.

⁹ Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990, gepubliceerd in de Staatscourant 1991, 20, in werking getreden 1 december 1990.

Een belangrijke stap in het benutten van de technische infrastructuur van de elektronische overheid voor de verbetering van dienstverlening aan burgers en bedrijven is het *Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-Overheid*, oftewel het 'NUP' (Tweede Kamer, 2008b). Het NUP beschrijft werkafspraken tussen betrokken partijen om te zorgen voor een optimale dienstverlening aan de samenleving. Het NUP maakt een keuze voor een randvoorwaardelijke, verplicht te gebruiken basisinfrastructuur voor de e-overheid. Dit door basisvoorzieningen te benoemen die daar onderdeel van uitmaken. Om verder focus aan te brengen benoemt het NUP daarnaast zes voorbeeldprojecten waarin de basisinfrastructuur zichtbaar voor betere dienstverlening wordt ingezet. Met het NUP wil het kabinet de regie op de ontwikkeling van de elektronische overheid versterken. Interoperabiliteit krijgt binnen het NUP expliciete aandacht. Gesteld wordt dat interoperabiliteit belangrijk is voor alle voorzieningen in het NUP. Door interoperabiliteit te benoemen (en na te streven) binnen de voorzieningen, worden overheden in staat gesteld om een betere integrale dienstverlening te bewerkstelligen. Interoperabiliteit geeft sturing op de grote hoeveelheid van ICT projecten binnen de overheid, aldus het NUP (Tweede Kamer, 2008b: 12).

Met de verdere ontwikkeling en benutting van de elektronische overheid krijgt dus ook het thema van interoperabiliteit de laatste jaren in toenemende mate politieke en bestuurlijke aandacht. Dit vanuit het eerder beschreven besef dat het een voorwaarde is om bepaalde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Om vat te krijgen op interoperabiliteit en dus dit vraagstuk te beheersen, zijn de afgelopen jaren diverse initiatieven ondernomen.

Vanaf 2003 tot 2005 stimuleerde het programma OSSOS (Open Source Software en Open Standaarden), uitgevoerd door de ICTU in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken – overheidsorganisaties in het toepassen van open standaarden in hun informatiesystemen. Ook informeerde het programma hen over de mogelijkheden van open source software. In 2006 is het *Forum en het College Standaardisatie* ingesteld om duidelijk te maken welke standaarden door (semi)publieke instellingen (bij voorkeur) gebruikt worden in hun communicatie onderling en met burgers en bedrijven (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Conform artikel 3 van het instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie, door het Ministerie van Economische Zaken (Staatscourant, 7 april 2006, nr. 70, pp. 8), heeft het college heeft tot taak:

- 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;
- de coördinatie tot stand te brengen om het gebruik van open standaarden in de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers te bevorderen;
- de afstemming van het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen.

Conform artikel 8 van dit besluit heeft het Forum tot taak de werkzaamheden van het college voor te bereiden en het college te adviseren over zijn werkzaamheden. De adviserende taak van het forum beperkt zich tot advisering ten aanzien van de uitvoering van beleid op het gebied van interoperabiliteit en standaardisatie. Het forum behartigt deze taak door:

- het doen van voorstellen inzake het gebruik van al dan niet open standaarden;
- het doen van onderzoek naar ontbrekende of achterblijvende standaarden en standaardisatieactiviteiten;
- het aangeven van synergiemogelijkheden binnen en tussen toepassingsgebieden waar door middel van al dan niet open standaarden grote effectiviteitsvoordelen en efficiëntievoordelen te behalen zijn;
- het gevraagd en ongevraagd adviseren van het college op het gebied van interoperabiliteit en standaardisatie;

- het leveren van inbreng ten behoeve van het Nederlandse standpunt ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie;
- het scheppen van een overzicht van beschikbare en in ontwikkeling zijnde standaarden en deze opnemen in een informatief register;
- het monitoren van het gebruik van al dan niet open standaarden;
- het adviseren over het ontwikkelen en toepassen van een te realiseren Nederlandse Overheids Referentie Architectuur.

In de toelichting op het instellingsbesluit wordt nog gesteld dat niet het scheppen van een volledig bouwwerk van standaarden voorop moet staan, maar interoperabiliteit van informatiesystemen. De nadruk ligt op het maken van afspraken over semantische en organisatorische standaarden en minder op technische standaarden. Zie www.forumstandaardisatie.nl

Het implementatieplan Standaardisatieraad dat ten grondslag ligt aan de inrichting van het Forum en het College Standaardisatie stelt voor om de term 'interoperabiliteitscollege' en 'interoperabiliteitsforum' te hanteren in plaats van de verwijzing naar standaardisatie. Dit omdat dan de doelstelling doorklinkt in de naamgeving (zie Van Lunteren, 2005: 7). Hiervoor is uiteindelijk niet gekozen.

Ondanks deze en enkele andere aanvullende initiatieven constateerde het kabinet in 2007 dat de beoogde effecten nog niet werden behaald. Als reactie hierop besloot men het gebruik van open standaarden (en open source software) binnen de (semi)publieke sector te versnellen. Onder meer overtuigingskracht en verandering van gedrag zullen nodig zijn om de gegroeide praktijk van 'relatieve vrijblijvendheid' bij de inzet van open standaarden en open source software te doorbreken, aldus het Ministerie van Economische Zaken (2007: 8). Daarom verscheen het *Actieplan Nederland Open in Verbinding*.

Ten aanzien van het stimuleren van open standaarden worden in dit plan 6 actielijnen beschreven:

1. Het College Standaardisatie publiceert in januari 2008 een basislijst met open standaarden (checklist) ten behoeve burgers, bedrijven en overheden. Deze lijst wordt vervolgens onderhouden en verder aangevuld.
2. Overheden en instellingen uit de (semi-)publieke sector voeren vanaf 2 april 2008 (Rijksdiensten) of 31 december 2008 (medeoverheden en overige instellingen) het "comply-or-explain and commit"-principe in bij ICT-opdrachten (inkoop en aanbestedingen) voor het toepassen van open standaarden bij nieuwbouw, verbouw of contractverlenging.
3. Op voordracht van het College Standaardisatie wordt, ter nadere uitwerking van de NORA, een interoperabiliteitsraamwerk opgesteld dat uitgangspunten aangeeft voor het toepassen van standaarden zodanig dat interoperabiliteit bevorderd wordt. De basisversie zal in juni 2008 beschikbaar zijn.
4. ICT-opdrachten kunnen tijdig voor de gewenste publicatiedatum vrijwillig voor advies over open standaarden worden voorgelegd aan een programmabureau.
5. Handhaving van de inzet van open standaarden geschiedt op basis van high trust met daarop toegesneden lichte instrumenten als monitoring en ranking.
6. Rijksdiensten ondersteunen vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, ODF13 voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. Mede-overheden en overige instellingen volgen zo snel mogelijk, doch uiterlijk december 2008.

Om van plan naar uitvoering en resultaat te gaan is een veranderingstraject nodig, aldus het Ministerie van Economische Zaken (2007). De aanpak is daarmee meer dan instrumenteel alleen en gaat verder dan de technologie. Aansturing en

betrokkenheid vanuit beleid of bestuur zullen hard nodig zijn om de acties te laten slagen. Het is noodzakelijk dat bestuurders uit de (semi)publieke sector gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet zet daarom actief in om alle betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en afspraken te maken over de uitvoering (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 10).

Om overheidsorganisaties te helpen hun weg te vinden waar het gaat om open standaarden, en hen meer bewust te maken van de mogelijkheden van open source software is na het verschijnen van het Actieplan het *programmabureau Nederland Open in Verbinding* (2008 – 2011) ingesteld. Dit is een door Stichting ICTU uitgevoerd programma in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie www.noiv.nl). Vanuit dit programmabureau en het Forum en College Standaardisatie is vervolgens een start gemaakt met de uitvoering van de acties zoals die in het actieplan zijn beschreven. Daarnaast zijn de laatste jaren enkele activiteiten ondernomen die volgen uit de eerder gegeven taakomschrijving van het Forum en het College.

3.2 Ontwikkelde instrumenten

Naast erkenning van interoperabiliteit als probleem en als belang, zijn er ook diverse acties in gang gezet om de gewenste interoperabiliteit te verbeteren. Onderstaand een overzicht van de hierbij ingezette instrumenten:

Een Interoperabiliteitsraamwerk (Interoperability Framework)

De ontwikkeling van een dergelijk raamwerk is een van de acties uit het actieplan *Nederland Open in Verbinding*. Het interoperabiliteitsraamwerk is een hulpmiddel om gegevens elektronisch uit te wisselen via ICT-systemen tussen overheidsorganisaties en burgers en bedrijven en overheidsorganisaties onderling. Het gaat hierbij om eenduidige uitgangspunten voor ketentoeepassingen, het gebruik van eOverheidsvoorzieningen en het gebruik van standaarden. Het IO-raamwerk vormt het fundament voor de ordening, classificatie en de ontwikkeling en het gebruik van standaarden op het gebied van techniek, semantiek (eenheid van taal) en organisatie (afstemming bedrijfsprocessen) ter aanvulling op dan wel versterking van de NORA (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 14).

In navolging van dit actiepoint spraken RENOIR en het Forum Standaardisatie vervolgens met elkaar af om een gezamenlijk raamwerk voor architectuur en interoperabiliteit te ontwikkelen. Dit omdat het volgens hen lastig is om beide invalshoeken van elkaar te scheiden. Dit is geconcretiseerd in het recent verschenen strategisch katern NORA. Dit katern bevat uitgangspunten en richtinggevende afspraken over de inrichting en toepassing van de e-overheid. Het vormt tevens de basis voor de verdere uitwerking van specifieke onderwerpen in de NORA in de vorm van meer inhoudelijke katernen (bijvoorbeeld over authenticatie, stelsel van basisregistraties, open standaarden) en ondersteunende instrumenten voor implementatie (bijvoorbeeld een kosten- batenanalyse, best practices ed.). Zie ook www.forumstandaardisatie.nl.

De NORA bevat ontwerpprincipes voor de inrichting van systemen en werkprocessen. Daarnaast biedt ze ook beschrijvingen van standaarden, bouwstenen en een gemeenschappelijk begrippenkader. Daarmee wil ze een algemeen overheidsraamwerk zijn voor interoperabiliteit waarbij overheidsorganisaties zich kunnen aansluiten. Deze organisaties hoeven dus niet meer een-op-een afspraken te maken met andere organisaties (Kenniscentrum, 2009: 7).

NORA bevat tien basisprincipes die betrekking hebben op dienstverlening. Het begrip 'dienst' omvat hier alle activiteiten waarmee dienstverleners publieke taken uitvoeren. Het uitgangspunt is dat de afnemers (burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties) in de dienstverleningsrelatie centraal staan.

Burgers, bedrijven en overheidsorganisaties (afnemers)
 ...krijgen de dienstverlening waar ze behoefte aan hebben.
 ...kunnen de dienst eenvoudig vinden.
 ...hebben eenvoudig toegang tot de dienst.
 ...ervaren uniformiteit in de dienstverlening door het gebruik van standaardoplossingen.
 ...krijgen gerelateerde diensten gebundeld aangeboden.
 ...hebben inzage in voor hen relevante informatie.
 ...worden niet geconfronteerd met overbodige vragen.
 ...kunnen erop vertrouwen dat informatie niet wordt misbruikt.
 ...kunnen erop vertrouwen dat de dienstverlener zich aan afspraken houdt.
 ...kunnen input leveren over de dienstverlening.

Op weg naar het interoperabiliteitsraamwerk zijn diverse aspecten van het thema interoperabiliteit nader verkend. De aanbevelingen hieruit zijn te zien als bouwstenen voor het interoperabiliteitsraamwerk. Twee verkenningen worden onderstaand kort belicht, te weten een onderzoek naar het wettelijke kader van de e-Overheid en een aanzet om te komen tot een interoperabiliteitsraamwerk in Nederland.

Aanzet tot een interoperabiliteitsraamwerk (Rand Europe)

In opdracht van het Forum Standaardisatie voerde Rand Europe (2007) een onderzoek uit om te komen tot een aanzet tot een interoperabiliteitsraamwerk. Zij keken naar buitenlandse raamwerken die bestaan en, rekening houdend met de specifieke situatie in Nederland, komen ze met enkele aanbevelingen ten aanzien van de inhoud en besturing van een Nederlands Interoperability Framework (IF). Qua inhoud geeft Rand Europe suggesties ten aanzien van doelen, aspecten en componenten die terug zouden moeten komen in een raamwerk. Over de relatie tussen NORA en het op te stellen interoperabiliteits raamwerk stelt Rand Europe: " ...we are not convinced that it would be cost effective to expand and transform NORA into an IF..... NORA would have to shift its image from being 'by and for architects' to appeal to a wider group of stakeholders, and its advice would have to be divided into multiple levels so as to be more accessible and more relevant to policymakers, decisionmakers and system implementors, as well as to architects. We therefore recommend that NORA be viewed as an architectural complement to a Dutch IF..." (Rand Europe, 2007: xvi). Kijkend naar de praktijk, luidt de conclusie dat met het strategiekatern van de NORA voor deze laatste weg is gekozen.

Wettelijk kader e-Overheid (UvT/Duthler)

Een van de andere stappen betreft een studie naar het wettelijke kader van de e-Overheid oftewel een onderzoek naar de juridische eisen ten aanzien van de e-Overheid en ten aanzien van een interoperabiliteitsraamwerk (UvT/Duthler, 2008). Deze studie concludeert dat interoperabiliteit sporadisch wordt geadresseerd, maar niet structureel door de wetgever als aandachtspunt wordt gehanteerd. Het rapport geeft voor enkele aandachtspunten specifieke aanbevelingen (zie UvT/Duthler, 2008). Het gaat om:

- de omgang met persoonsgegevens;
- het inrichten van elektronisch bestuurlijk verkeer;
- intellectuele eigendomsrechten;
- (on)helderheid ten aanzien van aansprakelijkheid; en

- Faciliterende wet- en regelgeving.
De aanbevelingen samen kunnen als randvoorwaarden worden gezien voor het interoperabiliteitsraamwerk.

De Interoperabiliteitsagenda

Het Forum Standaardisatie constateert dat het NUP enkele aan interoperabiliteit gerelateerde ontwerpen nog niet afdekt. Deze onderwerpen zijn om verschillende redenen nog onvoldoende te vertalen in hanteerbare voorschriften. Deze witte vlekken vormen samen de interoperabiliteitsagenda (Forum, 2008: 16). Het gaat dan dus om zaken die de overheid nog moet regelen om tot daadwerkelijke interoperabiliteit te komen.

De items van de Interoperabiliteitsagenda zijn (Forum, 2008):

- 1) Standaard open: open standaarden is de norm, maar het ontbreekt vaak aan overzicht welke open standaarden te gebruiken in de publieke sector;
- 2) Authenticatie en autorisatie: een dekkende generieke set authenticatiemiddelen voor alle transacties van bedrijf, burger en overheid met de overheid is nog niet beschikbaar;
- 3) Governance van interoperabiliteit (sturen op een effectieve toepassing van standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen)¹⁰
- 4) Dienstverleningsconcepten: het gaat om het aanbieden van diensten in samenhang, gebaseerd op de inzet van meerdere kanalen en met een constante kwaliteit van dienstverlening;
- 5) Financieringsarrangementen: er is momenteel geen eenduidig helder model voor wat betreft de financiering van diensten (naast ontwikkelkosten ook kosten voor beheer en implementatie van een dienst);
- 6) Omgaan met gegevens: burgers, bedrijven en instellingen moeten in staat zijn gegevens en de uitwisseling van informatie over hen te kunnen controleren en te kunnen herstellen door terugmelding;
- 7) Stelselmatige semantiek: aandacht voor het semantische aspect van gegevensuitwisseling.

Twee lijsten met open standaarden

Het Forum en College Standaardisatie beheren inmiddels twee lijsten met open standaarden: een lijst met open standaarden voor "pas toe of leg uit" en een lijst met veelgebruikte open standaarden. Met deze laatste lijst komt het College Standaardisatie tegemoet aan de wens van projectleiders, inkopers en architecten bij de overheid naar een dergelijk overzicht. Voor standaarden die een extra stimulans nodig hebben omdat ze nog weinig gebruikt worden of/en omdat er nog geen consensus over bestaat komen in aanmerking voor de lijst met open standaarden voor "pas toe of leg uit". Er wordt hier duidelijk een keuze gemaakt voor een bepaalde standaard. Standaarden op deze lijst moeten door overheidsorganisaties die onder het "[pas toe of leg uit](#)" regime vallen worden toegepast. Doen zij dit niet dan moet verantwoord worden waarom afgeweken wordt van de standaard. Beide lijsten zijn gepubliceerd op www.open-standaarden.nl. Zie ook de volgende paragraaf.

Ontwikkeling ondersteunende instrumenten ter verbetering van de interoperabiliteit

In 2008 is binnen INTEGRATE, een consortium van Forum Standaardisatie, Kennisnet, TNO en Telematica Instituut, een aantal instrumenten ontwikkeld om de interoperabiliteit van organisaties in ketens en netwerken te verbeteren.

INTEGRATE Fase 1 liep van april t/m augustus 2008 en leverde drie instrumenten op:

- Business case, een instrument voor het maken van business cases voor interoperabiliteit, op meso-niveau (keten of netwerk) en microniveau (individuele organisaties);

¹⁰ Voorliggende studie geeft invulling aan dit agendapunt van de Interoperabiliteitsagenda.

- Kwaliteitsraamwerk voor standaarden, waarmee gefundeerde afwegingen kunnen worden gemaakt voor het selecteren of hergebruiken van standaarden; en
- Instrumenten voor semantische interoperabiliteit, voor modelleren van betekenis en bedoeling (bijv. vocabulaires, taxonomieën, ontologieën, object-eventmodellen), beheren van deze modellen o.b.v. versiebeheer, configuratiebeheer en veranderingsbeheer, en automatische vertaling naar syntax (bijvoorbeeld XML-schema's).

3.3 Naleving en monitoring

Naast erkenning van interoperabiliteit als beleidsprobleem en het in kaart brengen van de instrumenten die zijn of worden ontwikkeld om interoperabiliteit te stimuleren is het ook zaak om te kijken naar de vraag of gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Op dit moment wordt langs verschillende wegen voorzien in manieren van naleving en monitoring.

Naleving afspraken NUP: 4 partijen-akkoord

Zoals eerder is aangegeven zijn in het NUP afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling en benutting van de elektronische overheid. Interoperabiliteit is hierbij expliciet genoemd als belangrijke voorwaarde voor alle voorzieningen in het NUP. De naleving en monitoring van de afspraken uit het NUP zijn daarom ook van belang in het kader van de governance van interoperabiliteit. De kern van de naleving van het NUP wordt gevormd door het feit dat ze is afgesloten als een akkoord tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. Ook worden door vakministers convenanten of uitvoeringsovereenkomsten afgesloten met sectoren en ZBO's. Met het zetten van een handtekening van de Staatsecretaris en de voorzitters van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen is het NUP als 4 partijen-akkoord op 1 december 2008 officieel bekrachtigd. In de verklaring¹¹ die daarbij is afgegeven wordt gesteld dat men zich realiseert dat, om het NUP tot een succes te maken, iedere betrokkene zijn aandeel moet leveren. Waar nodig zal (of is) dit wettelijk (worden) verankerd, zoals voor de basisregistraties en het Burgerservicenummer. Ten aanzien van open standaarden verklaart men dat de door het College voor Standaardisatie geadviseerde standaarden, na vaststelling, "door ons met kracht worden uitgedragen". De ingestelde bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid stuurt op de realisatie van het NUP en partijen hebben afgesproken elkaar aan te spreken als afspraken niet worden nagekomen. Op onderdelen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma ziet de Regiegroep erop toe dat er uitvoeringstoetsen dan wel quick scans worden uitgevoerd. De laatste zin in de verklaring ten aanzien van de ondertekening van het NUP drukt de welwillendheid van de betrokken partijen uit: "We spreken af de gestelde prioriteiten in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid, met elkaar te realiseren en alle hierin opgenomen bestuurlijke afspraken na te komen".

Interoperabiliteitstoets NUP basisinfrastructuur

RENOIR monitort de voortgang van de uitvoering van het NUP. Dit op basis van een te ontwikkelen geïntegreerde monitor. Daarnaast is RENOIR momenteel samen met het Bureau Forum Standaardisatie bezig om een interoperabiliteitstoets

¹¹ <http://www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/nup/akkoordverklaring-1-december.pdf>

te ontwikkelen die specifiek is gericht op de NUP basisinfrastructuur. Dit vanuit de gedachte dat het belang van interoperabiliteit voor de componenten van de basisinfrastructuur erg groot is, omdat zij zo veelvuldig en door zoveel partijen gebruikt moeten gaan worden, in combinatie bovendien. Dat betekent dat gebrekkige interoperabiliteit binnen en tussen deze componenten niet alleen integrale dienstverlening in gevaar brengt, maar nog veel directere kosten en vertragingen zou veroorzaken bij grootschalige gebruikers van de basisinfrastructuur, vooral gemeenten, provincies en grote uitvoeringsorganisaties. Waar in sommige gevallen technische interoperabiliteit nog wel achteraf is te realiseren – zij het tegen extra incidentele en/of structurele kosten – is dat voor semantische en organisatorische interoperabiliteit veel minder het geval. Waar dergelijke interoperabiliteit in basisinfrastructuur componenten niet vroegtijdig wordt verzorgd, dreigen grote kosten, vertragingen en afbreukrisico's op de middellange termijn. De toets biedt concreet inzicht in het interoperabiliteitsgehalte van de NUP-basisinfrastructuur, startend met een selectie van componenten daaruit, die worden vertegenwoordigd door ICTU-programma's. Dit inzicht dient als basis voor actie, primair van de programma's zelf, voor het verbeteren en borgen van interoperabiliteit in eigen gelederen, met andere NUP-basisinfrastructuurcomponenten en met de omgeving. Concreet worden vijf ICTU-programma's beoordeeld op hun interoperabiliteitsgehalte, binnen het door de NORA geboden kader, en op basis van de uitkomst passende voorstellen te doen voor mogelijk benodigde verbetering van die interoperabiliteit. Als onderdeel van de interoperabiliteitstoets zal er in elk geval aandacht zijn voor:

- organisatorische interoperabiliteit
- semantische interoperabiliteit
- functionele en procedurele interoperabiliteit
- syntactische en technische interoperabiliteit
- aspecten als autorisatie, authenticatie, beveiliging en verrekening
- functioneel en technisch beheer
- toekomstvastheid van de interoperabiliteit

De planning is om de toets in de loop van 2009 uit te voeren.

Naleving afspraken gebruik open standaarden

Belangrijk in het kader van de naleving van afspraken over interoperabiliteit is voorts hetgeen in actielijn 2 van het Actieplan Nederland Open in Verbinding is gesteld. Overheden en instellingen uit de (semi) publieke sector moeten vanaf 2 april 2008 (Rijksdiensten) of 31 december 2008 (mede-overheden en overige instellingen) het 'pas toe of leg uit' regime toepassen. Dit bij ICT-opdrachten (nieuwbouw, verbouw of contractverlenging). Dit regime verwijst naar het besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 8 november 2008, nr. WJZ / 8157380, tot vaststelling Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten. De artikelen 3 en 4 beschrijven de werking van dit regime:

Artikel 3 (*pas toe of leg uit*)

1. Bij de aanschaf van een ICT-dienst of ICT-product voor een toepassingsgebied dat voorkomt op de lijst die op de website www.forumstandaardisatie.nl is gepubliceerd, wordt gekozen voor een ICT-dienst of een ICT-product dat gebruikt maakt van een bij het desbetreffende toepassingsgebied vermelde open standaard.
2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien een dergelijke dienst of product naar verwachting in onvoldoende mate wordt aangeboden, onvoldoende veilig of zeker functioneert, of om andere redenen van bijzonder gewicht.
3. Afwijkingen van het eerste lid worden gemotiveerd vastgelegd in de departementale administratie, behalve wanneer ICT-diensten of ICT-producten voor militair operationeel gebruik worden aangeschaft.

Artikel 4 (*naleving*)

Over de mate van naleving van artikel 3 wordt in de toelichting bij het departementaal jaarverslag bij de informatie over de bedrijfsvoering verantwoording afgelegd.

Door uit te gaan van dit regime, kiest het kabinet dus nadrukkelijk voor zelfbindende instrumenten wat past in de geest van het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 bij een beleid van high trust. Als uit metingen blijkt dat dit onvoldoende effect heeft gehad, worden de mogelijkheden en meerwaarde voor wettelijke verankering van het principe voor de (semi) publieke sector nader onderzocht, aldus het Actieplan (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 12-13).

Monitoring gebruik open standaarden

In Actielijn 5 van het Actieplan NOiV is aangegeven dat handhaving van het gebruik van open standaarden plaatsvindt via monitoring en ranking en nulmeting. Aangekondigd is dat jaarlijks vanaf oktober 2008 een landelijke meting zal worden gepubliceerd over het gebruik van open standaarden en op grond daarvan zal een ranglijst worden opgesteld. De gegevens van de monitor worden verwerkt in de voortgangsrapportage eOverheid aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer en de auditdiensten van de overheid hebben in het algemeen ook een signalerende rol bij de handhaving. Aangegeven is ook dat onderzocht wordt of de door de Minister van EZ aangestelde en thans onder BZK ressorterende Chief Procurement Officer ook een taak kan hebben bij de uitvoering van de 'pas toe of leg uit' beleidsregel. Het programmabureau zal incidenteel een steekproef doen bij overheden en publieke instellingen die daadwerkelijk een aanbesteding hebben gedaan (Ministerie van Economische Zaken, 2007: 14-15).

Vanuit het programmabureau NOiV is in februari 2009 een eerste ranking gepubliceerd, gebaseerd op de antwoorden die enkele honderden overheidsorganisaties in oktober 2008 hebben gegeven in de nulmeting van de Monitor NOiV. Deze ranking is echter teruggetrokken wegens problemen met de aangeleverde gegevens. Hierdoor bleek de opgestelde ranking geen recht te doen aan de feitelijk gemaakte vorderingen. In juli 2009 is de eerste ranking dan alsnog gepubliceerd. Het ministerie van EZ voert de lijst aan, zie hiervoor de site http://www.noiv.nl/noiv_ranking.

Borging toepassing open standaarden

Een van de (eerder beschreven) taken van het College Standaardisatie is het tot stand brengen van de coördinatie om het gebruik van open standaarden in de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers te bevorderen. In haar vergadering van 21 november 2007 spraken de leden van het College met elkaar af dat de besluiten van het College bindend zijn voor alle organisaties die lid zijn van het College. Meerderheidsbesluiten gelden daarbij ook voor de organisaties van leden die niet aanwezig zijn. Dat betekent dus dat men zich committeert aan het gebruik van de standaarden die in het College worden vastgesteld. Deze vorm van zelfbinding is derhalve ook een instrument om de naleving van het gebruik van open standaarden te borgen. Ter ondersteuning van deze zelfbinding is vanuit het College ook de wens om een monitor geuit. Deze moet in kaart brengen wie zich wel en niet aan de gemaakte afspraken houdt en hoe bij problemen eventueel kan worden geëscaleerd¹². Besloten is om deze onder te brengen in de eerder genoemde monitor van NOiV.

¹² <https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/default/files/CS/2009/1118/CS-20091118.03-verslag-tbv-website.pdf>

4 Nadere blik op de huidige governance

Het vorige hoofdstuk beschrijft de manier waarop op dit moment de huidige governance van interoperabiliteit wordt ingevuld. In dit hoofdstuk een reflectie op deze manier. Eerst vanuit de praktijk. Dit door het weergeven van een impressie van opvattingen, observaties en kanttekeningen zoals die door respondenten in interviews over de manier waarop de governance in de praktijk werkt naar voren zijn gebracht. Vervolgens vindt een typering en nadere analyse van de huidige governance plaats.

4.1 Reflectie op de huidige praktijk

Met een groot aantal respondenten (zie bijlage) is gesproken over de governance van interoperabiliteit. Vaak is hierbij ook gereflecteerd op de huidige wijze waarop deze governance in de praktijk plaatsvindt. Onderstaand een impressie van een aantal observaties, vragen en kanttekeningen die door de respondenten ten aanzien van de huidige governance van interoperabiliteit naar voren zijn gebracht. De inzichten worden (globaal) geordend aan de hand van de governance invalshoeken beheersing, uitvoering en naleving en monitoring.

Beheersing

Opvallend is dat de respondenten veel interesse tonen in de onderwerpen governance en interoperabiliteit. Echter tevens valt op dat de respondenten weinig eenduidig zijn in wat ze verstaan onder deze begrippen. De governance van interoperabiliteit geeft aanleiding tot verschillende interpretaties. De betekenis ervan loopt volgens de respondenten uiteen van "regie en sturing", tot "een verantwoording- en sturingssysteem voor bestuurders in de publieke sector". Volgens een van de respondenten is het gewoon "een raar begrip". Een respondent was erg stellig en omschreef het als een kwestie van "vooral fatsoenlijk besturen wat betekent dat je bestuurders kunt/moet aanspreken op hun verantwoordelijkheden".

Denken over de governance van interoperabiliteit is voor veel respondenten lastig. Gevraagd naar een beeld over wat governance van interoperabiliteit is en zou moeten zijn in de toekomst, heeft men meestal geen duidelijk beeld. Soms geeft men aanzetten, maar zelden gaat het om echt uitgewerkte en mogelijk richtinggevende visies. Men valt al snel terug op casuïstiek uit de eigen organisatie en/of omgeving en op het geven van voorbeelden. Enigszins in het verlengde hiervan geven enkele respondenten aan dat momenteel een duidelijke context voor sturing op interoperabiliteit ontbreekt. Het gaat dan om een over ketens heen gedeelde duidelijke visie op dienstverlening en op de rol en betekenis van interoperabiliteit hierbij. De huidige sturing van interoperabiliteit blijft hierdoor teveel een abstractie en leidt daardoor niet tot het daadwerkelijk maken van keuzes in de werkprocessen van organisaties, zo oppert men.

Meerdere respondenten geven aan dat ze het lastig vinden dat de governance van interoperabiliteit op dit moment niet is geregeld in helder beleid of in een helder beleidsstuk. Het is daarentegen verspreid over meerdere initiatieven. Sturing kan volgens enkele van hen alleen maar worden gegeven vanuit een goed omschreven visie of duidelijk kader. Deze respondenten ervaren het kader voor sturing derhalve als behoorlijk tot erg versnipperd.

Diverse respondenten plaatsen ook vraagtekens bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van interoperabiliteit. Vooral ten aanzien van vraagstukken van interoperabiliteit op interdepartementaal niveau. Men signaleert dat interoperabiliteit en de implementatie daarvan nu nog te vaak 'niemands' verantwoordelijkheid is. Hierdoor gebeurt er ook in praktische zin weinig tot niets. Een van de respondenten haalt als voorbeeld het NUP aan. De sturing van het NUP vindt plaats op de bouwstenen en voorbeeldprojecten. Wat echter in de ogen van deze respondent ontbreekt, is de sturing op de verbinding tussen de onderdelen van het NUP. Daarmee gaat een kans verloren om interoperabiliteit over deze bouwstenen heen (en dus op het niveau van de overheid als geheel) te realiseren.

Sommige respondenten geven aan het als een taak van het Ministerie van BZK te zien om dit gat in te vullen, maar zien hier te weinig daadkracht vandaan komen. Ook ten aanzien van het College Standaardisatie nemen sommigen waar dat deze te weinig slagkracht en doorzettingsmacht etaleert.

Meerdere respondenten merken op dat de sturing van interoperabiliteit binnen sectoren vaak beter loopt dan over sectoren heen, alhoewel er grote verschillen tussen sectoren bestaan. Een veelgenoemde sector waar interoperabiliteit behoorlijk is geborgd, is het domein van de sociale zekerheid.

Uitvoering (ontwikkelde instrumenten)

Verschillende respondenten zijn van mening dat in de huidige governance van interoperabiliteit van de drie onderscheiden dimensies de technische interoperabiliteit vaak – in hun ogen onterecht – de meeste aandacht krijgt. Bij technische interoperabiliteit moet de overheid vooral volgen wat er in de markt gebeurt en niet proberen de standaard zelf te ontwikkelen. Men wijst op het feit dat het in de praktijk tot op heden slechts bij uitzondering sprake is geweest van een overheid die het gebruik van een technische standaard dwingend oplegt aan andere partijen. De Belastingdienst heeft dit gedaan met de digitale belastingaangifte. Dit deed ze echter niet vanuit overwegingen van interoperabiliteit maar vanuit haar rol als verantwoordelijke voor belastingheffing (wat dus een andere rol is). De meest interessante vorm, aldus deze respondenten, van interoperabiliteit is voor de overheid de semantische interoperabiliteit.

Eveneens geven verschillende respondenten aan dat de discussie over interoperabiliteit in de hedendaagse praktijk wel erg eenzijdig wordt gedomineerd door de aandacht voor standaarden. Governance in zichzelf is meer dan alleen standaarden, maar dit besef klinkt volgens hen te weinig door in het huidige beleid.

Naleving en monitoring

Meerdere malen geven respondenten aan dat de naleving van afspraken op dit moment weinig tot geen aandacht krijgt. Vooralsnog gaat het vooral om de ontwikkeling en selectie van standaarden. Volgens een van de respondenten wordt wel 'A' gezegd maar geen 'B'. Het gevaar hiervan is volgens hen dat de discussie over de governance van interoperabiliteit te abstract blijft en de naleving van de afspraken niet vanzelfsprekend. Men signaleert dat het maken van afspraken vaak ook niet de bottleneck voor verandering is. Het maken van afspraken heeft immers nog geen directe consequenties. Deze komen pas wanneer de afspraken nageleefd moeten gaan worden in concrete organisaties en toezicht op naleving aan de orde is. Juist deze naleving is vaak een probleem. Dit blijkt ook uit het

volgende citaat van Jenny Thunnissen: “ Ik maak me druk over de inertie waarin we met zijn allen als samenleving vervallen. Dat bedrijven zeggen: “Overheid, doe eens wat”. En dat ze, als de overheid dan iets wil doen, vervolgens zeggen: “Nee, daar doe ik natuurlijk niet aan mee” (Februari, 2008: 39). Overigens is naleving niet alleen tussen overheid en bedrijfsleven een issue, aldus vele respondenten, maar zeker ook binnen de overheid zelf.

Eveneens is er door respondenten op gewezen dat het gehanteerde ‘pas toe of leg uit’ regime ten aanzien van open standaarden in de praktijk nu niet meer is dan slechts een principe. Organisaties kunnen zich op dit moment zonder al te veel problemen verschuilen achter redenen om standaarden (nog) niet toe te passen. Dit omdat een stok achter de deur ontbreekt die nodig is om dit soort regimes tot een succes te maken. Dit gevaar geldt volgens sommige respondenten in versterkte mate voor het relatief grote aantal zelfstandige organisaties binnen het publieke domein. Twijfels bestaan er ten aanzien van de mate waarin zij zich gebonden voelen aan de lijst met open standaarden. Het gevolg hiervan zou onvoldoende voortgang op de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid kunnen zijn. Respondenten wijzen in dit kader ook op voorbeelden uit het verleden waarin de overheid ook standaarden stelde maar nagelaten heeft om ze daadwerkelijk te handhaven en zelf toe te passen. Een van deze voorbeelden zijn de ervaringen met de Public Key Infrastructure (PKI).

Min of meer dezelfde redenering brengt men naar voren ten aanzien van het NUP. In het NUP convenant is tussen de deelnemende partijen wel afgesproken dat ze gaan voldoen aan de afspraken die er in het kader van NUP zijn gemaakt. Dit is met een handtekening door de staatsecretaris en de voorzitters van de koepels bekrachtigd. Dat is nieuw en positief, maar vooralsnog wordt niet voorzien in eventuele maatregelen of sancties indien partijen weinig tot geen werk maken ten aanzien van de naleving van de in het NUP gemaakte afspraken. De vraag is dus wat de handtekeningen in dit geval precies betekenen. Als intentieverklaring fungeren ze prima, maar als middel om naleving af te dwingen lijkt de betekenis beperkt.

Het strategiekatern van de NORA moet gaan werken als het raamwerk voor interoperabiliteit, zo is de bedoeling. Een groot deel van de respondenten heeft zorgen over het feit dat de principes zoals die in dit NORA-katern zijn beschreven (zie ook eerder), momenteel nog niet in het hoofd van bestuurders zitten. Dit is een eerste vereiste voor het succes van dit raamwerk, maar men geeft aan dat dit niet vanzelf gaat. Nadere actie hierop acht men noodzakelijk.

4.2 Typering en analyse huidige governance

4.2.1 Typering

Vanuit de verschillende in hoofdstuk 2 gepresenteerde sturingsmodellen vindt nu een typering plaats van de huidige governance van interoperabiliteit. Op basis van de kenmerken van de verschillende sturingsmodellen luidt de conclusie dat de sturing op dit moment getypeerd kan worden als een mix van een drietal sturingsmodellen, te weten het sturen op:

- Incentives;
- Structurering en procedurering van relaties, en op
- Gemeenschappelijke beeldvorming.

Alledrie de modellen erkennen de autonomie van betrokken organisaties en het netwerk karakter van de samenleving. Dit wekt geen verwondering omdat het past bij het door het kabinet aangegeven streven om vooral in te zetten op zelfbindende instrumenten bij een beleid van high trust (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

De nadruk in de governance op benchmarks en monitoring om partijen aan te jagen en te zorgen dat ze actie ten aanzien van interoperabiliteit gaan ondernemen passen bij het *sturen op incentives*. Organisaties blijven zelf verantwoordelijk voor het oppakken en inrichten van interoperabiliteit in de eigen organisatie. Wel is enige dwang van buitenaf nodig om ermee aan de slag te gaan. Immers, het is niet goed voor het imago van de organisatie om onderaan benchmarks te eindigen. Benchmarks dienen hier dus nadrukkelijk als middel om organisaties te verleiden en te verlokken om te werken aan interoperabiliteit.

Het regime van 'pas toe of leg uit' past bij het *sturen op structurering en procedurering van relaties*. Immers dit regime past de spelregels aan die gelden voor organisaties die moeten samenwerken in het kader van de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid. Ondanks respect voor de zelfstandigheid van de organisaties worden ze gedwongen om keuzes te maken ten aanzien van de samenwerking. Ook legt men verantwoording naar elkaar en in de openheid af bij het afwijken van de nieuwe gezamenlijke norm (de open standaarden).

Tegelijkertijd kunnen ook elementen van het *sturen als gemeenschappelijke beeldvorming* worden teruggevonden in de manier waarop op dit moment de governance van interoperabiliteit wordt vormgegeven en ingevuld. Te denken valt hierbij aan het instellen van een gremium als het College Standaardisatie. Dit College is een breed samengesteld overlegorgaan met als doel om in discussie met elkaar gemeenschappelijk tot besluitvorming over en naleving van standaarden te komen. Door het Rijk is het kader gezet, maar de invulling ervan is overgelaten aan de onderhandeling, uitruil en samenwerking tussen de meest betrokken partijen. Ook het persoonlijk ondertekenen van het NUP door de staatssecretaris en de drie voorzitters van de betrokken koepelorganisaties en de zelfbinding van het College zijn elementen die passen bij het sturen op gemeenschappelijke beeldvorming.

De later in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse toont dat de benchmarks en monitors op dit moment nog weinig invulling kennen. Tevens worden vraagtakens gezet bij de effectiviteit van het 'pas toe of leg uit' regime. Voor de verhouding van de elementen uit de mix betekent dit dat het sturen op gemeenschappelijke beeldvorming dominant is in de huidige governance van interoperabiliteit.

Of de huidige mix van sturing en dus de invulling van governance effectief is, is moeilijk te beoordelen. Actuele metingen zijn immers niet voorhanden. Wel zijn er cijfers uit een onderzoek uit 2007 naar het gebruik van open standaarden. Hoewel deze slechts betrekking hebben op een deel van waar interoperabiliteit over gaat geven ze wel een indicatie. Uit het onderzoek resulteert het volgende beeld¹³:

- bijna 60% van de (semi) overheidsorganisaties geeft aan met open standaarden te werken.

¹³ Bron: Marketcap onderzoek uit 2007, aangehaald overeenkomstig het Ministerie van Economische Zaken, 2007.

- Bij circa 55% van de (semi)overheidsorganisaties nemen open standaarden mee in procedures en protocollen bij aanbestedingen.
- Bij circa 27% worden open standaarden altijd meegenomen en bij circa 38% is dit soms.

Onduidelijk is wat de scores precies betekenen. Duidelijk is wel dat het thema van open standaarden de aandacht van overheidsorganisaties heeft. Duidelijk is ook dat het toepassen ervan nog niet tot de automatiseren van iedere dag behoort. In de gesprekken met de respondenten werd de effectiviteit van de huidige governance overigens diverse malen betwist.

4.2.2 Analyse

Positief aan het tot nu toe gevoerde beleid en de governance van interoperabiliteit is het feit dat het thema als zodanig op de agenda staat. Verschillende beleidsstukken erkennen expliciet het belang van interoperabiliteit. Moeilijker lijkt het te zijn om effectieve governance ervan concreet in te vullen. Interpretatie van de reflecties uit de vorige paragraaf, leidt tot signalering van de volgende uitdagingen met betrekking tot het functioneren van de huidige sturingsmix in de praktijk:

- De rol en de (on)mogelijkheden van BZK om sturing te geven aan vraagstukken van interoperabiliteit op vooral interdepartementaal niveau dient nader bekeken te worden. De vraag is of de huidige basis van de 'stelselverantwoordelijkheid' van BZK op dit punt, het Besluit IVR 1990, nog volstaat om de problematiek van interoperabiliteit te lijf te gaan. Bij de door het kabinet gekozen beleidslijn van zelfsturing en 'high trust' is dit overigens een lastig te beantwoorden vraag.
- De sturing op beeldvorming die is ingezet heeft nog niet geleid tot een echt gemeenschappelijk beeld van de governance van interoperabiliteit. Het thema leeft wel onder bestuurders, maar tegelijkertijd bestaat er geen eenduidigheid over de invulling en de betekenis ervan. Ondanks de inspanningen tot dusverre in de beleidsstukken, is de governance van interoperabiliteit op dit moment voor veel mensen een te abstract begrip. Om echt duidelijk te maken waar het om gaat is het belangrijk het begrip te concretiseren en te verwijzen naar concrete cases en voorbeelden. Ook moet interoperabiliteit meer dan nu, in een context worden geplaatst. Hierdoor wordt de betekenis ervan voor organisaties concreter (en het bereik ervan groter).
- Gemeenschappelijke beeldvorming op het niveau van sectoren is meer succesvol dan op interdepartementaal niveau. Binnen sectoren lukt het soms wel om goede afspraken te maken over samenwerking en interoperabiliteit. Dit uiteraard al dan niet gedwongen door de daar spelende problemen en de noodzaak tot samenwerking binnen een sector.
- Het strategiekatern van de NORA beoogt als interoperabiliteitsraamwerk te voorzien in een eenduidig kader. Deze rol maakt het in de praktijk – op dit moment althans – nog niet waar. Dit omdat meerdere respondenten aangeven het lastig te vinden dat er geen eenduidig beleidsstuk voor handen is. Rand Europe adviseerde in haar rapport om NORA niet als kader voor het IF in Nederland te hanteren. De NORA kent een eigen circuit en stakeholders (vooral gericht op de wereld van de architecten) en dat ligt niet in lijn met de governance aanbevelingen van Rand die zij nodig achten om een succes van het IF te maken. Wellicht dat deze overweging

nu ten grondslag ligt aan de hier naar voren gebrachte constatering. Hiermee verband houdend lijken de principes zoals verwoord in het NORA-katern op dit moment nog niet in het hoofd van bestuurders te zitten. Gerichte actie om dit te realiseren is daarom noodzakelijk. Alleen dan is er sprake van daadwerkelijke realisatie van interoperabiliteit op basis van het katern.

- De governance van interoperabiliteit stelt interoperabiliteit op dit moment teveel gelijk aan het gebruik van open standaarden. Bovendien krijgt de technische interoperabiliteit bovenmatig veel aandacht. Interoperabiliteit is meer dan standaarden en vooral de semantische interoperabiliteit is interessant voor de overheid. De technische interoperabiliteit is vaak minder interessant omdat de overheid hier vooral volgend moet zijn.
- Binnen de governance van interoperabiliteit ligt de nadruk op dit moment nog teveel op de ontwikkeling en selectie van standaarden en te weinig op naleving en monitoring. Om tot daadwerkelijke realisatie van interoperabiliteit te komen is juist dit laatste cruciaal. Echter, de monitor is na wat aanloopproblemen pas sinds juli 2009 beschikbaar. Hierin opgenomen is de monitor die het College Standaardisatie wil hebben om te zien welke organisaties zich wel en niet aan de afspraken (zelfbinding) houden. De toets die meer specifiek op interoperabiliteit in het kader van de NUP basisinfrastructuur is gericht, is nog in ontwikkeling.
- Binnen de huidige governance is sprake van een te grote mate van vrijblijvendheid. Sancties op het niet nakomen van gemaakte afspraken ontbreken in de regel of zijn niet geconcretiseerd. De intenties van het 'pas toe of leg uit' regime, van de ondertekening van het NUP en van de zelfbinding van de leden van het College Standaardisatie zijn goed, maar een stok achter de deur bij het niet nakomen van afspraken ontbreekt. Ook de binding van relatief zelfstandige organisaties aan de lijst met open standaarden is een punt van zorg waar op dit moment nog geen helder antwoord op is.

Het Actieplan Nederland Open in Verbinding constateert dat aansturing en betrokkenheid vanuit beleid of bestuur hard nodig zijn om de acties te laten slagen. Bestuurders uit de (semi)publieke sector moeten gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet zet daarom actief in om alle betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en afspraken te maken over de uitvoering (Ministerie van Economische Zaken, 2007). De conclusie op basis van bovenstaande analyse is dat de acties tot nu toe op zich een goede aanzet zijn voor bewustwording van het thema interoperabiliteit. Ook zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld waarmee interoperabiliteit gerealiseerd kan worden. Dat is positief. Om de aandacht voor het thema vast te houden is het nu echter zaak om de instrumenten verder aan te scherpen en de aandacht te richten op de naleving van gemaakte afspraken. Met andere woorden: tot op heden is vooral gewerkt aan het vormgeven van de door het kabinet gewenste 'high trust', nu is de tijd rijp om meer aandacht te schenken aan het inregelen van de eveneens gewenste zelfbinding.

Daarmee is het ook tijd geworden om scherpere keuzes te maken ten aanzien van de invulling van de gehanteerde mix van sturingsmodellen. Zoals beschreven bestaat de governance op dit moment uit een mix van elementen van drie sturingsmodellen. Het sturen op gemeenschappelijkheid is hierbij dominant. Vrijblijvendheid is echter in deze fase het grootste probleem ten aanzien van de

governance. Daarom is het verstandig de mix van modellen aan te passen. Dit in de zin van minder sturen op gemeenschappelijkheid en meer op incentives en op de structurering en procedurering van relaties.

Blok 3

Aangrijpingspunten voor verbetering

5 Aangrijpingspunten voor verbetering

5.1 Aanpassing van de sturingsmix

Het uitbannen van vrijblijvendheid is eerder geïdentificeerd als de grootste uitdaging voor de toekomstige governance van interoperabiliteit. Een enkele respondent wijst erop dat de overheid, meer dan nu het geval is, langs top-down weg de naleving van bepaalde standaarden moet afdwingen. Bijvoorbeeld door de verplichting tot het gebruik van bepaalde standaarden op te nemen in wet- en regelgeving. Ook moet de overheid volgens deze respondent als partij krachtiger optreden in de sturing die men geeft op de naleving van afspraken. In dit verband wordt wel gewezen op de manier waarop Albert Heijn haar wil oplegt aan haar toeleveranciers en andere partners in de retailketen (zie kader).



Albert Heijn

In de retailbusiness is Albert Heijn een van de dominante ketenspelers. Vanuit haar positie dwingt dit bedrijf andere bedrijven tot naleving van bepaalde standaarden. Vooral in het kwaliteitsbeleid van Albert Heijn wordt dit expliciet zichtbaar. Op de site van AH gaat het over ketens wanneer men ingaat op de kwaliteit van de in de winkel aangeboden producten. Het gaat over 'kwaliteitsbewaking in de hele keten' met als het grote voordeel van AH Eigen Merkproducten dat het productieproces nauwgezet wordt gevolgd. Men kent de telers en productiebedrijven en men kent de recepturen en ingrediënten en men weet zelfs waar al die afzonderlijke ingrediënten op hun beurt weer vandaan komen. Zo garandeert men een optimale kwaliteit. AH volgt de weg die een product aflegt nauwkeurig, van teler en producent, via vervoerders, fabrieken en verpakkers. Vooral bij verse producten zoals vlees, vis, kant-en-klare maaltijden en zuivel houdt AH ook transport, opslag, koeling en aflevering nauwlettend in de gaten. Zo ontstaat een scherp inzicht in de weg die een product aflegt tot het in de winkels ligt. In het kader van deze totale controle van 'zaadje tot karbonaadje' spreekt Albert Heijn van 'ketenbeïnvloeding'. De afspraken met leveranciers worden vastgelegd en regelmatig gaat men langs of laat men door onafhankelijke experts een controle uitvoeren. Zo kan AH dag in dag uit zekerheid over kwaliteit garanderen. Indien er toch ineens twijfels of vragen over de kwaliteit zijn, dan kan men heel snel ingrijpen en direct verbetering doorvoeren. Zie <http://www.ah.nl/artikel?trq=albertheijn/article.waarden.duurzaamheid.kwaliteit>

Dat Albert Heijn binnen deze zienswijze in staat is om leveranciers te dwingen om hun eigen standaarden en normen te volgen blijkt uit een kwestie die enkele jaren geleden speelde rond de zogenaamde EurepGap normen. Albert Heijn en Laurus, samen goed voor een marktaandeel van vijftig procent, wilden dat hun telers per 1 januari 2003 voldeden aan deze strenge bovenwettelijke normen. Eerder hadden deze Nederlandse supermarkten 1 januari 2004 afgesproken als datum waarop alle telers van aardappelen, groenten en fruit op straffe van uitsluiting moeten voldoen aan de strenge normen. Die normen op het gebied van voedselveiligheid, milieu, gewasbescherming en gezondheid van werknemers zijn na de diverse voedselschandalen in Europa vastgesteld door het Europese samenwerkingsverband van supermarkten Eurep. GAP staat voor Good Agricultural Practice. Deze EurepGAP-eisen, die een stuk verder gaan dan de wettelijke eisen in Europa, gaan steeds meer fungeren als wereldstandaard op het gebied van levensmiddelen. Een artikel dat Trouw hierover publiceerde gaat ook in op de import van buiten Europa. Voor wat betreft deze import, zegt een woordvoerder van AH in dit artikel dat „Albert Heijn geen zaken doet met landen, maar met individuele leveranciers. Die moeten overal ter wereld aan onze eisen voldoen.“

Zie

http://www.trouw.nl/krantenarchief/2002/10/17/2150021/Boeren_boos_over_versneling_voedseleisen.html

Op zich is het een aantrekkelijk perspectief. Dit door zijn eenvoud en zijn kracht. Een optredende overheid speelt niet alleen een bepalende rol bij de totstandkoming van afspraken en standaarden, maar dwingt ook de naleving ervan op een krachtige manier af.

Een ander, door respondenten vaak aangehaald voorbeeld, is de verplichting tot digitaal aanleveren van gegevens door ondernemers aan de Belastingdienst en het verplichte gebruik van DigiD voor ondertekening van de digitale aangifte door particulieren. In beide gevallen legt een overheidsorganisatie bepaalde standaarden dwingend op aan relaties in de omgeving. Deze specifieke voorbeelden zijn echter geen bewijs dat krachtige sturing op naleving van afspraken over interoperabiliteit door de overheid zonder meer mogelijk is. In beide gevallen staat immers niet interoperabiliteit als doelstelling centraal, maar overwegingen die te maken hebben met een inhoudelijke taak van de Belastingdienst, te weten het heffen en innen van belastingen. Vanuit overwegingen die met deze kerntaak te maken hebben kiest men voor digitale aanlevering (vermindering kosten) en voor gebruik van DigiD (hoger niveau van beveiliging van aangiftegegevens noodzakelijk).

Het perspectief van een krachtig sturende overheid is wel aantrekkelijk, maar niet reëel. Indien het zo eenvoudig zou liggen, had de overheid al wel krachtiger ingezet op de naleving van afspraken over interoperabiliteit. Een eerste probleem is dat 'de' overheid niet bestaat. Er is sprake van een conglomeraat van verschillende soorten overheidsorganisaties die op verschillende niveaus en binnen verschillende beleidssectoren opereren. Verder verschilt de positie van de overheid wezenlijk van die van Albert Heijn. De term ketens zoals Albert Heijn die hanteert, wordt weliswaar ook vaak gebruikt binnen de overheidscontext, maar er is een belangrijk verschil. In het geval van Albert Heijn is deze partij ook meteen de dominante ketenpartner. Andere partners richten zich naar de wensen en eisen van deze dominante partner en Albert Heijn heeft middelen om dit af te dwingen. Bijvoorbeeld doordat leveranciers anders niet meer aan AH mogen leveren. In ketens waar de overheid bij betrokken is, kent men veelal geen dominante ketenpartner die de koers min of meer zelfstandig bepaalt. In plaats daarvan is er wederzijdse afhankelijkheid tussen partners in een keten en moet samen worden gekomen tot breed gedragen besluiten.

Hoofdstuk twee gaat in op het verschil tussen 'government' en 'governance'. Om vrijblijvendheid in de governance van interoperabiliteit uit te bannen, is het terugvallen op een 'government' perspectief wel aantrekkelijk maar niet reëel. Om effectief te sturen in netwerken is een gedeelde doelstelling noodzakelijk. Ten aanzien van interoperabiliteit is dit lastig omdat dit thema voor de betrokken organisaties veelal een te abstract begrip blijft (zie hoofdstuk 4). Daardoor ziet niet iedere partij de noodzaak om standaarden te hanteren en afspraken na te leven. Het draagvlak voor een gedeelde doelstelling is daardoor te mager.

Bovendien is gekozen voor de beleidslijn van zelfsturing binnen de context van 'high trust'. Dit beleidskader geldt als uitgangspunt voor dit onderzoek. Deze beleidslijn past bij de gedachte dat sturing ten aanzien van interoperabiliteit te maken heeft een pluricentrische overheid en een pluricentrisch bedrijfsleven. Het past ook bij het idee dat het zich afspeelt binnen netwerken met wederzijdse afhankelijkheid met de nadruk op sturing van processen in plaats van op structuren

van de overheid. De oplossing voor het uitbannen van vrijblijvendheid ligt dan ook in aanpassing van de sturingsmix vanuit het governance gedachtegoed. Vergeleken met nu moet *minder* nadruk worden gelegd op het sturen op gemeenschappelijkheid en *meer* nadruk op het sturen op incentives en structurering en procedurering relaties.

Onderstaand, vanuit deze denklijn, enkele concrete aangrijpingspunten om te komen tot oplossing van de eerder gesignaleerde knelpunten die zich voordoen ten aanzien van de huidige governance van interoperabiliteit. Inzichten en opmerkingen uit de gesprekken met respondenten of naar aanleiding hiervan zijn gebruikt ter onderbouwing. De ordening vindt plaats op basis van de governance invalshoeken besturen (beheersen), uitvoeren en het afleggen van verantwoording (naleving en borging).

5.2 Besturing (beheersing): de noodzaak van governance

Kern: *Erken het onderscheid tussen interoperabiliteit in afzonderlijke beleidssectoren en crosssectorale interoperabiliteit!*

De beleidsmatige aandacht ten aanzien van de governance richt zich tot nu toe voornamelijk op het stimuleren van interoperabiliteit op het niveau van 'de' elektronische overheid in Nederland. Oftewel de aandacht gaat vooral uit naar interoperabiliteit over de verschillende beleidssectoren heen (crosssectoraal). In de praktijk van governance, gebeuren juist binnen enkele beleidssectoren interessante dingen. Daarom moeten deze ontwikkelingen meer in ogenschouw worden genomen, ook in beleidsmatig opzicht.

De letter B verwijst in deze naar Besturing (beheersing)

<p>B1. Richt de governance van interoperabiliteit niet alleen op crosssectoraal, maar vooral ook op sectoraal niveau</p>

Aangegeven is dat naleving van afspraken over standaarden en het gebruik van gestandaardiseerde voorzieningen in de praktijk vaak een afweging is tussen het concrete eigen belang van een organisatie en het vaak meer abstracte 'algemene' belang. Hierbij gaat het voor een organisatie om de vraag tot welk voordeel het gebruik van een bepaalde standaard of een gestandaardiseerde voorziening leidt. De keuze voor naleving van een standaard of voorziening moet worden afgewogen binnen een context waarin ook eerdere door de organisatie gemaakte keuzes een rol spelen. Bijvoorbeeld eerdere keuzes ten aanzien van standaarden en voorzieningen. Het kan ook zijn dat afspraken over standaarden en voorzieningen dan concurreren met het simpelweg oplossen van dringende problemen waarmee de organisatie op dat moment kampt. In een dergelijke context is een verwijzing naar een abstract algemeen belang vaak onvoldoende om toch te kiezen voor naleving van de afspraken. Hier wreekt zich dus het feit dat de kosten voor naleving en de baten ervan soms niet op hetzelfde niveau liggen. De organisatie doet moeite en maakt kosten om de standaard te implementeren, terwijl Nederland als geheel of zoiets abstracts als 'de elektronische overheid' de vruchten ervan plukken.

In de huidige praktijk van interoperabiliteit blijkt de naleving van afspraken binnen beleidssectoren in sommige gevallen succesvoller dan over sectoren heen. Een

verklaring hiervoor is dat de afweging tussen eigen belang versus algemeen belang op het niveau van beleidssectoren anders ligt dan op overkoepelend niveau tussen sectoren (crosssectoraal).

Binnen bepaalde beleidssectoren is het eigen belang van een organisatie bij de naleving van standaarden of het gebruik van een gestandaardiseerde voorziening makkelijker te concretiseren dan tussen sectoren. Immers, de betrokken organisaties delen dan vaak min of meer eenzelfde context en hebben veelal dezelfde, redelijke concrete beleidsdoelen. Denk hierbij aan het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van sociale zekerheidswetgeving of het uitvoeren van taken op het terrein van zorg zoals vastgelegd in de WMO. Het is mogelijk de betekenis van een standaard of een gestandaardiseerde voorziening in zo'n setting goed in kaart te brengen en te communiceren. Aangegeven kan worden wat de standaard bijdraagt aan het – binnen de sector - bereiken van de gegeven of gekozen beleidsdoelstellingen. Op het crosssectorale niveau is dit lastiger. Snel wordt dan terecht gekomen in abstracte discussies. Bijvoorbeeld dat een bepaalde standaard bijdraagt aan het bereiken van meer algemene beleidsdoelen als vergroting van 'de transparantie' en 'de responsiviteit' van de overheid en/of vermindering van 'de administratieve lasten'. Het is lastig om dan de meerwaarde van een standaard of een voorziening voor een concrete organisatie aan te geven.

In het verlengde van het bovenstaande kunnen sectordepartementen meer verantwoordelijk worden gemaakt voor interoperabiliteit. Het Ministerie van BZK kan hierbij de coördinatie ter hand nemen voor thema's die sectoren overstijgen.

B2. Stimuleer en/of faciliteer strategische overlegorganen in sectoren of overlegorganen die optreden ten aanzien van afzonderlijke inhoudelijke aandachtsgebieden

Een beleidssector waar interoperabiliteit in de praktijk redelijk goed is vormgegeven en functioneert, is de sociale zekerheidssector. Organisaties werken daar op verschillende manieren samen en zetten behoorlijke stappen ten aanzien van zowel technische, semantische als organisatorische interoperabiliteit. Betrokkenen uit deze sector noemen het Algemeen Keten Overleg als de drijvende kracht achter het succes in deze sector (zie kader).



CWI, UWV en de gemeente

Algemeen Ketenoverleg (AKO)

Het AKO bestaat uit Cor Franke (CWI), Tof Thissen (Divosa), Annette Dümig (UWV) en Marianne Schrijver (VNG). Het AKO wordt ondersteund door AKO-secretaris Monique Jongerius en het AKO-secretariaat Massiël Smid.

Afspraken maken...

Integrale dienstverlening verbetert de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Afspraken maken over hoe we dit doen en hoe we zorgdragen voor de uitvoering en naleving daarvan ligt hieraan ten grondslag. Werkzoekenden en werkgevers merken in de ideale situatie niet meer dat zij met verschillende organisaties te maken hebben, zo naadloos is onze dienstverlening geïntegreerd.

...én samen ontwikkelen en sturen

Om dat te bereiken moet er nog veel gebeuren. Daarom geven CWI, UWV, VNG en Divosa samen vorm aan ontwikkelingen in de keten. Drie speerpunten staan daarbij centraal. Deze hangen onderling samen én vragen om gezamenlijke sturing en (proces)coördinatie. Dat gebeurt vanuit het [AKO](#). De drie speerpunten zijn:

- [realiseren van integrale dienstverlening](#);
- [inrichten van landelijke services](#);
- [inrichten van regionaal arbeidsmarktbeleid](#).

Bron:

<http://samenvoordeklant.bkwi.nl/organisatie.html>

Het AKO is een overlegorgaan op strategisch niveau waar de belangrijkste spelers uit het desbetreffende veld elkaar treffen en afspraken maken. Ook interoperabiliteit staat op de agenda. Men maakt afspraken om interoperabiliteit te realiseren en stuurt op naleving van deze afspraken.

Respondenten geven aan dat ook andere sectoren wel stappen zetten die gaan in de richting als hierboven geschetst. Zo wordt verwezen naar het platform ICT & Innovatie van de NICTIZ. Dit is een op de AKO lijkend overlegorgaan op strategisch niveau in de zorgsector (zie kader).



Nictiz

Betere zorg door betere informatie

Nictiz

Nictiz is het landelijke expertisecentrum dat ontwikkeling van ICT in de zorg faciliteert. In het kader van NICTIZ is het platform ICT & innovatie actief. Dit platform is verantwoordelijk voor de afstemming en agendavoorbereiding van landelijke ICT- en EPD-trajecten, de stuurgroep ICT & innovatie is verantwoordelijk voor de besluitvorming en begeleiding van landelijke ICT- en EPD-trajecten. Het platform bestaat uit circa 25 koepel- en brancheorganisaties en wordt voorgezeten door Nictiz-voorzitter Elco Brinkman. Het platform komt enkele keren per jaar bijeen om afstemming te bereiken over nieuwe in te zetten ICT- en innovatieprojecten.

Nictiz verzorgt hiervoor de agendavoorbereiding en heeft een adviserende rol. In de stuurgroep ICT & innovatie zijn de koepel- en brancheorganisaties vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de toepassingen die op dat moment in ontwikkeling zijn. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het voorzitterschap. De stuurgroep ICT & innovatie is opdrachtgever van Nictiz voor de ontwikkeling van programma's.

Zie www.nictiz.nl

In de praktijk, zo geven respondenten aan, functioneert het platform echter (nog) niet op het niveau als de AKO. Dit doordat NICTIZ in een transitie zit en alle partijen binnen de zorg nog niet op dezelfde manier aankijken tegen NICTIZ en het platform. Spanning tussen NICTIZ als creatieve organisatie en NICTIZ als uitvoeringsorganisatie is hiervan het gevolg. De discussie richt zich hierdoor teveel op technische aspecten en naar verhouding nog te weinig op semantische aspecten van interoperabiliteit. Dit verandert echter langzaam waardoor hier een grote kans ligt, ook voor interoperabiliteit. Voorwaarde is dan dat NICTIZ doorgroeit naar een echt strategisch overlegorgaan binnen de zorgsector.

Juist het ontbreken van een dergelijk overlegorgaan op strategisch niveau is volgens respondenten een van de redenen waarom interoperabiliteit in andere

beleidssectoren, zoals het onderwijs, tot nu toe slechts niet of beperkt worden opgepakt.

Behalve naar overlegorganen binnen bepaalde beleidssectoren, kan ook worden gekeken naar overlegorganen die vooral een specifieke inhoudelijke invalshoek kennen. Zo richt Geonovum zich niet specifiek op een beleidssector, maar op het inhoudelijke aandachtsgebied van de geo-informatie.



Geonovum

Geonovum zet zich in voor laagdrempelige toegang tot geo-informatie en ontwikkelt en beheert de standaarden die daarvoor nodig zijn. De organisatie bestaat uit procesmanagers en adviseurs. Zij zijn grotendeels vanuit overheidsorganisaties en onderzoeksinstituten bij Geonovum gedetacheerd. De stichting heeft een onafhankelijk bestuur, een Raad van Toezicht en een programmaraad. Geonovum wordt financieel gesteund door de ministeries van VROM, LNV en V&W, en door het Kadaster en TNO.

Missie

Geonovum maakt geo-informatie van de publieke sector breed toegankelijk en ontwikkelt en beheert de standaarden die daarvoor nodig zijn. Als wegbereider van de nationale geo-informatie infrastructuur verbinden we het beleid met de dagelijkse praktijk van de uitvoering.

Kerdoelen

Gebaseerd op de missie kent Geonovum de volgende kerndoelen:

- de ontwikkeling, standaardisering en innovatie van de geo-informatie infrastructuur (standaardisering)
- de uitbouw en verspreiding van kennis op het gebied van de geo-informatie infrastructuur (kennis)
- de bevordering van de toegankelijkheid van de geo-informatie infrastructuur voor bestuursorganen, instellingen en diensten binnen Nederland en de Europese Unie (toegankelijkheid)

Bron:
<http://www.geonovum.nl/>

Voor het verbeteren van de governance van interoperabiliteit is het daarom verstandig om strategische overlegorganen binnen beleidssectoren dan wel overlegorganen die zich richten op specifieke inhoudelijke aandachtsgebieden te stimuleren dan wel te faciliteren. Zowel het AKO als Geonovum gelden hierbij als voorbeelden.

B3. Stimuleer dat interoperabiliteit in deze overlegorganen permanent op de agenda staat

Het hebben van een overlegorgaan op strategisch niveau is een noodzakelijke eerste stap. Echter, deze stap alleen is niet voldoende. In het overlegorgaan moet interoperabiliteit als thema voortdurend op de agenda staan.

Dit kan door het een vast onderdeel van de agenda te maken. Bijvoorbeeld door de introductie van een systeem van zelfevaluaties en peer reviews (zie ook verder). Belangrijk hierbij is het om de bijdrage te duiden van interoperabiliteit aan

de doelstellingen binnen de beleidssector of binnen het aandachtsgebied. Dit geeft richting aan het handelen van de afzonderlijke organisaties. Duidelijk is dan immers waarom standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen noodzakelijk zijn. Met andere woorden: het op de agenda van het overleg plaatsen van interoperabiliteit benadrukt de strategische waarde ervan.

Aangrijpingspunten voor de verdere verbetering van de governance liggen ook op het overstijgende niveau over de sectoren heen. Onderstaand enkele suggesties hiervoor.

B4. Creëer een 'gezicht' dat hoort bij interoperabiliteit als thema

Veel respondenten stellen dat de governance van interoperabiliteit op dit moment een thema is dat eigenlijk van iedereen en daardoor tevens ook van 'niemand' is. Een duidelijk aanspreekpunt dat fungeert als 'eigenaar' of 'hoeder' van dit onderwerp ontbreekt. Het gevolg is dat men weinig tot geen druk (al dan niet moreel) voelt om afspraken na te leven. Sommige respondenten suggereren dat het goed is om de governance van interoperabiliteit een 'gezicht' te geven. Dat betekent dat er een partij opstaat. Niet om zich het thema als bezit 'toe te eigenen' maar om uit te stralen dat men zich verantwoordelijk voelt voor de verdere ontwikkeling van de IO-governance. Dat betekent onder andere de ontwikkeling van een visie op het thema, het aanjagen van andere partijen en het periodiek appelleren van partijen die naleving van afspraken nalaten. Hierbij hoort ook het faciliteren en enthousiasmeren van organisaties om op een andere wijze om te gaan met interoperabiliteit en stimuleren van de naleving door het bijeenbrengen van partijen. Het gaat als het ware om het zijn van een motor om het vliegwiel op gang te brengen.

Een rol die hierbij past is het trekken van algemene lessen uit concrete ervaringen van organisaties. In vrijwel ieder gehouden interview verwijzen respondenten naar casuïstiek rond standaarden. Een veelgenoemd voorbeeld is het proces rond de totstandkoming van de eFacturatie standaard. Daarnaast wordt vaak geput uit de ervaringen die men heeft binnen de eigen organisatie of sector. Bij doorvragen blijkt het vaak erg lastig voor ze om de betekenis van deze cases en eigen ervaringen door te trekken naar meer algemene aanbevelingen. Het vermoeden bestaat daarom dat veel kennis die is en wordt opgedaan met standaardisatieprocessen blijft 'hangen' in de organisaties zelf. Deze kennis, in algemenere en geabstraheerde vorm, is waardevol voor andere praktijken en/of binnen andere sectoren of organisaties. Ze wordt echter in de praktijk niet of slechts in beperkte mate gebruikt. Vandaar de aanbeveling om een organisatie zich te laten buigen over de verschillende cases en de vertaling ervan naar 'best practices' en algemene leerervaringen die elders opnieuw gebruikt kunnen worden.

Binnen enkele, voor interoperabiliteit belangrijke, deelgebieden is overigens al een begin gemaakt met het koppelen van concrete gezichten en personen aan het thema (zie kader)

Gezichten bij deelt thema's



Erik Gerritsen

Vanuit het programmabureau NOiV is Erik Gerritsen aangezocht als ambassadeur van open standaarden en open source software.



Marco Pastors

Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken heeft Marco Pastors benoemd tot 'ambassadeur e-factoreren'.

Bronnen:

<http://www.noiv.nl/node/65380>

http://www.ez.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/Nieuwsberichten_2008/Mei_2008/Marco_Pastors_benoemd_tot_ambassadeur_e_factoreren

Vanuit het idee dat interoperabiliteit zich op sectoraal niveau makkelijker ontwikkelt dan op intersectoraal niveau, kan ook per sector een 'gezicht' worden verbonden met interoperabiliteit. Dit eventueel gekoppeld aan een overkoepelend thema dat speelt binnen een specifieke sector waaraan interoperabiliteit bijdraagt. Denk hierbij aan bijvoorbeeld kwaliteit of veiligheid in de zorg. Interoperabiliteit wordt dan ook langs deze weg meer in de praktijk geconcretiseerd.

B5. Creëer een stok achter de deur die vrijblijvendheid bij zelfsturing beteugelt

Voor de naleving van afspraken rond interoperabiliteit kiest het kabinet naar eigen zeggen voor zelfsturing met high trust (zie actieplan Nederland Open in Verbinding). Gebaseerd op de werking van deze beleidslijn in de praktijk, moet de zelfsturing meer richting krijgen. Dit vooral door het indammen, c.q. ontmoedigen van de vrijblijvendheid die het gevolg is van een keuze voor zelfsturing. Eerdere ervaringen leren dat dit kan door zelfsturing onverminderd als uitgangspunt te blijven hanteren, maar daarbij duidelijker grenzen te stellen. De sector of de betrokken organisaties komen in principe zelf met oplossingen en maatregelen, maar vanuit het algemeen belang wordt wel duidelijk gemaakt dat resultaten nodig zijn. Indien resultaten uitblijven volgen aanvullende maatregelen. Op deze manier creëert men een stok achter de deur bij zelfsturing waardoor betrokken partijen er meer aandacht en prioriteit aan gaan schenken. Dit blijkt onder andere uit een voorbeeld van de integratie van de betaalmarkten in Europa (SEPA). Vanuit beleidsoverwegingen drong de Europese Commissie aan op een verdere integratie van de betaalmarkten. De doelstellingen van deze integratie zijn neergelegd in beleid en de randvoorwaarden zijn uitgewerkt. De Europese banken zelf gaven

vervolgens invulling aan de maatregelen om te komen tot een integratie van de betaalmarkten. Zij maakten zelf afspraken over de te hanteren standaarden en de naleving ervan (zie kader).



Sepa

De Europese Commissie is de grote aanjager van de integratie van de betaalmarkten in Europa. In het kader van de Interne Markt is het de Europese Commissie al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw een doorn in het oog dat het grensoverschrijdende betalingsverkeer in Europa zoveel duurder en minder efficiënt is dan het binnenlandse verkeer. Ofschoon Europese banken in die tijd tal van goedkopere Europese betaalproducten hebben ontwikkeld, is de politieke druk naar verdere efficiencyverbetering gebleven. Met de komst van de euro in een aantal Europese landen is de politieke roep om een efficiënter Europees betalingsverkeer alleen maar groter geworden. In 2001 werd de politieke druk verder opgevoerd met een Europese Verordening. Deze verplicht de banken de tarieven van grensoverschrijdende betalingen in euro's gelijk te stellen aan die van soortgelijke binnenlandse. Een extra verliespost voor banken, omdat de kosten van het kleine aantal grensoverschrijdende betalingen veel hoger zijn dan die van de massale binnenlandse. Onder aanhoudende politieke druk van verdergaande regelgeving besloten de Europese banken daarom tot het ontwerpen van Europese productstandaarden en verwerkingsafspraken om één uniforme eurobetaalmarkt mogelijk te maken. Op die markt zullen die kostenverschillen uiteindelijk niet meer bestaan omdat in binnen- en buitenland met dezelfde betaalmiddelen wordt betaald. Een concurrerende Europese betaalmarkt staat hoog op de agenda van de Europese overheid. Een dergelijke markt draagt bij aan de zogeheten "Lissabon agenda" van de Europese politiek die beoogt om tegen 2010 van Europa één van de meest concurrerende economieën ter wereld te maken. Eén van de elementen die nodig zijn om die ambitieuze doelstelling te bereiken, is de creatie van een Europese betaalmarkt waarbij de verschillen tussen de lidstaten verdwijnen en alle betalingen binnen Europa 'binnenlandse' betalingen zijn geworden.

Om een geïntegreerd speelveld voor eurobetalingen mogelijk te maken werkt de Europese banksector op technisch niveau samen in de [European Payments Council \(EPC\)](#). Dit is de besluitvormende en coördinerende instelling van de Europese banken in het Europese betalingsverkeer. De EPC bestaat momenteel uit 69 banken, uit 30 landen en drie Europese verenigingen van banken. Meer dan 300 professionals uit die landen zijn direct actief in het EPC-werk. Zij vertegenwoordigen Europese kredietinstellingen, van groot tot klein en uit alle sectoren. De EPC heeft specifieke regelgeving, verwerkingsafspraken en standaarden opgesteld die partijen in het betalingsverkeer geleidelijk implementeren om betalen met Europese betaalmiddelen mogelijk te maken. Ook zijn afspraken gemaakt om bestaande infrastructuur aan te passen om Europese betaalmiddelen te kunnen verwerken. Het werk van de EPC is er bijvoorbeeld op gericht gelijke standaarden te maken voor uitwisseling van betaalinformatie tussen voorheen gescheiden nationale circuits. Maar ook zijn afspraken gemaakt om het mogelijk te maken dat klanten met de pas van de eigen bank bij alle betaalautomaten in Europa terecht kunnen. De EPC schept de voorwaarden voor een Europees betalingscircuit.

Zie:
www.sepanl.nl

Ook op een ander vlak kwam interoperabiliteit via zelfregulering tot stand. Een stok achter de deur vanuit de politiek speelde hierbij een belangrijke rol. Zoals uit het nieuwsbericht blijkt is er in de toekomst sprake van een standaardisering van opladers van GSM toestellen. Het dreigen met Europese regelgeving was nodig en voldoende om zelfsturing door fabrikanten af te dwingen. De consument profiteert hiervan op termijn.



Eén type oplader voor gsm

BRUSSEL - Mobiele telefoons kunnen in de toekomst gebruik maken van één type oplader. De tien belangrijkste fabrikanten van mobiele telefoons, die samen 90 procent van de Europese markt in handen hebben, zijn dat overeengekomen, zo heeft Europees Commissaris Günter Verheugen (Industrie) maandag bekendgemaakt.

Verheugen had gedreigd met Europese regelgeving als de fabrikanten niet tot een vrijwillige afspraak bereid waren. De eurocommissaris kwam in actie op vragen van VVD-Europarlementariër Toine Manders. Die wilde af van de huidige praktijk, waarbij er steeds nieuwe adapters op de markt verschijnen. De consument kan vervolgens de oude weggooien. Dat leidt niet alleen tot ergernis, maar ook tot schade voor het milieu.

De eerste generatie mobiele telefoons met onderling uitwisselbare oplader komt vanaf volgend jaar in de handel. Jaarlijks worden er in de EU zo'n 175 miljoen mobiele telefoons verkocht.

Verheugen, die naar eigen zeggen ook zes oude opladers in een la heeft liggen, toonde zich maandag ingenomen met de afspraak. "Dit zal de consumenten het leven een stuk makkelijker maken. Verheugen is vooral blij dat de fabrikanten, waaronder Apple, Motorola en Nokia, tot zelfregulering bereid bleken. Volgens hem zou EU-regelgeving veel meer tijd hebben gekost. Verheugen verwacht dat het initiatief elders in de wereld navolging vindt.

Ook Europarlementariër Manders spreekt van "een mooi resultaat". "Voor een liberaal is het ideaal als je iets zonder regelgeving voor elkaar kunt krijgen. Dat de overeenkomst van de gsm-fabrikanten een rechtstreeks gevolg is van zijn eigen actie vervult Manders met enige trots. "Ik heb al een bedankbrief van Verheugen ontvangen." (ANP)

Bericht van het ANP uit juni 2009, overgenomen in diverse nieuwsmedia, waaronder het parool. Zie

http://www.parool.nl/parool/nl/38/MEDIA/article/detail/250943/2009/06/29/Een-type-oplader-voor-gsm_dhtml . De afbeelding is afkomstig van de site http://forum.techzine.nl/forum/list_messages/99481

Behalve door het stellen van ambities en het bepalen van de randvoorwaarden kan een stok achter de deur ook worden geconcretiseerd door harde eisen te stellen met betrekking tot uitvoeringsaspecten van standaardisering. Een voorbeeld waarin dit succesvol is toegepast is de zogenaamde 'Common Access Card' van het Amerikaanse Ministerie van Defensie. Als onderdeel van de ontwikkeling van deze kaart zijn standaarden gedefinieerd die vervolgens als eis zijn opgenomen in de inkoopvoorwaarden waarmee de ontwikkeling en implementatie van deze kaart is uitgevoerd (zie kader).



Common Access Card (Ministerie van Defensie, USA)

Het Amerikaanse Ministerie van Defensie heeft een standaard identiteitskaart ingevoerd voor militair, burgerlijk en inhuur personeel die te gebruiken is voor het binnenkomen van gebouwen, gecontroleerde ruimten, computer netwerken en systemen. Hierbij zijn standaarden gedefinieerd. Vooral gaat het hierbij om de zogenaamde Federal Information Processing Standards 201 2005 (announcing the Standard for Personal Identity Verification of Federal Employees and Contractors). Deze standaard is uitgegeven door het National Institute of Standards and Technology (NIST) na goedkeuring door de Secretary of Commerce pursuant to the Federal Information Security Management Act (FISMA) stammend uit 2002 .

Dat betekent in de praktijk dat het gelukt is om een veilige maar vooral ook interoperabele smartcard oplossing te maken die te gebruik is voor meerdere doeleinden. Het interessante aan de case om hier te vermelden, is dat de standaard is afgedwongen via de inkoopvoorwaarden in de aanbestedingen.

Voor nadere informatie, zie:

<http://www.cac.mil/>

<http://csrc.nist.gov/publications/fips/fips201-1/FIPS-201-1-chnq1.pdf>

<http://www.eds.com/insights/casestudies/downloads/DoDsmartcard.pdf>

Het organiseren van een stok achter de deur komt dus neer op sturing via condities. Soms is het hierbij zinvol om wetgeving te gebruiken. Hetzij als 'dreiging' op de achtergrond (zie het Sepa voorbeeld), hetzij als stimulans om de samenwerking vorm te geven en te laten leven. Voor wat betreft dit laatste kan ook verwezen worden naar de Wet Suwi. In deze wet wordt voorgeschreven op welke gebieden (en soms zelfs ook hoe) organisaties in de sociale zekerheid met elkaar moeten samenwerken. Een ander voorbeeld is het werkend krijgen van het stelsel van ontwikkelde basisregistraties. Voor sommige registraties is het gebruik ervan verplicht gesteld (via wetgeving). Dit creëert afhankelijkheden tussen organisaties binnen het stelsel en dat leidt tot invulling van de governance ten aanzien van interoperabiliteit. Het wettelijk verankeren gebeurt echter niet vanuit het oogpunt van naleving van afspraken, maar om de verantwoordelijkheidsverdeling binnen 'de' overheid goed te regelen.

Standaarden hoeven overigens niet altijd zelf in wet- en regelgeving te worden vastgelegd. Het risico is dan immers dat de standaard snel verouderd. Dat leidt dan tot noodzakelijke aanpassing van de wet of regel. Een oplossing is om in de wet- en regelgeving te verwijzen naar de lijst met standaarden. Zodoende is het alleen zaak die lijst actueel en toegankelijk te houden.

Een stap in de richting van het organiseren van een stok achter de deur is een binnenkort te starten onderzoek van het Rijk. Men gaat kijken of en hoe een wettelijke voorziening kan worden gecreëerd waarmee standaarden die bestuurlijk belangrijk worden geacht, algemeen verbindend worden gesteld voor de gehele overheid. Met een algemeen verbindend verklaring wordt voorkomen dat per standaard alsnog een apart wetgevingstraject moet worden gevolgd (Ministerie van BZK, 2009: 4).

B6. Maak keuzes en zie toe op naleving ervan om de rol van de overheid als launching customer sterker in te vullen

Meerdere respondenten geven aan dat technische standaarden vooral door de markt (en bij voorkeur internationaal bijvoorbeeld via UN-Cefact) moeten worden bepaald. Het is buitengewoon lastig voor de overheid om zelf technische standaarden te stellen en het gebruik ervan af te dwingen bij private organisaties. Wel kan de overheid in deze zelf een *duidelijke keuze maken* voor een bepaalde technische standaard. Voor het bedrijfsleven maakt het vaak niet eens zoveel uit welke standaard gekozen wordt door de overheid. Immers, vaak gaat het slechts om een aanpassing in de gebruikte ICT-systemen door leveranciers hiervan. Wel van belang is het feit dat de overheid kiest. Door het maken van een keuze geeft de overheid duidelijkheid aan de markt omtrent de standaarden die in het contact met de overheid moeten worden gebruikt. Door te kiezen spreekt men vertrouwen uit in een standaard. Het bedrijfsleven weet dan waar het aan toe is. De verwachting is dat dit ook leidt tot het overnemen van de standaard in het private domein.

Het kiezen voor een standaard alleen is niet voldoende om de overheid als launching customer te positioneren. De overheid moet ook scherp toezien op *naleving van de standaard*. Op het moment dat de overheid deze naleving ervan niet al te nauw neemt, verdwijnt ook het draagvlak voor de standaard binnen het bedrijfsleven snel. Deze les volgt uit een ervaring met standaarden ten aanzien van PKI (Public Key Infrastructure). Zie kader.



PKI Laboratorium

In 2003 opende TNO Telecom een test- en expertisecentrum op het gebied van Public Key Infrastructure en beveiliging van elektronische dienstverlening, het PKI-lab. PKI-technologie wordt onder andere toegepast bij elektronische transacties en de beveiliging van vertrouwelijke en financiële informatie via Internet. Het lab biedt test-, onderzoek- en adviesdiensten aan afnemers en leveranciers van PKI-technologie en elektronische diensten. Het PKI-lab gaat bovendien als onafhankelijk instituut voor de overheid testen of PKI-producten voldoen aan de eisen en standaarden van het programma 'PKI voor de overheid'.

Bron:

<http://www.automatiseringgids.nl/Artikelen/2003/22/TNO%20opent%20PKI-lab.aspx>

De resultaten ten aanzien van het testen of PKI producten van leveranciers voldoen aan de eisen en standaarden van het programma 'PKI voor de overheid' bleven in de praktijk achter bij de verwachtingen. Dit omdat de overheid zelf deze standaarden niet altijd even stringent hanteerde. Leveranciers namen dit waar en zagen vervolgens geen reden om hun eigen producten in het lab (tegen betaling) op compliancy te laten testen. De les hieruit is dus dat een launching customer rol betekent dat het maken van een keuze voor een standaard alleen niet voldoende is, maar dat ook naleving als aspect hier onlosmakelijk mee is verbonden.

B7. Ontwikkel een expliciete governance strategie
--

Op basis van eerdere ervaringen en opgedane inzichten, is een specifieke governance strategie het meest kansrijk als deze voldoet aan de volgende uitgangspunten:

- A. Zie interoperabiliteit als een infrastructureel en strategisch vraagstuk
- B. Leg nadruk op semantische boven technische en organisatorische standaarden
- C. Hanteer een ontwikkelpad voor standaarden
- D. Focus op het wegnemen van belemmeringen voor toepassing en gebruik
- E. Richt de aandacht vooral op de implementatie van afspraken en maak hierbij gebruik van bewezen inzichten uit innovatietheorieën
- F. Hanteer een onderscheid in ontwikkelingsniveaus van organisaties

Onderstaand een nadere toelichting op ieder van deze uitgangspunten.

A. Zie interoperabiliteit als een infrastructureel en strategisch vraagstuk

De gesprekken met respondenten wijzen uit organisaties en bestuurders het naleven van gemaakte afspraken en standaarden vaak nog zien als een kostenpost. Systemen en processen moeten worden aangepast en dat kost tijd en moeite. Dit zou kloppen als het gebruik van standaarden een eenmalige losstaande activiteit is. Echter, in navolging van Wisse (2008) kan interoperabiliteit ook als een infrastructureel vraagstuk worden gezien. De waarde van een standaard neemt dan toe op het moment dat meerdere organisaties deze standaard hanteren. Op korte termijn kost de implementatie van de standaard in de eigen organisatie geld, maar op langere termijn realiseert men baten met uiteindelijk een positief saldo. Dit vergt dus een lange termijn perspectief. Een keuze voor een standaard is dus vooral ook een strategische keuze waarbij de kosten voor de baten uitgaan.

B. Nadruk op semantische boven technische en organisatorische standaarden

In discussies ligt veel nadruk op technische interoperabiliteit. Het gaat al snel over de vraag welke technische standaarden gehanteerd moeten worden. Vanuit de praktijk geven respondenten aan dat dit vaak niet het grootste probleem is. Het kiezen voor een bepaalde technische standaard betekent in de praktijk immers vaak het integreren van deze keuze in de gebruikte systemen. Veelal ligt dit in handen van een ICT-leverancier die de implementatie van de standaard meeneemt in een update of volgende versie van het te gebruiken pakket. Organisatorische interoperabiliteit is in de praktijk daarentegen vaak enorm moeilijk te realiseren. Dit vooral vanwege het feit dat organisaties autonoom zijn en bij afspraken over organisatorische samenwerking al snel het gevoel krijgen iets van deze autonomie te moeten inleveren. Gezien deze overwegingen ten aanzien van de technische en organisatorische interoperabiliteit is het efficiënt en effectief om de aandacht vooral te richten op semantische interoperabiliteit. Meer dan nu moet de aandacht voor de verschillende soorten standaarden in balans zijn. Eerst moeten partijen overeenstemming bereiken over de betekenis van gegevens die over en weer worden uitgewisseld. Daarna volgen afspraken over de manier waarop (organisatorische interoperabiliteit) en de middelen waarmee (technische interoperabiliteit) vaak als vanzelf. Semantische interoperabiliteit is dus belangrijk, maar tevens ook erg lastig. De betekenis voor de organisatie van dergelijke afspraken is zichtbaarder dan bijvoorbeeld bij technische interoperabiliteit. Zie bijvoorbeeld de casus van het Elektronisch Patiënten Dossier (kader).

Professionals die werkzaam zijn binnen een bepaalde sector spelen een belangrijke rol bij semantische interoperabiliteit. Dit ondersteunt daarom het eerder

genoemde argument om interoperabiliteit vooral ook op sectoraal niveau te bekijken.



Elektronisch patiëntendossier (EPD)

Met het elektronisch patiëntendossier (EPD) wisselen zorgverleners medische gegevens uit. Huisartspraktijken, apotheken en ziekenhuizen worden aangesloten op het landelijk EPD. De wettelijke verplichting voor deze zorgaanbieders om aan te sluiten op het EPD gaat waarschijnlijk begin 2010 in, afhankelijk van de wetsbehandeling door de Eerste Kamer. Het is belangrijk dat zorgverleners veilig en betrouwbaar relevante medische gegevens met elkaar kunnen delen. Dat maakt de kans op medische fouten kleiner en ondersteunt de samenwerking tussen artsen beter.

Bron: <http://www.minvws.nl/dossiers/elektronisch-patienten-dossier/>

Uiteraard is technologische interoperabiliteit bij het EPD erg belangrijk. Om dit geregeld te krijgen hebben grote ICT-leveranciers zelf het initiatief genomen om hiervoor een platform op te richten. De huidige problemen met het EPD hebben derhalve niet zozeer te maken met de technische aspecten van interoperabiliteit. Veel meer gaat het om het vraagstuk van semantische interoperabiliteit. Dit wordt bevestigd door een recent artikel in Medisch Contact. De artsen Cornet en De Keizer geven hierin aan dat semantische interoperabiliteit een kernbegrip is bij het ontwikkelen van het EPD. Bij een proef in Twente was de (technische) interoperabiliteit geregeld, maar het ontbrak aan de mogelijkheid betekenis te geven aan de uitgewisselde informatie. 'RBK' kon in het ene systeem of voor de ene gebruiker rijbewijskeuring betekenen, terwijl de ander dacht aan rechterbovenkwab

Bron: <http://medischcontact.artsennet.nl/tijdschrift/archief/Tijdschriftartikel/Investeren-in-de-goudmijn.htm>

Om het EPD geaccepteerd te krijgen moet met de artsen overeenstemming worden bereikt over de vraag wat zit er precies in een EPD? Dit is bijna een politieke discussie omdat het uiteindelijk ook gaat over de transparantie van het handelen van een arts. Om de acceptatie van het EPD te vergemakkelijken is daarom gekozen om te beginnen met het medicatiedossier en met huisartsen gegevens. Dat is op voorhand minder omstreven dan wanneer alle medische gegevens uitgewisseld moeten worden.

C. Hanteer een ontwikkelpad voor standaarden

Respondenten gaven in gesprekken diverse malen aan dat men denkt dat overheden soms bang zijn om standaarden voor te schrijven en toe te zien op naleving. Dit omdat het gezien kan worden als inmenging in de autonomie van organisaties wat kan leiden tot financiële claims vanuit het bedrijfsleven. Dit wegens compensatie van eventuele desinvesteringen en een verlangde vergoeding voor de kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de standaarden. Volgens een van de respondenten zijn het dit soort overwegingen die hebben geleid tot het niet nemen van stappen ten aanzien van standaardisatie door het ministerie van VROM voor wat betreft GEO-informatie in NL. Om financiële claims bij het maken van afspraken over standaarden en de naleving hiervan te voorkomen, is het zinvol om per standaard of afspraak te denken in termen van een groeipad van enkele jaren met betrekking tot de naleving. Organisaties kiezen dan, al naar gelang hun eigen ontwikkeling en hun eigen situatie, een eigen tijdpad voor de naleving. Een voorwaarde is dan wel dat er sprake is van een duidelijke visie op de toekomst en dat heldere keuzes ook

daadwerkelijk worden gemaakt. Betrokken organisaties weten dan wat er op hun afkomt en incorporeren dit in de eigen planning. Het erkennen van de verschillende ontwikkelingsniveaus van organisaties (zie verder), past hier goed bij.

D. Focus op het wegnemen belemmeringen voor toepassing en gebruik

Organisaties gaan niet over tot naleving van afspraken (waaronder die met betrekking tot interoperabiliteit), onder andere omdat ze er soms niet toe in staat zijn of dat naleving in het geval van de eigen organisatie (wordt gevoeld als iets dat) erg lastig is. Men heeft bijvoorbeeld slechts minimale deskundigheid binnen de eigen organisatie of soms ontbreekt deze helemaal. Soms ook leidt naleving tot hoge kosten. Daarom moet een governance strategie expliciet aandacht schenken aan het wegnemen van eventuele (of zelfs gevoelde) belemmeringen. Dit door goed te kijken/onderzoeken welke belemmeringen voorkomen en het bieden van ondersteuning bij het wegnemen ervan. Hierdoor wordt het voor de betrokken organisaties makkelijker om afspraken na te leven. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de steunkantoren voor elektronische facturering in Denemarken (zie kader).



eFactureren in Denemarken

Het Deense ministerie van Financiën staat aan de wieg van het elektronisch factureren in Denemarken. Het Agentschap voor Overheidsmanagement dat valt onder het eerdergenoemde ministerie is verantwoordelijk voor de implementatie en invoering van het eFactureren.

In Denemarken is het elektronisch factureren verplicht gesteld vanaf 1 februari 2005. Al de eerdere papieren facturen die naar overheidsorganisaties op verschillende niveaus werden gestuurd (van grote organisaties tot scholen) worden vanaf die datum elektronisch behandeld. Dit resulteerde in besparingen van ongeveer €120-150 miljoen per jaar. Het eFactureren in Denemarken is het resultaat van een publiek-private partnership gebaseerd op succesvolle een aantoonbaar bewezen technologie. Uitgegaan is van oplossingen die eerder reeds hebben bewezen in de markt dat ze werken. Te denken valt dan aan de infrastructuur en aan systemen om elektronische facturen te ontvangen en te verwerken. De gekozen oplossing is onafhankelijk van de mate van ontwikkeling van bedrijven en is erg flexibel. Bedrijven kunnen hun facturen op verschillende manieren, afhankelijk van hun eigen IT-ontwikkelingsniveau, verzenden. Men kan het doen via het eigen ERP systeem. De digitale factuur wordt dan in een specifiek XML format direct via het Internet doorgestuurd naar de publieke sector klant. Een andere manier is het gebruiken van een eFactureringsportal. Dit lijkt op een Internet bank waar bedrijven hun elektronische factuur kunnen samenstellen en digitaal kunnen verzenden door het gebruik van een loginnaam en een daaraan gekoppeld password. Een derde manier is door gebruik te maken van het zogenaamde Read-In bureau. Bedrijven kunnen een papieren factuur sturen aan dit bureau die het dan vervolgens converteert naar een elektronische factuur en deze dan digitaal naar de juiste publieke organisatie stuurt. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat ook bedrijven zonder ICT-vaardigheden en/of middelen, zaken kunnen blijven doen met de overheid.

Voor nadere informatie, zie:

<http://www.egovmonitor.com/node/6669>

<http://www.oes.dk/sw1903.asp>

Investerings in oplossingen om belemmeringen in de uitvoering te verlichten of weg te nemen, leidt tot kosten voor de rijksoverheid. Echter, uitvoeringsfase maakt deze kosten hiervan naar verwachting ruimschoots goed. Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse besparing in Denemarken na invoering van het elektronisch factureren. Bovendien zijn de maatschappelijke baten vaak nog groter dan alleen de financiële besparingen. Immers, als bedrijven alle facturen naar de overheid elektronisch

sturen, dan lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat ze onderling ook gebruik gaan maken van deze mogelijkheid. Dit leidt dan dus tot maatschappelijke baten. Hierbij speelt de eerder aangegeven zienswijze dat interoperabiliteit een infrastructureel vraagstuk is, een rol. De kosten en baten vallen niet altijd op hetzelfde niveau.

Goed om te beseffen is dat het Midden- en Klein Bedrijf in Nederland een groot deel uitmaakt van 'het' bedrijfsleven (zo'n 80%). Grote bedrijven lukt het vaak wel om standaarden in te voeren en te handhaven, maar juist voor de grote groep middelgrote en kleinere bedrijven is dit lastiger. Interessant in dit opzicht is dat de oplossing rond eFacturieren in Denemarken tot stand is gekomen in een publiek-private partnership.

Van een andere orde, maar ook gericht op het wegnemen van belemmeringen, is het zorgen dat de juridische basis voor de elektronische overheid en dus ook de afspraken rond interoperabiliteit op orde is. Zoals eerder aangegeven verscheen in 2008 een rapport dat de juridische eisen ten aanzien van de e-Overheid en ten aanzien van een interoperabiliteitsraamwerk beschrijft (onderzoek van UvT en Duthler, 2008). Dit rapport identificeert diverse knelpunten die zijn aangetroffen in de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van e-overheidsdiensten en – handelingen en doet aanbevelingen om dit te verbeteren (zie kader).



Juridische knelpunten e-Overheid

Op basis van een knelpunten- en hiënanalyse wordt in het rapport geconstateerd dat in de wet- en regelgeving interoperabiliteit slechts sporadisch wordt geadresseerd. Het thema wordt echter niet structureel door de wetgever als aandachtspunt gehanteerd. Daarom wordt gekomen tot de volgende aanbevelingen:

Uitgangspunten voor de omgang met persoonsgegevens

- Overheden actief wijzen op handreikingen en richtsnoeren van het CBP (bijvoorbeeld 'Actieve openbaarmaking van persoonsgegevens') en het Ministerie van Justitie ter verduidelijking van het wettelijke kader voor de omgang met persoonsgegevens.
- Het opnemen van richtinggevende bepalingen in sectorale wetgeving overwegen, zoals in de Wet SUWI is gebeurd ten aanzien van doelbinding.
- Overheden voorlichten over en tools bieden voor het privacy-gericht vormgeven van organisatieprocessen.

Uitgangspunten voor het elektronisch bestuurlijk verkeer

- De norm van een betrouwbare en vertrouwelijke communicatie, ook ten aanzien van de elektronische handtekening, vooropstellen in het elektronisch bestuurlijk verkeer.
- Indien de op de Wet gebaseerde elektronische handtekening met zoveel woorden wordt voorgeschreven in e-overheidsprocessen aangeven met welk doel dat gebeurt (bijvoorbeeld het voldoen aan een wettelijk vormvoorschrift of het realiseren van interoperabiliteit met andere EU lidstaten).

Aandacht voor intellectuele eigendomsrechten

- Een herbezinning op het 'wegvallen' van vermeende databankrechten op met publieke gelden gefinancierde overheidsdatabanken in het licht van de rechtspraak.
- Onderzoek naar de noodzakelijkheid van maatregelen (bijvoorbeeld wettelijke verankering of technische afscherming) in verband met mogelijke auteursrechtinbreuken ten aanzien van gegevens (bijvoorbeeld bouwtekeningen) die via Internet openbaar worden gemaakt.

Meer helderheid ten aanzien van aansprakelijkheid

- Nader onderzoek naar de risico's van het volledig vrijgeven van geo-informatie die steeds voor veel geld aan de markt is verkocht, en de aansprakelijkheid die daardoor zou kunnen bestaan jegens bedrijven die reeds aanzienlijk hebben geïnvesteerd in verkrijging van de informatie onder het 'oude' (betaal)regime.

Zorgen voor faciliterende wet- en regelgeving

- In een vroegtijdig stadium (met het oog op rechtszekerheid en een voortvarende aanpak) overwegen om wetgeving als drukmiddel voor het tot stand brengen van samenwerking in te zetten.
- Ook hier relevant: het opnemen van richtinggevende bepalingen in sectorale wetgeving overwegen, zoals in de Wet SUWI is gebeurd ten aanzien van doelbinding.
- Verplicht gebruik, althans een minder vrijblijvende opstelling ten aanzien, van generieke e-Overheidsmodules overwegen in het licht van uniformiteit in de dienstverlening richting de burger en grotere interoperabiliteit tussen eoverheidsprocessen.
- Regelgeving afstemmen op het gebruik van open standaarden.
- Onderzoeken of wetgeving (bijvoorbeeld inzake de basisregistraties) betere afstemming op hergebruik van (geo-)informatie behoeft en, zo ja, hoe dat die kan worden gerealiseerd.
- Onderzoeken of, en zo ja, op welke wijze wetgeving kan bijdragen aan een helderder rolverdeling tussen markt en overheid.
- In een vroegtijdig stadium aandacht voor het afstemmen van interne overheidsregelingen, bijvoorbeeld in het kader van beveiligingseisen voor informatie(processen).

Bron: Rapport UvT en Duthler, 2008.

Sommige aanbevelingen hebben inmiddels tot actie geleid, andere nog niet. Omdat het gaat om het tot stand brengen van een wettelijk kader, oftewel een juridische basis voor andere acties ten aanzien van interoperabiliteit, is het wel erg belangrijk dat de aanbevelingen opvolging krijgen. Daarom moet een te ontwikkelen governancestrategie aangeven welke acties op dit vlak nog moeten worden belegd. Daarnaast moet worden toegezien op de monitoring van de uitvoering van de acties. Op die manier hoeft de overheid niet bang te zijn dat juridische knelpunten fungeren als blokkades bij het verder vormgeven en ontwikkelen van interoperabiliteit.

E. Richt de aandacht vooral op de implementatie van afspraken en maak hierbij gebruik van bewezen inzichten uit innovatietheorieën

De aandacht tot op heden is vooral uitgegaan naar het definiëren van een standaard ('A zeggen') en veel minder naar de uitrol/implementatie ervan ('B zeggen'). Dit is ook terug te vinden in een citaat van Ok van Megchelen in het eerder aangehaalde boekje van Marjolein Februari (2008). Hij stelt: 'Het Bureau Forum Standaardisatie krijgt de vraag om technische standaards te maken, maar dat kun je doen tot je een ons weegt. Wat je eerst nodig hebt is een visie, je moet hoofdlijnen uitstippelen.'

Het komen tot een standaard is op zich al lastig maar doet in principe nog niemand pijn. Dat is anders bij de uitrol of implementatie ervan. Dan worden keuzes gemaakt en dat doet soms wel degelijk pijn voor organisaties. Men moet zich conformeren aan een algemene norm en dus eigen gemaakte keuzes/opvattingen soms opzij zetten. Dit is ook het geval bij de UBL standaard voor eFactureren. De keuze voor de standaard is gemaakt, nu is de vraag hoe men organisaties zover krijgt dat deze de standaard ook daadwerkelijk hanteren.

Verschillende respondenten geven aan dat een duidelijke implementatiestrategie ten aanzien van standaarden moet worden gehanteerd volgens het 'zwaan-kleef-

aan' principe. Dit komt er op neer dat er voor wat betreft de toepassing van een bepaalde standaard een voorloper (het liefst een grote organisatie) wordt gezocht die de standaard implementeert en hanteert. Op deze manier wordt ervaring opgedaan met de standaard en op basis hiervan worden dan andere organisaties overgehaald om de standaard te adopteren.

In de literatuur is inmiddels redelijk wat inzicht beschikbaar over hoe innovaties zich verspreiden. Ook is wel bekend wat de adoptie van innovaties in de praktijk stimuleert. Een standaard of afspraak over een maatregel in het kader van interoperabiliteit kan worden gezien als een innovatie (immers voor de betrokken organisatie geldt de standaard of de afspraak als een vernieuwing). Voor de verspreiding van standaarden en afspraken over interoperabiliteit is het daarom zinvol om te kijken naar de inzichten uit de eerder aangehaalde literatuur. Vooral het werk van Rogers (2003) is hierbij behulpzaam (zie kader).



Rogers, E.M. (2003), Diffusions of Innovations, Free Press, New York, (eerste druk 1962).

Het boek van Rogers is een standaardwerk geworden op het gebied van de verspreiding en adoptie van innovaties. Hij heeft gekeken naar hoe het proces van de verspreiding eruit ziet en welke elementen hierbij een rol spelen. Te denken valt aan het genereren van innovaties, het besluitvormingsproces met betrekking tot de acceptatie van innovaties, kenmerken van innovaties, kenmerken van organisaties die een innovatie uiteindelijk adopteren en de noodzakelijke rol van een zogenaamde 'change agent' om de verspreiding van innovaties op gang te helpen.

Rogers betoogt dat de verspreiding van innovaties afhankelijk is van verschillende variabelen. Onderstaand een nadere omschrijving hiervan, waarbij de boodschap meteen is 'vertaald' naar standaarden:

Variabele 1) De waargenomen eigenschappen van een standaard

Dit is volgens Rogers veruit de meest belangrijke variabele. Het gaat om subjectieve evaluaties van de betekenis en meerwaarde van een standaard gebaseerd op individuele persoonlijke ervaringen en opvattingen die tot stand komen in interpersoonlijke netwerken. Onderstaande factoren spelen een rol bij het bepalen van de meerwaarde van een standaard:

- Het relatieve voordeel ten opzichte van bestaande praktijken. Dit kan gaan om economische voordelen of zaken als prestige en aanzien. Dit kan worden beïnvloed door het gebruiken van incentives om het gebruik van standaarden te stimuleren (incentives veranderen immers het relatieve voordeel)
- Comptabiliteit met bestaande praktijken en infrastructuren. Hierbij gaat het om de vraag of een standaard wordt gezien als passend bij bestaande standaarden, waarden, eerdere ervaringen en de behoeften van de potentiële adoptors. Een standaard die beter past brengt minder onzekerheid met zich mee en is daardoor op voorhand meer acceptabel.

- Complexiteit van handelingen. Dit verwijst naar de mate waarin mensen denken dat het moeilijk is een standaard te begrijpen en te gebruiken. Hoe complexer het is, hoe minder kans op adoptie.
- Vrijheid om te experimenteren. Dit heeft betrekking op de mate waarin er met een standaard kan worden geëxperimenteerd. Experimenteren kan leiden tot 're-invention' waardoor de standaard uiteindelijk beter past bij de behoeften van de gebruikers van die standaard.
- Zichtbaarheid voor anderen. Hier gaat het om de mate waarin de resultaten van een standaard zichtbaar zijn. Naarmate de resultaten zichtbaarder voor anderen zijn neemt de kans op adoptie toe.

Bovenstaande inzichten versterken de gedachte dat de discussie over standaarden vooral moet gaan om de betekenis en meerwaarde van de standaard en niet zozeer over de keuze van de standaard zelf. De meerwaarde kan op basis van de genoemde aspecten in kaart worden gebracht. De noodzaak van de vrijheid om te experimenteren is een versterking van het argument dat er een ontwikkelpad nodig is ten aanzien van de implementatie van standaarden (zie eerder).

Variabele 2) Het besluitvormingsproces

Rogers onderscheidt drie manieren waarop besluiten over standaarden tot stand kunnen komen. Er kan sprake zijn van een keuze door een individu, de keuze kan worden gestuurd door de groep of door de omgeving waarin een besluitvorming actief is of de keuze wordt opgedrongen (verplichting). De ervaringen rond innovaties leren dat standaarden die gekozen zijn door een besluitvormer als keuze van het individu in het algemeen sneller geadopteerd worden dan die waarin een organisatie de innovatie adopteert. Hoe meer personen betrokken zijn bij besluitvorming over adoptie hoe trager het adoptieproces verloopt. Een methode om sneller tot adoptie te komen is dus om het aantal betrokken mensen te verkleinen.

De inzichten ten aanzien van deze variabelen versterken dus het eerder beschreven aangrijpingspunt om de aandacht niet alleen op het cross-sectorale niveau te richten maar juist ook op sectoraal niveau. Het aantal betrokkenen is dan immers kleiner dan op bovensectoraal niveau. Bovendien is het een argument voor het richten van de aandacht op personen in plaats van op organisaties (zie de aangrijpingspunten voor verbetering zoals die beschreven worden in paragraaf 5.3).

Variabele 3) Communicatiekanalen

Rogers hanteert een onderscheid naar soorten kanalen die voor de communicatie over innovaties worden gebruikt. Deze lopen uiteen van massamedia tot en met persoonlijke contacten. Uit zijn onderzoek blijkt dat de massamedia in de regel sneller tot adoptie leidt dan de persoonlijke contacten. De reden hiervoor is dat grotere groepen gebruikers (de 'late adoptors') via massamedia makkelijker kunnen worden bereikt.

De inzichten rond deze variabelen kunnen worden gezien als een versterking van de eerdere oproep om te komen tot een 'gezicht' van interoperabiliteit. Iemand moet zich geroepen voelen om de 'boodschap' van standaarden keer op keer te blijven uitdragen. Vooral gaat het hierbij dan om de betekenis en meerwaarde van de standaarden. Het gebruik van diverse media is hier onlosmakelijk mee verbonden.

Variabele 4) Aard van het sociale systeem

Deze variabelen zijn gericht op de normen en waarden die een rol spelen in het sociale systeem waarbinnen een innovatie als een standaard een plaats moet krijgen. De verspreiding van een innovatie gaat sneller als er een opinieleider is die op informele wijze de meningen van anderen kan beïnvloeden. Om te komen tot de adoptie van een standaard zijn interactieve (dat wil zeggen op uitwisseling gerichte) persoonlijke communicatienetwerken van belang. Naarmate besluitvormers meer in dit soort netwerken zitten neemt de kans op adoptie toe. Ook neemt de kans toe als anderen in het persoonlijke netwerk eerder al tot adoptie zijn overgegaan.

Naast een pleidooi om de aandacht vooral ook op individuen te richten, maken de inzichten rond deze variabele vooral ook het (eerder benadrukte) belang van strategische overlegorganen duidelijk. Dat zijn de arena's waarin ervaringen rond het gebruik van standaarden kunnen worden uitgewisseld en waarin opinieleiders de volgers overtuigen.

Variabele 5) Inspanningen van een 'Change agent'

De relatie tussen de inspanningen van een change agent en de snelheid van de adoptie van een innovatie blijkt niet altijd lineair en/of direct te zijn. Vaak is het resultaat een versnelling ergens in het diffusieproces. Dat betekent voor standaarden dat in eerste instantie de implementatie ervan niet moet worden gericht op de grote massa, maar op een paar organisaties die voorop lopen en die aanzien en invloed hebben ten opzichte van andere organisaties (early adoptors en opinion leaders). Vanuit het enthousiasme en de verhalen van deze eerste groep moeten vervolgens andere organisaties worden overgehaald om zich te conformeren aan de standaard.

Een voorbeeld van het werken op deze manier is te vinden binnen het programmabureau NOiV. Daar organiseert men sinds enige tijd zogenaamde 'voorlopersbijeenkomsten'. Doel is dus om organisaties die te kenmerken zijn als voorlopers te betrekken in de uitrol van standaarden en open source software. Dit onder andere door hun verhaal voor het voetlicht te brengen bij anderen (zie kader).

**Groep van zeven 'believers' bijt het spits af van Voorlopersbijeenkomsten NOiV**

'Met verhalen willen we het virtuele boek van praktijkvoorbeelden gaan vullen. Bijvoorbeeld de verhalen die vandaag hier zijn verteld'. Dat zei Erik Gerritsen, ambassadeur voor open standaarden en open source software, gisteren in Amsterdam aan het eind van de eerste van de door programmabureau NOiV georganiseerde voorlopersbijeenkomsten. Doel van de bijeenkomsten, die twee keer per jaar gehouden zullen worden, is om ervoor te zorgen dat partijen uit verschillende geledingen van de maatschappij (overheid, bedrijfsleven, zorg, onderwijs) bij elkaar worden gebracht en ervaringen uit kunnen wisselen en kennis kunnen nemen van de ontwikkelingen op het gebied van open standaarden en open source software.

Circa 35 genodigden waren gisteren afgekomen op de eerste Voorlopersbijeenkomst, waarbij zeven organisaties en projecten (Octrooicentrum Nederland, Stichting Elektronische Transacties Uitzendbranche, Stichting GemGids, V2., ePV/EBV, Open.Amsterdam en TYPO3gem) ieder circa 15 minuten de tijd

kregen om uit te leggen wat open standaarden en open source software voor hun organisatie/project betekent. Dagvoorzitter Erik Gerritsen noemde in zijn openingswoord de zeven organisaties/projecten voorbeelden die zich inmiddels bewezen hebben op het terrein van open source software en open standaarden. "Hier zitten believers, en de uitdaging zal met name zijn om de grote groep te bereiken. Dát zullen we moeten doen aan de hand van voorbeelden. We zullen ze moeten verleiden met heldere verhalen", aldus Gerritsen.

Bron: <http://noiv.nl/node/65482>

Dit inzicht is een ondersteuning van de 'zwaan-kleef-aan' gedachte die eerder is geopperd ten aanzien van de implementatie van standaarden en afspraken over interoperabiliteit.

De verschillende inzichten uit het innovatie domein behoeven hier en daar nog verdere uitwerking, maar zijn goed toepasbaar op de uitrol en implementatie van standaarden. Een governancestrategie om deze implementatie richting te geven, moet dan ook gebruik maken van deze inzichten. Dit komt de effectiviteit en efficiëntie van de implementatie van standaarden ten goede.

F. Hanteer een onderscheid in ontwikkelingsniveaus van organisaties

De betekenis van standaarden en afspraken over interoperabiliteit is voor verschillende organisaties verschillend van aard. Voor de ene organisatie betekent het naleven van een standaard erg veel werk. Andere organisaties, die wellicht wat verder zijn qua niveau van informatisering, hebben hier wellicht minder moeite mee. Bij het formuleren van een governancestrategie is het raadzaam om rekening te houden met deze differentiatie. Dit leidt tot verschillende implementatiescenario's voor verschillende typen organisaties. Een basis voor de differentiatie is te vinden in de plateauplanning die het programmabureau NOiV momenteel ontwikkelt (zie kader).



Plateauplanning als basis voor differentiatie

Binnen het programmabureau NOiV wordt momenteel een plateauplanning ontwikkeld. Dit als onderdeel van een kader dat men wil bieden voor interoperabiliteit.

Uitgangspunt van deze plateauplanning zijn de te onderkennen ontwikkelingsfasen van organisaties, bekeken vanuit de zienswijze van het INK model. Sommige organisaties zijn nu eenmaal verder in hun ontwikkeling dan andere. De verschillende ontwikkelingsfasen hebben directe gevolgen voor interoperabiliteit en de afspraken die hiermee samenhangen. Binnen NOiV wordt gedacht aan het onderscheiden van drie niveaus:

- 1) De organisatie kan email vanuit een burger ontvangen, maar verder is er weinig tot niets geregeld achter de schermen. In dat geval is er waarschijnlijk ook rond interoperabiliteit weinig tot niets geregeld. Een integrale benadering van interoperabiliteit is in een dergelijke situatie zinloos. De focus dient dan vooral te liggen op samenwerking tussen organisaties op ad hoc basis. De nadruk ligt op dit niveau waarschijnlijk vooral op technische interoperabiliteit.
- 2) De organisatie heeft de nodige stappen qua ontwikkeling van informatisering gezet en beschikt bijvoorbeeld reeds over een vorm van een midoffice. In dat geval lijkt technische interoperabiliteit op voorhand minder een probleem en dient de discussie rond interoperabiliteit zich veel meer toe te spitsten op aspecten van semantische en organisatorische interoperabiliteit;

- 3) De organisatie is ver ontwikkeld wanneer het gaat om de toepassing en het gebruik van ICT. Een 'bewijs' hiervan is bijvoorbeeld het gebruik van webservices en open standaarden. Interoperabiliteit staat binnen dit soort organisaties dus hoog op de agenda en het stimuleren hiervan zal niet veel moeite en inspanningen kosten.

Bron: interview met Ineke Schop, programmamanager NOiV.

5.3 Uitvoering: het object van governance

Kern:

Richt de aandacht op individuele personen in plaats van op abstracties!

In onderstaande nummering verwijst de letter U naar Uitvoering.

U1: Richt de governance op individuele managers: personen!

De vraag naar naleving van afspraken wordt vaak bekeken op het niveau van organisaties. Hoe kunnen organisaties bereid worden gevonden om een afspraak na te leven of een bepaalde standaard te hanteren? De ervaringen met successen uit het verleden leren echter dat dit wellicht het verkeerde beschouwingsniveau is. 'Een' organisatie is een abstractie en doet uit zichzelf niets. Het zijn de bestuurders binnen een organisatie die tot succes of falen leiden. Ook de Manifestgroep partijen zijn ooit bij elkaar gaan zitten en zijn succesvol geworden omdat ze bestuurders aan de top hadden die samen dingen wilden gaan doen en zich hier persoonlijk voor hebben ingezet. Dit inzicht moet ook ten aanzien van interoperabiliteit worden toegepast. Individuele managers moeten enthousiast worden voor het gebruik van standaarden. Dan is de kans op succes het grootste.

Successen uit het verleden onderstrepen dit. Het blijkt dat het zelfs mogelijk is om namen van concrete personen te verbinden aan standaarden en afspraken die van belang zijn voor interoperabiliteit. In een presentatie voor het College Standaardisering in mei 2009 gaf Cor Franke hiervan enkele voorbeelden (zie kader).

One man can make a
difference

Over de rol van bestuurders bij het bedenken
en implementeren van standaarden

Cor Franke

Managers maken het verschil, niet organisaties

De persoonlijke inzet van de volgende personen is cruciaal geweest voor het slagen van het project in kwestie:

- Rens de Groot/John Froger: RINIS
- Jenny Thunnissen: DigiD
- Arco Groothedde: OSB
- Johan Hakkenberg: E-box / chip op rijbewijs

Bron:

Presentatie 'One man can make a difference' van Cor Franke, gehouden in een bijeenkomst van het College Standaardisering in mei 2009.

In aanvulling hierop kan overigens ook gewezen worden op de rol van Cor Franke zelf bij enkele van de genoemde projecten. Ook zijn persoonlijke inzet was in sommige gevallen cruciaal geweest voor het welslagen ervan.

In aanvulling op het bovenstaande merken meerdere respondenten op dat NORA (het strategische katern) alleen kan werken als de inhoud ervan (de werking van de principes uit NORA) echt pijn doet bij bestuurders. Daarom moet niet worden gekeken naar 'de' overheid of naar overheidsorganisaties als aangrijpingspunt voor governance, maar naar individuele bestuurders. Zij moeten standaarden hanteren en belangrijk vinden en zij zijn het die ze binnen hun eigen organisatie moeten implementeren. Een van de kernvragen is dan hoe je hen een gevoel van ongenoegen kunt bezorgen? Pas dan gaat men over tot naleving en implementatie. Nagedacht moet worden over de vraag hoe je tot een modern 'old boys network' (in de goede zin van het woord) komt.

U2: Zoek 'smaakmakers' op en 'creëer informeel overleg'

Eerder is aangegeven dat de governance strategie rond interoperabiliteit moet leren van de inzichten uit de theorie rond de verspreiding van innovaties. Daar werd gesteld dat de implementatie het beste een patroon kan volgen waarbij de aandacht in eerste instantie uitgaat naar 'early adoptors' die vervolgens de boodschap verder moeten uitdragen (door middel van verhalen).

Dit kan nu worden geconcretiseerd. De early adoptors of smaakmakers die nodig zijn, zijn dus niet alleen grote organisaties, maar vooral ook bestuurders binnen die organisaties. Hoewel er geen diepgaand psychologisch onderzoek aan ten grondslag heeft gelegen, wijzen de ervaringen uit het verleden ernaar dat de early adoptors die we tot nu toe kennen lijken te beschikken over enkele specifieke gedragskenmerken. Cor Franke heeft deze proberen te benoemen (zie kader).

One man can make a
difference

Over de rol van bestuurders bij het bedenken
en implementeren van standaarden

Cor Franke

Gedragsskenmerken van succesvolle bestuurders (de 'smaakmakers')

Kijkend naar de bestuurders die door middel van hun persoonlijke inzet in staat zijn geweest om belangrijke zaken op het gebied van de ontwikkeling van de elektronische overheid tot stand te brengen, dan ziet Franke de volgende gemeenschappelijke gedragskenmerken bij deze bestuurders. Een succesvol bestuurder:

- Kijkt over de grenzen van de eigen organisatie heen
- Stelt vooraf kaders in plaats van achteraf te toetsen
- Neemt weloverwogen risico's
- Werkt op basis van vertrouwen
- Accepteert dat anderen (later) profijt hebben van eigen inspanningen

Bron:

Presentatie 'One man can make a difference' van Cor Franke, gehouden in een bijeenkomst van het College Standaardisering in mei 2009.

Echter, het alleen aanwijzen van smaakmakers op zich is niet voldoende. De successen uit het verleden leren dat er pas echt dingen veranderen als de smaakmakers bijeen gaan zitten en samen besluiten dat er dingen gaan veranderen. Dan ontstaat momentum waarop echte verandering in gang wordt gezet. Dit bijeenkomen kan plaatsvinden in de reguliere en officiële overleggen, maar dit hoeft zeker niet het geval te zijn. Soms blijken informele bijeenkomsten zelfs effectiever. Daar neemt men niet aan deel 'omdat het moet' dus de intrinsieke binding van de bestuurders aan het overleg is daarmee groter. Men doet mee omdat men er in gelooft en niet omdat men het gevoel heeft 'te moeten'. En als je ergens in gelooft, dan ben je ook eerder geneigd om over te gaan tot naleving van afspraken. Bovendien leidt de informele status van het overleg ertoe dat de deelnemers zich vrijer voelen om aan te geven wat hen echt bezighoudt en waar de echte kansen en bedreigingen liggen (bijvoorbeeld ten aanzien van interoperabiliteit). De houding van politieke correctheid wordt daarmee dus doorbroken. De echte problemen komen ter sprake en hiervoor kunnen in gezamenlijkheid oplossingen worden gezocht. Bovendien biedt informeel overleg de kans op overdracht van informatie van de smaakmakers (de early adoptors) naar anderen. Door het echte verhaal achter de implementatie van een bepaalde standaard door een voorloper te horen, worden anderen wellicht overgehaald om ook mee te gaan doen. Het creëren van informele overleggen met en tussen 'smaakmakers' levert op deze manieren een effectieve bijdrage aan de governance van interoperabiliteit. Een illustratie van een dergelijk informeel overleg is het Kloosterhoeve Beraad dat in het verleden heeft plaatsgevonden tussen enkele gemeentesecretarissen en enkele DG's van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie kader).



Informeel beraad gaat papieren targets te lijf

Onderstaand een bericht uit de AutomatiseringGids (geschreven door Peter Lievense) waarin melding wordt gemaakt van het Kloosterhoeve beraad.

Tien gemeenten brengen de Elektronische Overheid in praktijk. Het gaat er vooral om de eigen producten tot de facto standaard te maken. Het Kloosterhoeveberaad in actie.

Een tiental gemeenten, gefaciliteerd door Binnenlandse Zaken, neemt het voortouw bij de implementatie van targets als het eenmalig aanleveren van gegevens en één telefoonnummer voor de gehele gemeente. In het Actieplan gemeentelijke dienstverlening 2006-2010 leggen ze de concrete uitrol van onder andere de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) en het gemeentelijke contactcenter (Antwoord) vast.

Het actieplan komt voort uit het Kloosterhoeveberaad: het informele 'diner-overleg' van de gemeentesecretarissen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Dordrecht, Leiden, Enschede en Zwolle en drie directeuren-generaal van Binnenlandse Zaken in de gelijknamige uitspanning in Harmelen. Tijdens de ondertekening sloten Utrecht, Emmen en Ede zich bij de club aan. Per project hebben zich een aantal gemeenten als voortrekkers gemeld die hun ervaringen met ontwikkeling en implementatie gaan uitwisselen met de andere deelnemers en geïnteresseerde gemeenten.

Bron:

<http://www.automatiseringgids.nl/Artikelen/2006/23/Informeel%20beraad%20gaat%20papieren%20targets%20te%20lijf.aspx>

Logo Kloosterhoeve:

<http://www.kloosterhoeve.nl/template.php?pagina=2>

U3: Overtuig managers en voorzie hen van argumenten

In het bovenstaande is geconcludeerd dat de governance van interoperabiliteit zich vooral moet richten op individuele managers (in plaats van op organisaties). Dit onder andere door:

- A. Het leggen van nadruk op business cases op het niveau van een specifieke organisatie;
- B. Geef ruimte om te experimenteren
- C. Het aanspreken van managers in hun eigen 'taal';
- D. Het, sterker dan nu het geval is, wijzen op de wettelijke grondslag die achter de huidige NORA principes ligt; en
- E. Erken of beloon managers/bestuurders die lef tonen.

Onderstaand een toelichting op ieder van de genoemde aspecten.

A. Leg nadruk op business cases op niveau van een specifieke organisatie

Als de individuele manager of bestuurder het aangrijpingspunt vormt in de naleving van afspraken over interoperabiliteit en het hanteren van standaarden, dan moet de argumentatie om tot naleving over te gaan zich ook specifiek op hem of haar richten. Dat betekent dat deze bestuurders voorzien moeten worden van concrete en het liefst harde argumenten waarmee zij aan de eigen organisatie kunnen uitleggen waarom het gebruiken van standaarden een strategische keuze is. En wel een die goed en verstandig is. Niet technische efficiency moet het devies zijn bij standaardiseren, maar de meerwaarde van een standaard, aldus Ok van Megchelen (zie Februari, 2008: 29).

Een manier om managers deze meerwaarde te laten zien en hen te voorzien in deze noodzakelijke argumenten is het maken van duidelijke businesscases voor standaarden en afspraken op organisationeel dan wel sectoraal niveau. Oftewel, de concrete betekenis van een standaard of afspraak voor de organisatie wordt in kaart gebracht. Om managers in organisaties te ondersteunen zou vanuit de rijksoverheid een format voor het maken van businesscases beschikbaar kunnen worden gesteld. Dit format past men toe in de eigen organisatie. Het hebben van een degelijk format neemt een mogelijke belemmering om eraan te beginnen bij managers en bestuurders weg. De basis voor een format als bedoeld is al voor handen. Het eerder genoemde INTEGRATE onderzoeksproject leverde als een van de 'deliverables' een instrument op om een business case op te stellen (zie kader).

INTEGRATE

Instrument voor een business case analyse

Het INTEGRATE project was een samenwerkingsverband tussen het Forum Standaardisatie, Kennisnet, TNO en het Telematica Instituut. Als een van de producten is een instrument opgeleverd voor het ondersteunen van een business case analyse ten aanzien van interoperabiliteit.

Dit vanuit de overweging dat zakelijke implicaties van interoperabiliteit vragen om een zorgvuldige afweging welke afspraken er moeten worden gemaakt en welke interoperabiliteitsinvesteringen er moeten worden gedaan. De business case van een afspraak geeft inzicht in de kosten en baten van een nieuwe afspraak voor individuele organisaties en waardeketens. De kosten en baten van een afspraak worden uitgedrukt in de benodigde investeringen, de te verwachten interoperabiliteitseffecten.

De business case wordt uitgedrukt in termen van de verwachte terugverdientijd. Een business case analyse kan helpen deze investeringen te verantwoorden.

Met het ontwikkelde instrument voor deze business case analyse kunnen de volgende categorieën vragen worden beantwoord:

- Wat zijn de kosten en baten van een samenwerkingsafpraak tussen organisaties?
- Hoe verandert de interoperabiliteit van een organisatie bij een bepaalde interoperabiliteitsinvestering?
- Welke interoperabiliteitsinvestering is zinvol om een bepaald interoperabiliteitseffect te veranderen?

Het eerste punt omvat de economische afwegingen tussen papieren of elektronische uitwisseling, en of er gemeenschappelijke afspraken of individuele afspraken moeten worden gemaakt, of dat men moet kiezen tussen een open of gesloten standaard. Het tweede punt omvat de vraag hoe investeringen de kosten en baten van interoperabiliteit kunnen beïnvloeden. Het instrument kan hier helpen om een beslissing te nemen waar een investering zou kunnen worden gedaan. Het derde punt vraagt om een overzicht van mogelijke investeringen in interoperabiliteit om interoperabiliteit te beïnvloeden. Het instrument biedt derhalve een handreiking om aan de hand van een concreet interoperabiliteitsprobleem suggesties te krijgen waarin te investeren.

Zie voor het rapport met een beschrijving van het genoemde instrument:

<https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/default/files/FS/2009/0902/Integrate-deliverable-1.pdf>

De werking van het binnen INTEGRATE ontwikkelde instrument moet in de praktijk worden gezien en op basis daarvan zijn eventuele bijstellingen of verdere

doorontwikkelingen nodig. Echter, met het instrument is er een basis voor het maken van businesscases specifiek op het gebied van interoperabiliteit op organisationeel niveau beschikbaar gekomen. Toepassing van het instrument in de praktijk vindt op dit moment niet of slechts beperkt plaats. Aanbevolen wordt daarom om het gebruik (en op basis daarvan de eventuele doorontwikkeling) van dit instrument sterker te promoten.

Het vestigen van aandacht op het maken van het soort business cases als hier bedoeld neemt wellicht ook een aantal misvattingen die samenhangen met het gebruik van standaarden weg. In de praktijk, zo vertellen diversen respondenten, ziet men de toepassing van standaarden vaak als een factor die vertragend werkt in het functioneren van de organisatie en het uitvoeren van projecten. Het is daarom soms makkelijker en handiger om maar even de andere kant op te kijken bij het maken van keuzes. De misvatting is dat men voorbij gaat aan het gegeven dat men dan vaak later in een traject of proces (veelal de implementatiefase) te maken krijgt met allerlei problemen en/of vertragingen die het gevolg zijn van de eerdere keuze om geen standaarden te gebruiken. Vaak wordt dus een korte termijn perspectief gehanteerd waar een lange termijn perspectief meer op zijn plaats zou zijn. Een goede businesscase waarin de betekenis van een standaard of afspraak voor de organisatie is uitgewerkt, draagt bij aan het tegengaan van deze misvatting.

B. Geef ruimte om te experimenteren

Eerder is gewezen op inzichten uit de innovatieliteratuur die bruikbaar kunnen zijn voor het ontwikkelen van een governance strategie. Hierbij ging het vooral om inzichten over de verspreiding van innovaties en dus ook standaarden. Uit de innovatieliteratuur kan echter ook nog een andere les worden getrokken die bruikbaar is voor de governance van interoperabiliteit. En wel het inzicht dat een organisatie altijd tijd en ruimte nodig heeft om zich een vernieuwing of innovatie 'eigen te maken' (zie Thaens, 2006). Dit geldt ook voor zoiets als standaarden. Dat betekent dat een organisatie de meerwaarde van een standaard voor de eigen processen zelf moet ontdekken en de standaard dus als het ware moet 'veroveren'. Dit kost tijd en vereist ruimte om te experimenteren. Een knellend keurslijf van hoe een organisatie moet omgaan met een standaard of een afspraak of een serie van harde en krappe deadlines staat hiermee op gespannen voet.

Ruimte om te experimenteren is ook welkom voor wat betreft de manier waarop moet worden omgegaan met eventuele besparingen die het gevolg zijn van het gebruik van standaarden. Respondenten geven aan dat de huidige manier waarop met dit soort besparingen wordt omgegaan geen incentive bevat voor de organisatie om de toepassing van standaarden te stimuleren. Immers, indien het gebruik van een standaard leidt tot vermindering van kosten, dan wordt het budget van de overheidsorganisatie in kwestie het jaar erop met hetzelfde bedrag gekort. Het verdient aanbeveling om wat meer prikkels te geven om organisaties aan te sporen op een strategische manier naar standaarden te kijken en mogelijke besparingen ook daadwerkelijk te realiseren.

Dit kan bijvoorbeeld op het moment dat een organisatie een kwantitatieve berekening van de kosten en baten maakt naar aanleiding van toepassing van een standaard. Bij een positieve business case kan worden afgesproken dat deze 'winst' door het budgetverstrekkende bestuur voor de helft wordt afgeroomd en dus wordt afgetrokken van het budget voor de organisatie voor het volgende jaar. Dat betekent dat de organisatie in kwestie in potentie een zekere besparing kan halen bij het gebruik van een bepaalde standaard. Men laat het vervolgens aan de organisatie om te besluiten of men de standaard wel of niet gaat hanteren. Echter, de potentiële baten van het wel gebruiken ervan wordt als norm voor de

budgetstelling gehanteerd. Als incentive geldt dan dat de organisatie in kwestie de helft van de 'besparing' mag aanwenden voor eigen te kiezen bestedingen. Zodoende ontstaat zowel een positieve als een negatieve prikkel voor een organisatie om over te gaan tot hantering van de standaard en is er sprake van een stimulering van een innovatief klimaat.

C. Spreek managers aan in hun eigen taal

Opvallend in de huidige discussie over standaarden en interoperabiliteit in bredere zin, is dat deze worden gedomineerd door een technisch instrumentele insteek. Vaak gaat het om de vraag welke standaard moet worden gekozen en vervolgens nog over welke versie van de standaard beter of slechter zou zijn. Ook is dit het geval binnen een overleg als het Forum Standaardisatie. Dit zijn uiteraard belangrijke vragen die aandacht verdienen, maar de bestuurders die verantwoordelijk zijn voor de implementatie ervan bereik je er in het algemeen niet mee. Naleving vindt plaats op basis van het beeld dat managers en bestuurders hebben van de meerwaarde en de betekenis van een standaard voor de eigen organisatie en in sommige gevallen ook het beter functioneren van de overheid als geheel. Dat betekent dat deze betekenis en meerwaarde dan ook zichtbaar moet worden gemaakt in de taal van de bestuurders zelf. De eerder genoemde business cases op organisationeel niveau spelen hierbij een rol. Belangrijk zijn echter ook de verhalen die men elkaar kan vertellen over de betekenis van een standaard. Daarom moet worden nagedacht over de manier waarop de discussies over standaarden en interoperabiliteit worden gevoerd om effectief te kunnen zijn. Erik Gerritsen, de eerder al aangehaalde ambassadeur open standaarden en open source, is vooral ook hiermee bezig, zo blijkt uit zijn blog uit mei 2009. In zijn blog geeft hij wat handvatten om te komen tot een verhaal over standaarden en interoperabiliteit dat geschikt is voor bestuurders (zie kader).



'Overtuigingsverhaal'

04-05-2009 • In mijn vorige bijdrage heb ik het gehad over het verhaal dat ik gebruik om het topmanagement te overtuigen van nut en noodzaak van open standaarden en open source software. Het 'overtuigings-verhaal'. Maar hoe weet je of dat verhaal ook daadwerkelijk landt bij de groep die je wilt bereiken?

Om dat uit te testen hebben we als programmabureau NOiV op woensdag 25 maart een focusbijeenkomst gehouden, waarvoor een viertal gemeentesecretarissen was uitgenodigd. We hebben met deze 'geïnteresseerde leken' uitgebreid van gedachten gewisseld op welke manier het verhaal verteld moet worden zodat het ook voor het topmanagement helder wordt dat ze er 'wakker van moeten liggen'. Of anders: 'warm van moeten worden'.

De bijeenkomst met mijn vier oud-collega's heeft geleid tot een aantal nuttige inzichten. Zo werd duidelijk dat zelfs de huidige verhalen op onderdelen nog steeds te technisch zijn. Wat wél werkt is om het verhaal te beginnen bij de inhoudelijke uitdagingen die de topambtelijke- en/of bestuurlijke agenda domineren. Zoals het streven naar een betere dienstverlening, of samenwerking op het gebied van jeugdzorg, voortijdig schoolverlaten, bestrijding van de werkloosheid, of de aanpak van criminaliteit. Van daaruit kan de link worden gelegd naar de belangrijke rol die informatievoorziening speelt, met name als het gaat om onderlinge informatie-uitwisseling, waarna gefocust kan worden op de rol die ICT en open standaarden en open source software daarin spelen.

Uit de gedachteswisseling kwam verder naar voren dat een eerlijke, realistische en zakelijke houding geprefereerd wordt boven een ideologische insteek, en dat metaforen, succesverhalen én peers (enthousiaste medewerkers die het verhaal doorvertellen aan collega's) erg belangrijk zijn. Dat laatste heeft er al toe geleid dat we aan de slag gaan met een groepje voorloper gemeentesecretarissen. Al met al kunnen we terugzien op een geslaagde focusbijeenkomst, en nu maar hopen dat het 'overtuigingsverhaal' net zo geslaagd wordt...

Bron: Weblog Erik Gerritsen, zie <http://www.noiv.nl/node/65676>

D. Wijs, sterker dan nu, op wettelijke kaders achter NORA principes

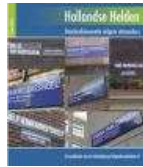
Een van de respondenten wijst op het gevaar dat de NORA principes te weinig naleving krijgen omdat er in principe geen sancties zijn geformuleerd bij niet-naleving. Men maakt zelf de keuze om de principes al dan niet te gaan gebruiken. De vrijblijvendheid van de NORA principes is echter minder dan op het eerste gezicht lijkt. Dit blijkt uit het achterliggende doel dat met een bepaald principe wordt nagestreefd. Door op deze manier naar de principes te kijken, wordt duidelijk dat er achter veel van de principes wettelijke regelingen of afspraken schuilgaan. Hieraan moet men zich wel degelijk houden. Om naleving van de NORA principes te stimuleren is zinvol om de link tussen de principes, het daarmee te bereiken doel en de hiermee gemoeide wet- en regelgeving, te expliciteren. Bestuurders realiseren zich dan wellicht meer dat de vrijblijvendheid die vaak wordt geassocieerd met de principes wellicht minder groot is dan aanvankelijk misschien gedacht.

Voor de zorgsector betekent dit onder andere de verplichting om tot uitwerking van de AORTA infrastructuur te komen, met alle wettelijke verplichtingen die hierbij gelden. Via deze infrastructuur vragen zorginstellingen informatie in elkaars systeem op. De infrastructuur beoogt de invoering van een landelijk elektronisch patiëntendossier te ondersteunen.

E. Erken of beloon vooruitstrevende managers/bestuurders

In het bovenstaande is het belang van individuen die beslissingen nemen beschreven. Belangrijk is dat er managers of bestuurders bereid zijn om hun nek op een bepaald moment uit te steken en risico's nemen omdat zij ervan overtuigd zijn dat een bepaalde vernieuwing (standaard) goed is voor de eigen organisatie en voor Nederland. Binnen een – in principe risicomijdende – context als het openbaar bestuur is dat bijzonder. We zagen al dat succesvolle bestuurders (eerder aangeduid als de 'smaakmakers') beschikken over bepaalde gedragskenmerken. Wat kan helpen om managers en bestuurders te prikkelen dit gewenste gedrag te gaan vertonen, is erkenning van hun rol en het nadenken over passende beloningen voor hen die het lef hebben om voorop te gaan bij de naleving van afspraken over interoperabiliteit. Hierbij hoeft niet direct gedacht te worden in termen van een financiële beloning. Mensen die bewust kiezen om in het publieke domein aan het werk te gaan worden niet direct primair gestimuleerd door financiële motieven. Expliciete erkenning als goed manager of goede bestuurder, eventueel gekoppeld aan de nodige publiciteit, is effectiever. Hiervoor is het dus zaak ze als 'smaakmaker' te benoemen en te zien. Het aanzien van de persoon in kwestie en indirect ook van de organisatie waar hij of zij aan verbonden is, neemt toe en de praktijk leert dat de meeste mensen hier wel gevoelig voor zijn. Het is dus zinvol om na te denken over passende manieren om – voor interoperabiliteit belangrijke – individuen te erkennen of te belonen. Een voorbeeld uit het verleden waarin iets dergelijks is gedaan, betreft het boekje *Hollandse Helden* uit 2004. Hierin worden personen die aantoonbaar belangrijk zijn geweest

voor het stimuleren van institutionele innovatie, op een passende wijze in het zonnetje gezet (zie kader).



Hollandse Helden

In mei 2004 verscheen, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, het boekje 'Hollandse Helden. Overheidsinnovatie volgens uitvoerders', een uitgave van de initiatiefgroep Belgendoenhetheter.nl

Gesteld wordt dat succesvolle institutionele innovaties in de publieke sector tot stand komen dankzij (groepen) individuen die in het boek 'helden' worden genoemd. Naast vernieuwende projecten worden ook enkele van deze helden nader belicht, onder hen ook Frank Smilda en Olf Kinkhorst.

Helden excelleren omdat zij ruimte en bescherming van hun bestuurders krijgen. Ruimte betekent: respect voor de expertise op de werkvloer en hulp om barrières weg te werken. Bescherming betekent: politieke dekking, ook bij het maken van fouten. Hiervoor zijn vertrouwen en geduld van bestuurders en beleidsmakers nodig.

Eén factor blijkt in alle gevallen cruciaal te zijn voor het tot stand komen van modernisering: *commitment* van mensen die echt iets willen veranderen. Zonder hen lukt het niet.

Het *benoemen van helden* is de eerste stap op weg naar een breed gedragen ambitie om de broodnodige verbeteringen in onze overheidsorganisatie door te voeren. Hun prestaties moeten worden erkend en zij moeten de ruimte krijgen om hun werk te doen.

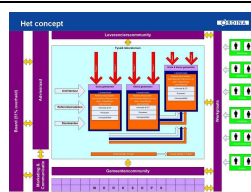
Zie <http://www.politiek-digitaal.nl/uploads/504/hollandsehelden.pdf>

U4: Test en verken de betekenis van interoperabiliteit in een laboratorium setting

Interoperabiliteit en de toepassing van standaarden zijn op zich erg abstracte begrippen. Het is, ook voor managers en bestuurders, lastig om een concrete voorstelling te maken van waar het precies over gaat en op wat voor zaken in de organisatie het precies betrekking heeft. In het verkennen van de betekenis en meerwaarde ervan kan een in te stellen eGovernment laboratorium een rol spelen. Dit is een plaats om de werking van bijvoorbeeld standaarden en andere afspraken op het vlak van interoperabiliteit in een gecontroleerde omgeving te bekijken en uit te proberen. Naar aanleiding van hetgeen in de laboratoriumsetting naar voren komt, worden vervolgens workshops met bestuurders en anderen gehouden waarin wordt nagegaan wat de betekenis hiervan exact is voor organisaties die ermee te maken krijgen. Het laboratorium kan ook bestuurders en managers enthousiasmeren voor bepaalde keuzes op het gebied van interoperabiliteit. Dit doordat het laboratorium concreet toont waar het precies over gaat en wat de keuze in de praktijk betekent. Dit onder het motto 'zien is geloven'. Op deze manier draagt het laboratorium bij aan het concretiseren van de abstracte begrippen

interoperabiliteit en standaardisatie en dus aan een betere naleving van gemaakte afspraken.

Naar de haalbaarheid en inhoudelijke uitwerking van een eGovernment laboratorium is eerder in opdracht van EGEM en NOiV onderzoek verricht door Ordina (zie kader). In maart 2009 is een rapport opgeleverd met daarin een concreet voorstel (ontwikkeld in samenwerking met TNO en Telematica Instituut) om te komen tot de ontwikkeling van een lab.



eGovernment Laboratorium

In opdracht van de programma's EGEM en NOiV heeft Ordina in 2008 en 2009 onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en vormgeving van een zogenaamd eGovernment laboratorium in Nederland.

De conclusie van het onderzoek luidt dat het laboratorium een toegevoegde waarde kan hebben als het wordt geïmplementeerd als een precompetitieve samenwerkingsplaats voor leveranciers en overheidsorganisaties waarin het gaat om het komen tot aantoonbaar werkbaar en samenwerkende oplossingen die voldoen aan door de overheid hieraan gestelde voorwaarden op het gebied van eGovernment, zoals het gebruik van open standaarden. Dit vanuit het motto 'zien is geloven'. Het laboratorium dient een plaats te zijn waarin de dialoog tussen leveranciers en overheidsorganisaties op een gestructureerde manier rond concrete oplossingen kan plaatsvinden.

Samengevat komt de werkwijze van het lab neer op het feit dat de meest relevante geachte behoeften van overheidsorganisaties door het bestuur van het lab (bijgestaan door een strategische adviesgroep) worden ingebracht in het laboratorium. Vanuit het bestuur worden aan de behoeften ook concrete randvoorwaarden en criteria gesteld waaraan eventuele oplossingen in de praktijk moeten voldoen (bijvoorbeeld het hanteren bepaalde standaarden en architecturen). Oplossingen die vervolgens in het laboratorium te zien zijn (zowel korte als langere termijn oplossingen), kunnen centraal worden gesteld in workshops (met eventueel bestuurders/politici) waarin de betekenis en meerwaarde van de technologische oplossingen (zoals standaarden) voor overheidsorganisaties en hun processen centraal kan worden gesteld. Vanuit deze workshops kunnen vervolgens de behoeften van overheidsorganisaties scherper worden geformuleerd (in bijvoorbeeld aanbestedingen), maar ook kunnen ze leiden tot input aan leveranciers om hun oplossingen verder te vervolmaken en de ontwikkeling van standaarden verder op gang te brengen en aan te scherpen.

Het laboratorium biedt kansen om de interoperabiliteit van de elektronische overheid en het gebruik van open standaarden te verbeteren en kan daarmee als aanjager een rol hebben ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de digitale overheid. Daarvoor is het wel van belang om het laboratorium te positioneren als een lange termijn infrastructurele voorziening die een belangrijke rol kan spelen bij:

- a) de verdere ontwikkeling van diverse aspecten van de elektronische overheid en
- b) de met het NUP gewenste versnelling van deze ontwikkeling en
- c) het bieden van een kader voor het oppakken/invullen van diverse zaken die nodig en aangekondigd zijn in het kader van de verdere ontwikkeling van de e-overheid (faciliterende functie). Hieronder kan dus ook interoperabiliteit als thema worden geschaard.

Zie: Ordina (2008, 2009).

5.4 Verantwoording afleggen: de naleving van afspraken

Kern:

Ban vrijblijvendheid uit!

In onderstaande nummering verwijst de letter V naar Verantwoording

V1: Versterk de zelfbinding en verankering van het interoperabiliteitsraamwerk door het introduceren van een systeem van zelfevaluaties en peer reviews

Belangrijk bij het uitbannen van vrijblijvendheid ten aanzien van de naleving van afspraken over interoperabiliteit is het introduceren van een grotere mate van zelfbinding door betrokken partijen. Een visitatiesysteem waarbij zelfevaluaties en peer reviews een rol spelen, is in dit opzicht veelbelovend.

Betrokken partijen dwingen zichzelf om goed na te denken over de mate waarin men standaarden gebruikt en afspraken nakomt. Een zelfevaluatie, gebaseerd op aspecten van het eerder al ontwikkelde interoperabiliteitsraamwerk is hiervoor een geschikt instrument. De betrokken organisaties voeren de zelfevaluatie uit en de resultaten van deze zelfevaluaties bespreekt men met vertegenwoordigers van andere, soortgelijke organisaties of met een onafhankelijk samengestelde commissie met daarin (praktijk)deskundigen. Op deze manier ontstaat een dialoog over standaarden, interoperabiliteit en de betekenis ervan op het niveau van concrete organisaties. Hierdoor gaan dit soort thema's meer leven wat de borging van afspraken ten goede komt. Bij openbaarmaking van de zelfevaluaties leidt deze transparantie ertoe dat men ook ziet hoe andere organisaties omgaan met zaken als standaarden. Ook dit bevordert de naleving. Doelstelling van de visitatie is niet om organisaties te veroordelen voor wat ze hebben gedaan. Het is nadrukkelijk een instrument gericht op de verbetering van zaken, in dit geval de naleving van afspraken en het gebruik van standaarden.

Visitatiesystemen worden vandaag de dag met succes op verschillende niveaus en met betrekking tot een grote range aan onderwerpen veel gebruikt. Zo maakt de OECD (Regulating Reference Committee) in het kader van de borging van governance vraagstukken gebruik van de zogenaamde Regulation Impact Analysis (RIA). Deze is grotendeels gebaseerd op methoden van peer reviewing.¹⁴ Ook de beoordeling van met publieke middelen gefinancierd wetenschappelijk onderzoek vindt al jaren plaats op basis van een uitgewerkt systeem van zelfevaluaties en peer-reviews (zie kader).





Koninklijke
Nederlandse
Akademie van
Wetenschappen

Kwaliteitsbeoordeling onderzoek

Centraal in de kwaliteitsbeoordeling van het met publieke gelden gefinancierd onderzoek staat het zogenoemde Standard Evaluation Protocol 2003-2009 For Public Research Organizations. Dit is tot stand gekomen in samenspraak tussen de VSNU, NWO en KNAW.

¹⁴ http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34141_35258801_1_1_1_1,00.html.

Iedere zes jaar wordt de kwaliteit van onderzoeksinstituten en onderzoeksgroepen aan Nederlandse Universiteiten systematisch beoordeeld. Universiteiten organiseren deze beoordeling zelf en stellen een onafhankelijke internationale peer-review commissie aan. In aanvulling op de externe evaluatie wordt iedere drie jaar ook een interne evaluatie door de instituten uitgevoerd. Iedere drie jaar produceren de instituten een zelfevaluatie. In het ene geval als voorbereiding op de externe evaluatie, in het andere geval als een tussentijdse interne evaluatie.

Er liggen drie doelen ten grondslag aan het bovengenoemde evaluatiesysteem:

- Verbetering van de kwaliteit van het onderzoek door een beoordeling die plaatsvindt aan de hand van internationale kwaliteitsstandaarden en criteria die toezien op de relevantie van het onderzoek;
- Verbetering van het management van het onderzoek en van het leiderschap;
- Verantwoording naar geldschieters, hogere hiërarchische niveaus, de overheid en de samenleving als geheel.

Een belangrijke voorwaarde voor het systeem is het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten die ermee zijn gemoeid.

De resultaten van de evaluatie zijn bedoeld voor zowel de onderzoeksorganisatie zelf voor het management en de individuele onderzoekers. Zodat ze betere besluiten kunnen nemen omtrent toekomstig onderzoek, het management van dit onderzoek en omtrent het toekomstige onderzoeksbeleid. De evaluaties zijn om die reden dan ook zowel retrospectief als prospectief van aard. Dit wordt uitgedrukt in de criteria die worden gebruikt.

<http://www.vsnu.nl/Focus-areas/Research/Quality-assessment.htm>

Ook op wetgevingsgebied werkt men sinds enkele jaren met een visitatiesysteem. De meest recente visitatie heeft in 2007 plaatsgevonden en was gericht op het verkrijgen van zicht op de organisatie van de juridische functie bij ministeries (zie kader).



Visitatie Juridische functie en Wetgeving

Naar aanleiding van het Securitel-arrest, de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op het gebied van de notificatierichtlijn van de EG, is een onderzoek gestart naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van elk ministerie. Daartoe werd in 1998 een Visitatiecommissie wetgeving ingesteld. Gekozen werd voor een systeem van visitatie omdat daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de ministeries in het wetgevingproces voorop zou blijven staan. De ministeries moesten zelf een rapport opstellen over het proces van voorbereiding en effectuering van wetgeving binnen hun eigen werkgebied. De resultaten daarvan werden beoordeeld door de visitatiecommissie die vervolgens aanvullende gesprekken op de ministeries voerde en ter afronding de betreffende minister informeerde over haar bevindingen.

Na twee rapporten van een eerdere visitatiecommissie verscheen in 2007 het rapport ten aanzien van de visitatie van de juridische functie en wetgeving. Het doel van deze visitatie is om zicht te krijgen op de organisatie van de juridische functie bij de ministeries. Het is de bedoeling in de visitatie onder meer na te gaan waar de verschillende taken zijn belegd, wat hun omvang is en op welke wijze ze worden uitgevoerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de positie en de rol van de juridische eenheid (of eenheden) binnen het ministerie.

Het visitatieproces is volgens het volgende stappenschema verlopen:

- opstellen vragenlijst voor zelfevaluatie;

- uitzetten vragenlijst en eerste ronde gesprekken op de ministeries;
- ministeries verrichten zelfevaluatie;
- opstellen reactie per ministerie;
- tweede ronde gesprekken op de ministeries;
- opstellen eindrapport en reacties per ministerie.

Zie voor het eindrapport van de hier besproken visitatiecommissie:

http://www.justitie.nl/images/Eindrapport%20visitatie%20juridische%20functie%20en%20wetgeving_tcm34-38945.pdf

De afbeelding is ontleend aan:

<http://www.platformvergisting.be/Wetgeving/Images/weegschaal.jpg>


Het sterke punt van een visitatiesysteem gebaseerd op zelfevaluaties, is het feit dat deze de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties als uitgangspunt neemt. De vormgeving van een visitatiesysteem ten aanzien van interoperabiliteit dient nader te worden verkend. Tevens is het daarbij de vraag of het systeem voor alle onderdelen van de overheid evengoed werkt. Daarvoor moet worden gekeken naar de randvoorwaarden waaronder een visitatie succesvol is en de mate waarin daar in de verschillende onderdelen van de publieke sector aan voldaan kan worden.

Gebruik het College Standaardisatie als ankerpunt voor cross-sectorale naleving

Zoals eerder (in hoofdstuk 3) beschreven hebben de leden van het College Standaardisatie in de vergadering van 21 november 2007 met elkaar afgesproken dat de besluiten van het College bindend zijn voor alle organisaties die lid zijn van het College. Meerderheidsbesluiten gelden daarbij ook voor de organisaties van leden die niet aanwezig zijn. Men committeert zich dus aan het gebruik van de standaarden die in het College worden vastgesteld. De interviews geven aan dat deze intentie in de praktijk op dit moment moeilijk waar te maken is. Kijkend naar de leden van het College dan gaat het om een verzameling sleutelfiguren met ieder een zekere 'doorzettingsmacht'. Wat nodig is, is een handvat waarmee men elkaar onderling op een positieve manier scherp houdt ten aanzien van de naleving van gemaakte afspraken. Mede door de drukke agenda en de relatief lage frequentie van de bijeenkomsten, komt het er in de praktijk niet altijd van om gericht aandacht te schenken aan de follow up/naleving van eerder gemaakte afspraken op het gebied van interoperabiliteit.

Voortbouwend op de lijn van zelfevaluatie en peer reviewing kan worden nagedacht over de concretisering van de afspraak om elkaar 'hinderlijk te achtervolgen'. Bijvoorbeeld door een rapportagestructuur waarbij ieder van de leden van het College voor de eigen organisatie in kaart brengt of laat brengen hoe het staat met de naleving van de inmiddels gemaakte afspraken en hantering van de afgesproken standaarden. In het geval van afwijkingen geeft men aan waarom de keuze is gemaakt om van de afspraak of de standaard af te wijken. Deze rapportages (zelfevaluaties) worden rondgestuurd aan de overige leden van het College en periodiek (bijvoorbeeld als vast agendapunt) bespreekt men deze in de vergadering van het College. Als variant hierop kan ook worden gedacht aan het creëren van aparte kleinere overleggen tussen organisaties die in een bepaald opzicht wat meer met elkaar dan met anderen hebben. Bijvoorbeeld omdat ze samen in eenzelfde sector zitten of dat de aard van de bedrijfsvoering op elkaar lijkt. Op deze manier houdt men elkaar scherp en wordt gekomen tot een dialoog over de naleving van gemaakte afspraken. Dit heeft als voordeel dat organisaties gedwongen worden erover na te denken en elkaar kunnen helpen met tips en trucs. Door met elkaar in gesprek te komen kunnen bestaande en nieuwe afspraken scherper en beter worden geformuleerd. Dus ook als input voor nieuwe activiteiten en verbetering van de bestaande activiteiten biedt een dergelijke werkwijze voor het College Standaardisatie voordelen.

Een voorbeeld van een werkwijze waarin een overlegorgaan zichzelf voorziet van instrumenten om de leden scherp te houden op afgesproken acties, is de recente invoering van zogenaamde 'signaallijsten' om de naleving van gemaakte afspraken ten aanzien van het NUP te monitoren binnen de Manifestgroep (zie kader).



Signaallijsten NUP

Binnen de Manifestgroep heeft men gekozen voor het op de inhoud van de e-overheid aansluiten (dus alle standaarden die zijn afgesproken ook gebruiken). Men ziet voor zichzelf daarbij een voorbeeldrol weggelegd. Men gaat elkaar hierop ook aanspreken. Om het hinderlijk volgen zoals afgesproken binnen de Manifestpartijen te effectueren gaat men werken met een signaallijst. Op deze lijst staan de issues die in het kader van het NUP belangrijk worden geacht. Per organisatie in de Manifestgroep moet men aangeven of men al zover is dat het issue geïmplementeerd is of dat er plannen zijn om het door te voeren en zo ja wanneer dan. Het secretariaat van de Manifestgroep zet deze vragenlijst uit en verzamelt de resultaten. Dit is in de praktijk een overig een lastige klus. De signaallijst is vervolgens input voor discussie tijdens vergaderingen van de manifestgroep.

Bron afbeelding:
http://www.beinformed.nl/Be_informed_website/resource/BI_Sales/02_Bibliotheek/3D%20Iconen/icon-markten-referenties-manifest.jpg

Laat sectorale naleving plaatsvinden via de strategische sectorale overleggen (en ontwikkel daar specifieke instrumenten voor)

Zoals eerder aangegeven richt het College zich op het sector overstijgende niveau voor wat betreft interoperabiliteit. In navolging van de zelfevaluatie en peer review systematiek als boven voor het College voorgesteld, kan een vergelijkbare systematiek ook binnen sectorale overlegorganen worden ingevoerd. Dit dan uiteraard voor de naleving van afspraken en standaarden binnen de eigen sector. Het is wel belangrijk dat naleving expliciet aandacht krijgt. Een van de respondenten wijst in dit kader op de ervaringen die zijn opgedaan met een stuurgroep rond een pilot. Men heeft de stuurgroep bewust tot een jaar na uitvoering van de pilot laten bestaan om zodoende de ervaringen na implementatie nauwlettend te kunnen volgen en te kijken of men de afspraken wel nakwam. Uit de evaluatie van de pilot bleek dit een van de doorslaggevende factoren voor het succes te zijn geweest. Het voordeel van overlegorganen op het sectorale niveau is dat het vaak gaat om een specifieke setting met specifieke mensen. In veel gevallen kent men elkaar al lang en goed. Voor een systeem van zelfevaluatie en peer reviewing biedt dit dus kansen.

Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet om te komen tot naleving van afspraken binnen een specifieke sector. Te denken valt ondermeer aan het werken met sector specifieke checklisten of overzichten met betrekking op interoperabiliteit binnen een sector. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Verenigde Staten van Amerika waar partijen die actief zijn ten aanzien van het elektriciteitsnetwerk elkaar rond interoperabiliteit vinden. Zij ontwikkelde, speciaal voor besluitvorming in de sector, een checklist voor interoperabiliteit (zie kader).



GWAC's Decision's maker's interoperability checklist

De GridWise Architecture Council (GWAC) houdt zich bezig met de ontwikkeling en implementatie van interoperabiliteitsprincipes en standaarden in de modernisering van het elektriciteitsnetwerk. De GWAC bestaat uit een groep van cross-industry experts en is gevormd door het Amerikaanse Department of Energy.

Naast de ontwikkeling van een interoperabiliteits framework, hebben zij zich onder andere gericht op de ontwikkeling van een checklist voor besluitvormers. Deze checklist is bedoeld als hulpmiddel bij investeringen in hardware en nieuwe ICT om te bepalen of er karakteristieken mee gemoeid zijn die betrekking hebben op interoperabiliteit.

Indien het antwoord op alle vragen in de checklist bij een bepaald voorstel met 'ja' kunnen worden beantwoord, dan bevordert het voorstel de interoperabiliteit. Bij een of meerdere 'nee' antwoorden is het aan te bevelen om het voorstel nog eens te bekijken of het op die punten niet verbeterd kan worden.

Zie: GWAC, 2007.

V2: Laat overheidsorganisaties naar burgers toe verantwoording afleggen over het gebruik van standaarden en afspraken ten aanzien van interoperabiliteit

Een andere manier om vrijblijvendheid uit te bannen is door het perspectief van de burger serieus te nemen. Geef burgers het recht om de overheid aan te spreken op de naleving van standaarden en afspraken over interoperabiliteit.

Overheidsorganisaties maken dan periodiek kenbaar hoever zij zijn met naleving en/of de invoering van standaarden in hun eigen organisaties. Dit bijvoorbeeld in de monitors van NOiV of wellicht in hun eigen (maatschappelijke) jaarverslagen. Burgers kunnen vervolgens hun eigen overheid aanspreken op het feit dat men achterloopt of weinig tot niets doet om interoperabiliteit te stimuleren. Een voorbeeld van een dergelijke set van 'rechten' is de Burger Service Code die de relatie tussen overheid en burger in de digitale samenleving in tien kwaliteitseisen vevat (zie kader).



Burger Service Code

De BurgerServiceCode beschrijft tien kwaliteitseisen voor de relatie tussen burger en overheid in de moderne digitale samenleving. De code formuleert rechten van burgers en de daarbij behorende plichten van overheden. Zo weet de burger wat hij mag verwachten en de overheid wat haar te doen staat. Langs deze weg wil het kabinet de dienstverlening van de overheid aan burgers verbeteren en de zelfredzaamheid van burgers vergroten. De code is vanuit de burger geschreven en bestaat uit 10 'rechten' van burgers:

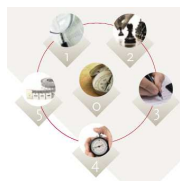
1. Keuzevrijheid contactkanaal: balie, post, fax, telefoon, e-mail, internet

2. Vindbare overheidsproducten: de burger wordt niet van het kastje naar de muur gestuurd.
3. Begrijpelijke voorzieningen: rechten en plichten van burgers zijn inzichtelijk.
4. Persoonlijke informatieservice: informatie op maat, persoonlijke internetpagina.
5. Gemakkelijke dienstverlening: de burger hoeft nog maar een keer gegevens aan te leveren.
6. Transparante werkwijzen: openheid en heldere procedures.
7. Digitale betrouwbaarheid: vertrouwelijkheid gegevens, zorgvuldige archivering.
8. Ontvankelijk bestuur: de overheid herstelt fouten en leert van klachten
9. Verantwoordelijk beheer: de burger kan prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen.
10. Actieve betrokkenheid: de overheid bevordert participatie en zelfwerkzaamheid van burgers.

Bron: <http://www.burgerlink.nl/burgerservicecode/burgerservicecode.xml>

V3: **Neem interoperabiliteit als aandachtspunt mee in de Gateway review systematiek**

Naar aanleiding van de Rekenkamer rapporten over grote ICT projecten bij het Rijk is door het kabinet besloten dat men in de toekomst bij dit soort projecten gebruik moet gaan maken van de zogenaamde Gateway reviewmethode (zie kader).



De Gateway reviewmethode

De reviewmethode Gateway is afkomstig van de Britse overheid en is speciaal ontwikkeld voor programma's en projecten binnen het publieke domein.

Met Gateway wordt gedurende een project bij vijf fase-overgangen bekeken of het project gereed is voor de volgende fase. Dit gebeurt aan de hand van compacte reviews van 4 of 5 dagen, afgesloten met een vertrouwelijke rapportage. Conform het peer-to-peer principe wordt een reviewteam samengesteld waarbij de teamleden van hetzelfde niveau zijn als de opdrachtgever. De reviewmethode is gericht op het behalen van doelen: hoe kan de opdrachtgever, de eindverantwoordelijke, geholpen worden om zo te sturen dat het concrete resultaat, conform de doelstellingen, wordt behaald?

Naast het behalen van doelen is een bijkomend voordeel van de methode dat kennis en vaardigheden van bestuurders en managers die deelnemen aan reviewteams verbeterd worden. Kortom: Gateway bevordert het lerend vermogen binnen de overheid.

Bron: <http://www.hec.nl/home/actueel/thema-s/gateway-review/212>

Indien er voor een project een review wordt uitgevoerd, is het verstandig om dan ook te kijken naar aspecten als interoperabiliteit. Immers niet-naleving van eerder gemaakte afspraken ten aanzien van standaarden en interoperabiliteit betekenen een risico op vertraging of extra kosten in de toekomst. Als onderdeel van de review zou dan dus bekeken moeten worden welke standaarden in het project worden gehanteerd en in welke mate men voldoet aan naleving van NORA principes. Op deze manier spoort men risico's ten aanzien van interoperabiliteit

vroegtijdig op en wordt tevens het leervermogen van de overheid op dit vlak bij bestuurders en managers vergroot. Daarnaast is de symbolische waarde van opname van deze thema's in de Gateway reviewmethode erg belangrijk.

V4: Zie wetgeving als bevestiging van afspraken en niet als beginpunt van naleving (codificering als uitgangspunt van wetgeving)

Een enkele respondent geeft aan dat naleving via wetgeving moet worden afgedwongen. De verplichting om bepaalde standaarden te gaan hanteren of om bepaalde afspraken na te leven moet in de wet worden vastgelegd en dan is de naleving aanzienlijk eenvoudiger af te dwingen, zo luidt de redenering. In het verlengde van deze zienswijze dienen dan strenge sancties aan overtredingen te worden gekoppeld. Deze redenering gaat voorbij aan het feit dat het probleem ten aanzien van interoperabiliteit niet het maken van afspraken of het vastleggen is, maar de naleving ervan. Alleen het feit dat iets in een wet is vastgelegd of dat er een afspraak is gemaakt is, zoals blijkt uit de praktijk, onvoldoende om naleving ervan te garanderen. Dit is overigens geen probleem dat specifiek geldt ten aanzien van interoperabiliteit, maar in algemene zin als probleem is erkend. In zijn recente boek over de dynamiek van bestuur en recht verwijst Zouridis in dit kader naar wat hij aanduidt als 'de kloof tussen regels en uitvoering (Zouridis, 2009: 65).

Het valt daarom te overwegen om wetgeving vanuit een andere invalshoek te benaderen. Het is meer productief om wetgeving niet als startpunt te nemen voor het afdwingen van afspraken over interoperabiliteit, maar juist te zien als eindpunt van een ontwikkelingstraject. De inspanningen worden dan vooral gericht om betrokken partijen zelf het nut en de noodzaak van naleving van de afspraken te laten inzien en ze dus op vrijwillige basis tot naleving te bewegen. Pas dan werpen de afspraken ook daadwerkelijk vruchten af. Zelfsturing dient dus effectief gemaakt te worden. De in eerdere paragrafen genoemde suggesties kunnen hierbij een rol spelen. Indien afspraken door de meerderheid van de betrokkenen in de praktijk worden gedragen en nageleefd, is het zinvol om een en ander in wetgeving te gaan vastleggen. Hierbij gaat het dan om een codificatie (bekrachtiging) van de langzaam gegroeide en ontwikkelde praktijk. Op deze manier kan puur symbolische wetgeving die in de praktijk niet te handhaven of na te leven is (met bijbehorende frustratie), worden voorkomen. Het hanteren van wetgeving als stok achter de deur (zie eerder) past bij een dergelijke benadering van wetgeving. Dit omdat het een stimulans is voor partijen om de zelfsturing serieus in te vullen.

V5: Gebruik NEN-ISO norm 38500 voor verankering interoperabiliteit in individuele organisaties

In paragraaf 2.1 van dit rapport is aangegeven dat er inmiddels een wereldwijde standaard met betrekking tot IT-governance is ontwikkeld, de ISO-38500 standaard uit 2008. Deze standaard beschrijft alleen de principes die binnen IT-governance zouden moeten worden toegepast. Het doel ervan is om een effectieve, efficiënte en geaccepteerde inzet van ICT binnen organisaties te bewerkstelligen. De standaard zelf geeft, door het benoemen van enkele principes waaraan organisaties moeten voldoen, feitelijk alleen een algemeen raamwerk waarbinnen beslissingen over IT zijn te nemen. De invulling van dit raamwerk dient binnen iedere organisatie afzonderlijk te geschieden. Juist hier liggen kansen voor interoperabiliteit. In de organisatiespecifieke uitwerking van de principes uit de ISO standaard moeten organisaties inzicht geven aan de bestuurders hoe wordt omgegaan met standaarden, NORA-principes en andere afspraken op het gebied

van interoperabiliteit. Vooral lijkt dit aan de orde bij de verdere invulling van principe 5 van de standaard, te weten 'Conformance' (zie kader).



Principe 5 van de NEN-ISO/IEC 38500: 2008

Principle 5: Conformance

Evaluate

Directors should regularly evaluate the extent to which IT satisfies obligations (regulatory, legislation, common law, contractual), internal policies, standards and professional guidelines.

Directors should regularly evaluate the organization's internal conformance to its system for Governance of IT.

Direct

Directors should direct those responsible to establish regular and routine mechanisms for ensuring that the use of IT complies with relevant obligations (regulatory, legislation, common law, contractual), standards and guidelines.

Directors should direct that policies are established and enforced to enable the organization to meet its internal obligations in its use of IT.

Directors should direct that IT staff follow relevant guidelines for professional behaviour and development.

Directors should direct that all actions relating to IT be ethical.

Monitor

Directors should monitor IT compliance and conformance through appropriate reporting and audit practices, ensuring that reviews are timely, comprehensive, and suitable for the evaluation of the extent of satisfaction of the business.

Directors should monitor IT activities, including disposal of assets and data, to ensure that environmental, privacy, strategic knowledge management, preservation of organizational memory and other relevant obligations are met.

Bron:

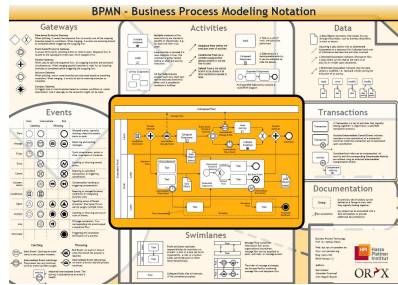
Nederlandse Norm NEN-ISO/IEC 38500 (en), Corporate governance of information technology.

Het gaat om het laten zien dat de eigen ICT in de organisatie voldoet aan alle voorgeschreven wet- en regelgeving. Inzichtelijk moet worden gemaakt dat er eigen beleid ten aanzien van naleving van afspraken (waaronder dus interoperabiliteitsafspraken) wordt gehanteerd en dat dit in de dagelijkse praktijk is geïmplementeerd en nageleefd.

Op deze manier krijgt het bestuur of het management van een organisatie dus inzicht in de mate waarin de eigen organisatie zich conformeert aan standaarden en aan eerder gemaakte afspraken.

V6: Stimuleer organisatorische interoperabiliteit door het verplicht stellen van een eenduidige taal waarmee organisationele processen beschreven worden

Het nastreven van organisatorische interoperabiliteit is lastig omdat dit bij veel bestuurders het gevoel geeft direct te raken aan de autonomie van de eigen organisatie waar men verantwoordelijk voor is. In deze situatie is het aan te bevelen te kiezen voor een vorm van metasturing. Dus niet inhoudelijk voorschrijven hoe interoperabiliteit qua werkprocessen moet worden vormgegeven, maar de aandacht richten op de procedure waarmee tot organisationele interoperabiliteit wordt gekomen. In dit kader zou overwogen moeten worden om overal binnen de overheid dezelfde gestandaardiseerde beschrijvingswijze te hanteren met betrekking tot het maken van processchema's. Indien iedere organisatie de eigen processen op dezelfde manier en met dezelfde conventies beschrijft, dan wordt het in de praktijk makkelijker om in een later stadium de processen met elkaar te vergelijken en eventueel af te stemmen om zodoende uitwisseling tussen organisaties te vereenvoudigen. Een voorbeeld van een eenduidige beschrijvingstaal is de zogenaamde Business Process Modeling Notation (zie kader). De Deense overheid beveelt BPMN inmiddels aan voor het gebruik binnen haar organisaties.



Business Process Modeling Notation

A standard Business Process Modeling Notation (BPMN) will provide businesses with the capability of understanding their internal business procedures in a graphical notation and will give organizations the ability to communicate these procedures in a standard manner. Furthermore, the graphical notation will facilitate the understanding of the performance collaborations and business transactions between the organizations. This will ensure that businesses will understand themselves and participants in their business and will enable organizations to adjust to new internal and B2B business circumstances quickly.

BPMN has been developed to provide users with a royalty free notation. This will benefit users in a similar manner in which UML standardised the world of software engineering. There will be training courses, books and a body of knowledge that users can access in order to better implement a business process.

BPMN was developed by [Business Process Management Initiative](#) (BPMI), and is currently maintained by the [Object Management Group](#) since the two organizations merged in 2005.

Bron tekst:
<http://www.bpmn.org/>
 Bron afbeelding:
http://bpt.hpi.uni-potsdam.de/pub/Public/BPMNCorner/BPMN1_1_Poster_EN.pdf

Het voordeel van het gebruiken van een standaard beschrijvingsmethode als bijvoorbeeld BPMN, is dat de binnen en tussen organisaties te gebruiken processchema's in ieder geval op dezelfde manier worden beschreven wat de afstemming tussen processen en dus ook organisaties makkelijker en laagdrempeliger maakt.

6 Werking van de aanbevelingen toegelicht

In het voorgaande hoofdstuk zijn vele suggesties – geordend aan de hand van de trits beheersing, uitvoering en naleving – gedaan die bijdragen aan de verdere ontwikkeling en verbetering van de governance van interoperabiliteit. Vragen die daarbij vrij snel naar boven komen, zijn wie moeten de verschillende acties uitvoeren en hoe gaat dit werken in de praktijk? Dit hoofdstuk geeft een aanzet tot beantwoording van deze vragen. Paragraaf 6.1 staat stil bij de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de acties. De daaropvolgende paragraaf toont, aan de hand van een gedachte-experiment, hoe de werking van de geïdentificeerde acties de governance van interoperabiliteit in de praktijk versterkt.

6.1 Suggestie voor verdeling van verantwoordelijkheden

Zoals duidelijk is geworden uit de beschrijving van de huidige stand van zaken zijn er momenteel al vele organisaties en partijen betrokken bij de governance van interoperabiliteit (zie hoofdstuk 3). Te denken valt aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en de andere departementen, de Regiegroep NUP, het programma NOiV, het Forum en College Standaardisatie (met daarbij het ondersteunende Bureau Forum Standaardisatie), ICTU-RENOIR, de departementale CIO's en de CIO Rijk, sectorale overleggen en natuurlijk overheidsorganisaties zelf. Iedere partij doet dit vanuit de eigen verantwoordelijkheid en het eigen belang. Vandaar ook dat we spreken over 'governance' en niet over 'government'.

In een dergelijke situatie waarin dus sprake is van vele actoren, vele belangen en soms diffuse verantwoordelijkheden, is het eenduidig beleggen van taken en nieuwe verantwoordelijkheden niet eenvoudig. Het overzicht zoals dat in deze paragraaf wordt gepresenteerd is daarom dan ook niet meer als een eerste aanzet voor een verdere discussie hierover tussen de betrokken actoren. Niet het verleden maar de toekomst ten aanzien van de governance van interoperabiliteit staat hierbij centraal. Het gaat dus niet om het oordelen of veroordelen van de gang van zaken of het handelen van actoren tot nu toe, maar om het beleggen van taken en verantwoordelijkheden die horen bij een verdere ontwikkeling van deze governance, met als doel deze te versterken.

Onderstaand per aangrijpingspunt voor verbetering een indicatie van de verdeling van verantwoordelijkheden. De suggestie die wordt gedaan betreft een suggestie voor een partij of partijen die het initiatief zouden kunnen of moeten nemen ten aanzien van een bepaalde actie. Het wil niet zeggen dat de genoemde partijen alleen verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering ervan. In het kader van de governance gedachte is immers altijd sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle betrokken partijen. Overal waar Forum en/of College Standaardisatie staat, wordt ook ondersteuning vanuit het Bureau Forum Standaardisatie geïmpliceerd.

Besturing (beheersing) (B)

Aangrijpingspunt voor verbetering	Suggestie voor beleggen verantwoordelijkheid	Toelichting
<i>B1. Richt de governance van interoperabiliteit niet alleen op crosssectoraal, maar vooral ook op sectoraal niveau</i>	Ministerie van BZK (uiteeraard in samenwerking met de andere departementen)	Het ministerie van BZK vanuit haar 'stelsel verantwoordelijkheid' (art. 8 IVR, 1990).
<i>B2. Stimuleer en/of faciliteer strategische overlegorganen in sectoren of overlegorganen die optreden ten aanzien van afzonderlijke inhoudelijke aandachtsgebieden</i>	Vakdepartementen met ondersteuning van Forum/College	Vakdepartementen zijn in staat om ieder voor hun eigen beleidssectoren de overleggen te activeren en te faciliteren zodat ook interoperabiliteit als thema hier kan worden verankerd. Specifieke overlegorganen kunnen door College of Forum worden uitgenodigd te komen praten om samen te kijken hoe interoperabiliteit in de sector verder ontwikkeld kan worden.
<i>B3. Stimuleer dat interoperabiliteit in deze overlegorganen permanent op de agenda staat</i>	Zie B2. Daarnaast geldt dat bestaande sectorale overlegorganen ook zelf hiertoe het initiatief kunnen nemen.	Zie B2
<i>B4. Creëer een 'gezicht' dat hoort bij interoperabiliteit als thema</i>	Ministerie van BZK, Ministerie van EZ, Forum/College Standaardisatie en programma NOIV	Samen nadenken over oftewel een gezicht of over meerdere gezichten ten aanzien van verschillende aspecten/doelen. Hierbij voortbouwen op initiatieven die op dit vlak in gang zijn gezet.
<i>B5. Creëer een stok achter de deur die vrijblijvendheid bij zelfsturing beteugelt</i>	Ministerie van BZK en de vakdepartementen	Zij hebben de mogelijkheid om wetgeving als stimulans te gebruiken. Via inkoopvoorwaarden kunnen ook standaarden worden afgedwongen.
<i>B6. Maak keuzes en zie toe op naleving ervan om de rol van de overheid als</i>	Ministeries, samen met grote uitvoeringsorganisaties	Ministeries vanuit hun voorbeeldrol, grote uitvoeringsorganisaties omdat zij het volume

<i>launching customer sterker in te vullen</i>		hebben om een daadwerkelijk verschil te maken.
<i>B7. Ontwikkel een expliciete governance strategie</i>	Samenspel tussen het Forum/College, het programmabureau NOiV en de ministeries van BZK en EZ.	
<i>A. Zie interoperabiliteit als een infrastructureel en strategisch vraagstuk</i>	Forum/College en NOiV	Continu blijven uitdragen van deze zienswijze in diverse uitingen.
<i>B. Leg nadruk op semantische boven technische en organisatorische standaarden</i>	Forum/College Standaardisatie	Vanuit haar taak om aanbevelingen te doen omtrent open standaarden en de coördinatie en afstemming op dit vlak tot stand te brengen
<i>C. Hanteer een ontwikkelpad voor standaarden</i>	Vakministeries, het Forum/College en het programma NOiV	In samenspraak moet men nadenken over verschillende paden om tot het doel te komen en hierover ook duidelijk communiceren naar de doelgroepen.
<i>D. Focus op het wegnemen van belemmeringen voor toepassing en gebruik</i>	NOiV en Renoir Specifiek voor wegnemen juridische belemmeringen: Ministeries van BZK en EZ	Samen kunnen ze de identificatie van belemmeringen ter hand nemen en tevens ook ondersteuning bieden/organiseren in het wegnemen van belemmeringen. Dit omdat NOiV is opgericht om overheidsorganisaties te helpen hun weg te vinden waar het gaat om o.a. open standaarden. Voor wat betreft de juridische belemmeringen dienen de ministeries helderheid te scheppen over de punten uit het wettelijke kader die nog niet zijn opgelost.
<i>E. Richt de aandacht vooral op de implementatie van afspraken en maak hierbij</i>	Ministerie van BZK en het programma NOiV	De verspreiding en diffusie zijn op dit moment niet belegd als verantwoordelijkheid. Met de steun van het

<i>gebruik van bewezen inzichten uit innovatietheorieën</i>		Ministerie van BZK en van EZ, lijkt NOiV de meest aangewezen partij. Dit vanuit de gedachte waarvoor NOiV in het leven is geroepen. Men werkt nu enigszins aan de diffusie, gezien de voorlopersbijeenkomsten en de ambassadeursrol die Erik Gerritsen heeft.
<i>F. Hanteer een onderscheid in ontwikkelingsniveaus van organisaties</i>	Programma NOiV	Zie boven. Daarbij is NOiV al bezig met de ontwikkeling van plateau's.

Uitvoering (U)

Aangrijpingspunt voor verbetering	Suggestie voor beleggen verantwoordelijkheid	Toelichting
<i>U1: Richt de governance op individuele managers: personen!</i>	Forum/College en programma NOiV	In het Forum en College zitten bestuurders en managers en NOiV richt zich op het ondersteunen van overheidsorganisaties. Dit is dus effectiever als men zich op de managers in plaats van op de organisaties zelf richt.
<i>U2: Zoek 'smaakmakers' op en 'creëer informeel overleg'</i>	Forum en College Standaardisatie en Programma NOiV	In het College komen diverse potentiële 'smaakmakers' samen. Dit moment moet worden benut. NOiV kan wellicht een rol spelen in het aanjagen en faciliteren van informele overlegsituaties. Dit vanuit haar netwerk en relaties.
<i>U3: Overtuig managers en voorzie hen van argumenten</i>	Forum/College, programma NOiV, Renoir	
<i>A. Het leggen van nadruk op business cases op het niveau van een specifieke</i>	NOiV en/of Renoir met ondersteuning van Forum/College	Het aanbieden van formats voor het maken van goede businesscases past bij de ondersteuning van

<i>organisatie;</i>		organisatie die wordt geboden door NOiV en door Renoir. Het Forum en College moeten in hun handelen uitdrukking geven aan het feit dat dit soort businesscases belangrijk zijn. Met andere woorden: zij moeten de betekenis van standaarden meer centraal stellen en benadrukken.
<i>B. Geef ruimte om te experimenteren</i>	Ministeries van BZK en EZ, samen met het Ministerie van Financiën.	Financiën is nodig om afspraken te maken over besteding van eventuele besparingen
<i>C. Het aanspreken van managers in hun eigen 'taal';</i>	Forum en College	Meer dan nu aandacht schenken aan betekenis van standaarden.
<i>D. Het, sterker dan nu het geval is, wijzen op de wettelijke grondslag die achter de huidige NORA principes ligt; en</i>	Renoir en Forum/College	Dit past bij het laten werken van het strategisch katern NORA als Interoperabiliteits Raamwerk.
<i>E. Erken of beloon managers/bestuurders die lef tonen.</i>	Alle betrokken organisaties	Iedere betrokken organisatie kan en moet op zijn eigen manier invulling geven aan dit punt.
<i>U4: Test en verken de betekenis van interoperabiliteit in een laboratorium setting</i>	Ministerie van EZ in samenwerking met het programma NOiV	Het eGovernment laboratorium staat in de plannen van NOiV maar zonder prioriteit. Wel ligt er al een concreet voorstel om te starten. Financiële steun voor de opstart vanuit EZ is nodig om een vliegende start hiermee te maken.

Verantwoording (V)

Aangrijpingspunt voor verbetering	Suggestie voor beleggen verantwoordelijkheid	Toelichting
V1: <i>Versterk de zelfbinding en verankering van het interoperabiliteitsraamwerk door het introduceren van een systeem van zelfevaluaties en peer reviews</i>	College en sectorale overlegorganen, ondersteund door Renoir en NOiV	Het College moet zelf op de genoemde manier gaan werken, evenals sectorale overlegorganen. Hulpmiddelen om dit mogelijk te maken, zoals procedures voor visitaties, formats voor een zelfevaluatie en eventueel checklists kunnen tot stand komen in samenwerking met Renoir en NOiV.
V2: <i>Verantwoording afleggen aan burgers</i>	Leden College	Binnen het College kan de afspraak worden gemaakt op deze manier voor wat betreft de eigen organisaties te gaan werken.
V3: <i>Neem interoperabiliteit als aandachtspunt mee in de Gateway review systematiek</i>	Ministerie van BZK en vooral de departementale CIO's en de CIO Rijk	Inbrengen interoperabiliteit als aandachtspunt in de methode die nu voor het eerst grootschalig wordt toegepast.
V4: <i>Zie wetgeving als bevestiging van afspraken en niet als beginpunt van naleving (codificering als uitgangspunt van wetgeving)</i>	Ministeries van BZK en EZ	Eventueel in samenspraak met Ministerie van Justitie (wetgeving)
V5: <i>Gebruik NEN-ISO norm 38500 voor verankering interoperabiliteit in individuele organisaties</i>	Renoir en programma NOiV en Forum en College	Vanuit Renoir en NOiV kan erop worden gewezen om deze norm te gaan gebruiken binnen overheidsorganisaties. Ook kan men vanuit deze programma's ondersteuning bieden bij het zelf invullen van het bredere algemene kader naar de eigen specifieke organisatie. De leden van Forum en

		College kunnen zelf het goede voorbeeld geven door deze norm in de eigen organisatie te hanteren en dit ook te communiceren.
V6: <i>Stimuleer organisatorische interoperabiliteit door het verplicht stellen van een eenduidige taal waarmee organisationele processen beschreven worden</i>	Ministerie van BZK en Forum/College	Verplichten is lastig. Wel kunnen het ministerie van BZK en het Forum/College samen proberen uit te dragen wat de waarde is van het gebruik van een eenduidige methode. Wellicht ook door binnen het College af te spreken dat de eigen organisaties een methode gaan hanteren en dit vervolgens breeduit communiceren.

6.2 De werking van de aanbevelingen: een gedachte-experiment

Het is lastig om een concreet beeld op te roepen van hoe de verbeteringen in de praktijk gaan werken. Daarom in deze paragraaf een gedachte-experiment. Uitgaande van een (volledig) fictieve standaard wordt de werking van de aanbevelingen in de praktijk geduid. De hoop is dat het experiment een bijdrage levert aan de kwaliteit van de discussie die naar aanleiding van dit rapport gevoerd moet worden. Namelijk een discussie over de manier waarop de naleving van afspraken over interoperabiliteit en standaarden verder kan worden ontwikkeld en verbeterd.



De JB-007 standaard voor uitwisseling van gevoelige en vertrouwelijke informatie

De start van de casus ligt in 2012. Er zijn behoorlijke slagen gemaakt in de ontwikkeling van de elektronische overheid. Het gebruik ervan is inmiddels ingeburgerd, zeker op het niveau van organisaties onderling. Eerder gedane beloften over lastenvermindering zijn, na enkele moeilijke jaren, nu ook echt merkbaar voor burgers. De keerzijde is wel dat burgers en ook organisaties gewend zijn geraakt aan elektronische transacties en het afhandelen en regelen van allerlei zaken langs digitale weg en steeds hogere eisen stellen aan hun

contacten met organisaties. Dat uit zich steeds vaker in de roep om proactieve dienstverlening. Men verwacht meer en meer dat het initiatief tot een bepaalde dienst of uitoefening van een recht door de overheid wordt genomen en niet meer van de burger zelf hoeft te komen. 'Men heeft toch immers alle gegevens en men kent mijn situatie toch zo goed' is de hierbij gehanteerde redenering van veel burgers.

Voor de overheid betekent dit een nieuwe uitdaging op het terrein van de elektronische overheid. Om te voldoen aan de verwachtingen en dus proactieve dienstverlening op grote schaal mogelijk te maken moet men nog intensiever gaan samenwerken met andere overheidsorganisaties en met organisaties uit de private sector. Dit vereist, in tegenstelling tot de eerdere jaren, nu ook dat informatie tussen organisaties wordt uitgewisseld die veelal als 'gevoelige bedrijfsinformatie' wordt beschouwd, zoals informatie over omzetten en aantallen klanten. Ook dient op grotere schaal dan nu een uitwisseling plaats te vinden van 'vertrouwelijke klantinformatie'. Dit soort informatie is nodig om te komen tot exacte profielen van burgers/klanten die zijn opgebouwd over de verschillende betrokken organisaties heen.

Het uitwisselen van dit soort informatie vraagt om extra aandacht qua beveiliging, transport en logistiek. Alleen als dit goed en afdoende is geregeld waarbij alle betrokken partijen vertrouwen hebben in de oplossing, kan het een succes worden. Om te komen tot een oplossing voor deze problematiek is dus zowel technische, semantische en organisatorische interoperabiliteit een vereiste. Het Bureau Forum Standaardisatie (BFS) en het programma NOiV maken samen een analyse die aangeeft dat het gebruik van een standaard op dit terrein, zeker ten opzichte van de huidige situatie, voor toepassing binnen de e-overheid grote voordelen meebrengt. Niet alleen voor de overheid als geheel, maar zeker ook voor sectoren die veel gegevens uitwisselen.

In januari 2012, na lang praten tussen overheid, private partijen en ICT-leveranciers, tekenen de contouren van een breed gedragen oplossing voor de technologische kant van de uitwisseling van de bedoelde informatie zich af. Er wordt overeenstemming bereikt over de manier waarop applicaties met elkaar dit soort informatie uitwisselen, de wijze waarop het transport van de gegevens dient plaats te vinden en vooral natuurlijk de beveiligingsaspecten en protocollen die geregeld moeten zijn indien organisaties deze gegevens uit gaan wisselen.

Op 12 mei 2012 verschijnt een artikel in de AutomatiseringGids. Hierin geven zowel overheid als bedrijfsleven aan hoge verwachtingen van deze standaard te hebben. Wel ziet men nog de nodige beren op de weg ten aanzien van de implementatie. Niet alleen moeten de eigen systemen van organisaties worden uitgerust met nieuwe technologie, ook moeten definities van gegevens en vooral ook processen van organisaties op elkaar worden afgestemd. Pas dan kan de eigen organisatie voldoen aan de nieuwe standaard. Dit vraagt dus om behoorlijke investeringen in geld en tijd van betrokken organisaties. In het bewuste artikel geven sommige organisaties aan voorlopig eerst andere prioriteiten te hebben waarin geïnvesteerd moet worden. Zij kunnen pas op zijn vroegst in 2015 aan de standaard voldoen en niet, zoals de bedoeling is, al per januari 2014.

Vroeger werd vooral ingezet op een sectoroverstijgende implementatie van standaarden, daar sinds de koerswijziging van vorig jaar wordt de aandacht door het Ministerie van BZK en het College Standaardisering, vooral gelegd op een inbedding van standaarden binnen sectoren. Dat betekent onder andere dat vakministeries actief bezig zijn (geweest) met het stimuleren van strategische

overleggen in de voor hen relevante beleidssectoren en het agenderen van interoperabiliteit als thema daarbinnen. Doordat de maatregelen die zijn genomen om interoperabiliteit te stimuleren langzaam vruchten beginnen af te werpen en de bijdrage van interoperabiliteit en standaarden aan de vermindering van administratieve lasten steeds duidelijker wordt, lukt dat steeds beter. De AKO uit de sociale zekerheid heeft hierbij als voorbeeld gediend. Inmiddels bestaan dan ook goed functionerende (keten)overleggen op het terrein van mobiliteit, landbouw en veiligheid. Ook de NICTIZ slaagt er steeds beter in om zich binnen de zorgsector te bewijzen als strategisch overlegorgaan met een duidelijke meerwaarde.

Belangrijk hierbij zijn de inspanningen van 'Mr. Interoperabiliteit' Cor Franke. Hij zoekt als vrijgestelde ambassadeur, aangesteld door de ministeries van BZK en EZ gezamenlijk met steun van zowel het College als van het programma NOiV, flink de publiciteit om aandacht te genereren voor vraagstukken op het gebied van interoperabiliteit. Ook speelt hij, vanuit zijn enorme ervaring en dito netwerk, achter de schermen een belangrijke rol bij het agenderen van het thema en de verdere ontwikkeling van de eerder genoemde overleggen.

Gezien de te verwachte meerwaarde van de nieuwe standaard en daarmee dus het belang ervan, besluit het Ministerie van BZK om de naleving ervan hoog op de agenda te zetten. Onder verwijzing naar het eigen belang van de betrokken organisaties roept men op om zo snel mogelijk aan te sluiten bij de JB-007 standaard. Lukt dit niet of lukt dit niet tijdig, zo leert het persbericht van BZK, dan wordt het gebruik van de standaard verplicht per 1 juli 2014.

Voor het implementatietraject van de nieuwe standaard hanteren de ministeries van BZK en EZ, in samenspraak met het College Standaardisatie, een zorgvuldige strategie. Uitgangspunt is dat de aandacht eerst wordt gericht op sectoren waarvan het de verwachting is dat de opbrengst hiervan het grootste zal zijn (voorlopers). Bovendien zoekt men naar een sector waarin de stand van de ontwikkeling van ICT en ICT-gebruik ongeveer op hetzelfde (hoge) niveau ligt. Een derde en laatste criterium is dat er binnen de sector managers actief zijn die verder kijken dan de eigen organisatie en die lef durven te tonen en keuzes durven te maken. Op basis van deze overwegingen kiest men ervoor om de nieuwe standaard het eerst in te voeren binnen de sociale zekerheid. Het volume in deze sector van uit te wisselen informatie is groot en bij zichtbaar succes in deze sector, zullen organisaties in andere sectoren snel volgen, zo luidt de verwachting.

Op basis van deze afwegingen benadert men het Algemeen Keten Overleg (AKO). Het AKO reageert positief op de vraag om als eerste in de sociale zekerheidssector actief aan de slag gegaan met de nieuwe standaard. Interoperabiliteit staat in deze sector al tijden als een belangrijk aandachtspunt op het netvlies en men ziet hierin een kans om op dit vlak weer een nieuwe slag te slaan. Vooral ook omdat de nieuwe standaard proactief werken mogelijk maakt. Een wens die al langer binnen de sector leeft, maar de afgelopen jaren telkens tegen praktische barrières aanliep.

Op basis van het format voor dit soort business cases op organisationeel niveau, zoals dat is ontwikkeld en wordt aangeboden door het programma NOiV, maakt men business cases op het niveau van zowel het werkbedrijf als van de gemeenten. Deze businesscase lijkt ook naar de gevolgen in termen van kosten en baten op de langere termijn. Op uitnodiging van 'Mr Interoperabiliteit' die hierbij zijn persoonlijke netwerk aanspreekt, komt de top van de 5 grootste gemeenten, de top van de VNG en de top van het Werkbedrijf op 1 juni 2012 bij elkaar in het

befaamde Haagse restaurant 'Moonraker'. Men besluit op deze avond om, mede geïnspireerd door de uitkomst van de individuele businesscases, gezamenlijk de schouders onder deze uitdaging te zetten.

In de zomermaanden vindt de voorbereiding van zaken plaats. Al vrij snel komen enkele problemen naar voren. Zo ontstaat er al snel een discussie over de vraag wat nu precies 'gevoelige' en 'vertrouwelijke' informatie is. Ieder van de betrokken organisaties blijkt daar een eigen beeld bij te hebben. Verder blijkt uit een test in het daartoe ingerichte eGovernment laboratorium dat de nieuwe standaard niet goed samenwerkt met bepaalde backoffice systemen van een dominante leverancier in de gemeentemarkt. Om deze systemen goed samen te laten werken met de nieuwe standaard is een flinke investering nodig en bovendien geeft de leverancier aan dat het benodigde koppelvlak op zijn vroegst pas eind 2013 beschikbaar kan zijn.

In augustus komt het Moonraker-overleg opnieuw bijeen. Men is vastberaden de gerezen problemen op te lossen en maakt terplekke keuzes met betrekking tot de vraag welke informatie in eerste instantie in ieder geval wordt uitgewisseld. Verder besluit men tot de ontwikkeling van een tijdelijke landelijke voorziening die gaat functioneren als schakel tussen de gemeenten en het werkbedrijf. Gemeenten koppelen aan de landelijke voorziening die vervolgens de koppeling op basis van de JB-007 standaard maakt met het Werkbedrijf. De financiering van deze tijdelijke oplossing komt uit middelen die worden ingeboekt als besparingen als gevolg van de nieuwe standaard. Dit onder het motto 'de kost gaan voor de baat uit'. Over deze bijzondere constructie is overeenstemming bereikt met het Ministerie van BZK en Financiën.

Aanvankelijk tekende ook een derde probleem zich af in de samenwerking. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de standaard bleek het nodig om ook de processen van de organisaties, meer dan nu het geval is, op elkaar te laten aansluiten. Ook bleek integratie van sommige processen tussen de betrokken organisaties noodzakelijk. Hoewel vooraf werd gevreesd dat dit een groot struikelblok zou vormen, blijkt dit in de praktijk enorm mee te vallen. De reden hiervoor was dat men zowel bij de gemeenten als bij het werkbedrijf gebruik maakt van dezelfde modelleringstaal om processen te beschrijven, te weten de BPMN standaard. De partijen die deelnemen aan de AKO hadden hiertoe in de loop van 2010 al besloten omdat men zag dat dit verregaande voordelen met zich mee kon brengen voor de sector als geheel. Dit leidt ertoe dat men in de praktijk vrij makkelijk de processen naast elkaar kan leggen en bruggen tussen deze processen kan bouwen.

Een ander voordeel dat nu naar voren komt, is dat er in de periode 2010-2011 al werk is gemaakt van het wegnemen van enkele juridische blokkades voor elektronische transacties en gegevensuitwisseling. Deze juridische issues waren enkele jaren geleden al ooit signaleerd in een onderzoek naar een wettelijk kader e-overheid en het duurde even om ze op een goede manier op te lossen. Het gevolg is wel dat de weg nu dus vrij is om persoonsgegevens op basis van goede en verantwoorde wet- en regelgeving uit te wisselen. Dat levert dus verder geen vertraging meer op.

Na oplossing van de problemen werkt men vanaf oktober op basis van de nieuwe standaard. Het eerste succes tekent zich snel af. Binnen de sociale zekerheid gaat het Werkbedrijf als eerste organisatie over op de nieuwe standaard. Vooral in de contacten met de sociale diensten van gemeenten blijkt dit enorme voordelen op te leveren. Doordat wordt gewerkt op basis van een business case model, monitort

men de resultaten zorgvuldig. In de eerste twee maanden van werken volgens de nieuwe standaard, blijken de administratieve lasten voor burgers met 30% af te nemen. Daarnaast dalen de kosten van de gegevensuitwisseling voor de betrokken organisaties met meer dan 15%. Dit terwijl de investering in nieuwe technologische voorzieningen eenmalig en beperkt van omvang blijkt te zijn.

Net voor de feestdagen van december verschijnt het boekje 'For your eyes only. Ontboezemingen over standaardisatie in de praktijk'. Een initiatief van het programma NOiV en het College Standaardisatie. In dit boekje vertellen de bij de invoering van JB-007 standaard in de sociale zekerheidssector betrokken topmanagers, via een ghostwriter, op basis van hun eigen persoonlijke ervaringen en in hun eigen woorden (dus in een taal die managers begrijpen) hoe de implementatie is verlopen en wat de betekenis is van de standaard voor de eigen organisaties. Dit boekje wordt breed verspreid binnen de publieke sector en krijgt de nodige aandacht. Mede door het getoonde lef wordt de manager van het werkbedrijf vervolgens in april 2013 uitgeroepen tot publieke manager van het jaar.

Bijkomend voordeel van het gebruik van de nieuwe standaard binnen werkbedrijf en de gemeenten is dat er meteen een groot draagvlak voor ontstaat. De overheid toont in de praktijk belang aan deze standaard te hechten en dat leidt ertoe dat ook andere organisaties, in zowel het publieke als het private domein, de keuze maken om ook met de standaard te gaan werken of om voorbereidingen voor de implementatie ervan te starten.

Gelijktijdig met de inspanningen binnen de sociale zekerheidssector gebeurt ook het nodige op andere fronten en op andere niveaus. Na een consultatieronde en een positief advies van het Forum Standaardisatie, bekrachtigt het College Standaardisatie deze afspraken in haar vergadering van februari 2013. Een nieuwe standaard is daarmee formeel geboren met als naam 'JB-007'. Deze standaard, dus specifiek voor het uitwisselen van gevoelige en vertrouwelijke informatie wordt toegevoegd aan de lijst met standaarden die vallen onder het 'pas toe of leg uit regime'. Tegelijkertijd start het College, samen met het programma NOiV, met het op systematische wijze in kaart brengen van de betekenis van de JB-007 standaard voor zowel 'de' overheid als voor concrete betrokken organisaties. Het gaat in deze beeldvorming niet zozeer om aan te geven hoe de standaard in elkaar steekt of werkt, maar vooral om wat je er als organisatie mee kunt, wat de meerwaarde ervan is in de dagelijkse praktijk en wat een keuze voor de standaard betekent qua implementatie inspanningen. De communicatie op dit vlak naar organisaties die met de standaard aan de slag moeten ligt in handen van het programma NOiV. Zij richten zich in hun uitingen vooral op de bestuurders en managers van deze organisaties. Uitgangspunt hierbij is dat managers weinig tot geen verstand hebben van technologie..

Om de implementatie ook buiten de sociale zekerheidssector aan te jagen, start men binnen het College ook met het bijhouden en bespreken van de voortgang in de eigen organisaties van de leden van het College. Hiervoor gebruikt men een 'scorelijst' die is ontwikkeld door het programma NOiV in samenwerking met Renoir. De organisaties vullen deze scorelijsten zelf in. Naast de JB-007 wordt hiermee ook de voortgang ten aanzien van de naleving van andere standaarden in kaart gebracht. Voor de meeste organisaties is het invullen van deze scorelijsten overigens niet erg tijdrovend. Dit als gevolg van het besluit in 2010 van het College dat de eigen organisaties van de leden hun IT verantwoordingsstructuur inrichten op basis van de NEN-ISO 38500 norm. Vanuit het programma NOiV is hier een uitwerking voor naleving van afspraken over de NORA principes en het gebruik van open standaarden voor ontwikkeld. In de vergadering van het College staat

men expliciet stil bij de ingevulde scorelijsten en discussieert men op basis van de scores die naar voren komen.

Om inspiratie op te doen vraagt men ook de managers van organisaties die succesvol zijn met het implementeren van standaarden om hun eigen verhaal in het College te vertellen. Zo vertellen de gemeentesecretarissen van Amsterdam en Rotterdam ieder hun eigen verhaal in de Collegevergadering van december. Mr Interoperabiliteit geeft in deze vergadering vervolgens een vertaling van deze specifieke ervaringen naar kansen en bedreigingen voor andere sectoren waar de JB-007 standaard een belangrijke rol moet gaan spelen. Geïnspireerd door deze verhalen verklaren vertegenwoordigers uit de onderwijswereld en de zorgsector terplekke dat ze de implementatie binnen de eigen sectorale overleggen op korte termijn gaan agenderen. De inktvlekwerking van de gekozen strategie wordt daarmee langzaam zichtbaar.

Vanaf dat moment loopt de implementatie van JB-007 hard. Naarmate meer organisaties er gebruik van maken, blijken de business cases voor de verschillende organisaties steeds makkelijker te maken. Immers door de wijde verbreiding van de standaard kunnen organisaties op een makkelijke manier met veel meer organisaties gegevens gaan uitwisselen dan voorheen. BZK hoeft dus geen gebruik te maken van de vooraf aangekondigde 'dreiging' met wetgeving (voor als de zelfsturing onvoldoende succes zou hebben).

7 Slotconclusies en -overweging

In hoofdstuk 1 staat de vraagstelling van het onderzoek beschreven. Leidraad zijn de volgende belangrijke vragen ten aanzien van de governance van interoperabiliteit:

- Wat zijn kritieke succesfactoren voor de implementatie van standaarden?
- Hoe kan het kabinet het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief beïnvloeden?
- Hoe kan het kabinet naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste borgen?
- Hoe gaan overheidsorganisaties over voortgang rapporteren en aan wie?

De aangrijpingspunten voor verbetering geven in feite de antwoorden op deze vragen. Echter, het zijn heel wat aanbevelingen. Bovendien wijkt de indeling en clustering uit het rapport iets af van de ordening zoals die uit de oorspronkelijke vragen naar voren komt. Het vergt daarom nogal wat van de lezer om de antwoorden op de gestelde vragen te identificeren. Daarom in paragraaf 7.1 per vraag een samenvattend antwoord. Voor details wordt verwezen naar de bespreking van de afzonderlijke aanbevelingen.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 7.2 waarin een overweging naar voren wordt gebracht die te maken heeft met de in het eerste hoofdstuk geformuleerde beperking van het onderzoek.

7.1 Samenvattende conclusies

7.1.1 Kritieke succesfactoren

De eerste vraag waar een antwoord op gegeven moet worden is wat de kritieke succesfactoren zijn voor de implementatie van standaarden? Uit het onderzoek komen diverse succesfactoren naar voren:

Erg belangrijk is de zienswijze die wordt gehanteerd. Betrokkenen moeten standaarden vooral zien als onderdeel van de infrastructuur van de elektronische overheid met een duidelijke strategische waarde. De voordelen van standaarden ontstaan immers pas op het moment dat ze op grote schaal worden toegepast. Ontbreekt een dergelijke strategische visie, dan zijn standaarden vooral kostenposten en 'extra moeite' en verliezen de noodzakelijke investeringen hierin het altijd van investeringen in zaken die op korte termijn belangrijk zijn voor een organisatie.

Het lastigste bij de implementatie van standaarden is het bereiken van overeenstemming over de betekenis(en) van gegevens die tussen organisaties worden uitgewisseld. Als hier eenmaal overeenstemming over is, lukt het vinden van een bijbehorende technische standaard vaak ook wel. Semantische interoperabiliteit gaat dus vooraf aan technische interoperabiliteit. In de praktijk vindt echter vaak het tegenovergestelde plaats. Dit bemoeilijkt het implementatietraject.

Een andere kritieke succesfactor voor de implementatie is het hanteren van een ontwikkelpad bij de vaststelling van standaarden. Organisaties zijn niet allemaal even ver in hun ontwikkeling op het punt van informatisering.

Een implementatie van een standaard maakt daarom meer kans van slagen als hier rekening mee wordt gehouden. Dit kan door in de implementatie uit te gaan van een groeipad voor organisaties en vooral realistische doelstellingen te koesteren ten aanzien van de invoeringsdatum van een bepaalde standaard.

Wat in de praktijk positief werkt, is het ondersteunen van organisaties bij de implementatie van een standaard door het wegnemen van belemmeringen voor toepassing en gebruik. Het kan hierbij gaan om het wegnemen van belemmeringen van uiteenlopende aard, van juridische aspecten tot hele praktische zaken zoals het feitelijk ondersteunen van organisaties bij het gebruik van een standaard. Een voorbeeld van een belemmering die in de praktijk veel voorkomt is de moeizame afstemming van processen tussen organisaties. Om deze belemmering te verminderen is het verstandig om binnen de overheid te streven naar hantering van een uniforme en eenduidige procestaal voor het beschrijven van processen.

Tenslotte is ook de wijze waarop men invulling geeft aan de uitrol van standaarden binnen de publieke sector een belangrijke kritieke succesfactor. Op basis van ervaring blijkt dat deze verspreiding beïnvloedbaar is door aandacht te besteden aan:

- de waargenomen eigenschappen van een standaard (onder andere het relatieve voordeel en de passendheid bij huidige oplossingen);
- de wijze waarop het besluitvormingsproces over standaarden plaatsvindt;
- de communicatiekanalen die gebruikt worden om de bekendheid van de standaard te vergroten;
- de netwerken die gebruikt worden om een standaard geïmplementeerd te krijgen; en
- de inspanningen van een persoon of organisatie die voorop gaat bij de implementatie en als 'smaakmaker' anderen weet over te halen.

7.1.2 Beïnvloeding gedrag individuele overheidsorganisaties

De tweede vraag is hoe het kabinet het gedrag van individuele overheidsorganisaties effectief kan beïnvloeden? Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende manieren bestaan waarop dit kan plaatsvinden:

In de eerste plaats door de governance niet alleen te richten op sectoroverstijgend niveau zoals nu vaak de insteek is. Beïnvloeding van organisaties via afzonderlijke beleidssectoren is makkelijker omdat men samen een bepaalde achtergrond deelt. Daardoor is het belang van standaarden eenvoudiger duidelijk te maken. Interoperabiliteit moet dan wel als thema aan de orde worden gesteld in de verschillende strategische overleggen die bestaan binnen sectoren.

Verder is het koppelen van een herkenbaar 'gezicht' om het thema interoperabiliteit aan te jagen, een goede optie in het kader van de beïnvloeding van individuele organisaties. Dit haalt wat van het abstracte karakter van het thema af en fungeert als motor om het vliegwiel op gang te brengen.

Om de door het kabinet gekozen zelfsturing effectiever te maken is het van belang om te zorgen voor een zichtbare 'stok achter de deur'. Ervaringen op andere gebieden wijzen uit dat dit effectief is en tot resultaat leidt.

Overheidsorganisaties passen hun gedrag ook aan als de rijksoverheid een duidelijke keuze maakt voor een bepaalde standaard. Welke dat moet zijn is veelal ondergeschikt aan het feit dat er een heldere keuze wordt gemaakt. Dit laatste geeft duidelijkheid. In het verlengde hiervan zullen organisaties eerder geneigd zijn zich te conformeren aan een standaard als de overheid zorgt voor een stringente toepassing van de gekozen standaard in de eigen organisaties(s). Vasthouden aan de gekozen standaard en het invullen van de rol als launching customer zijn daarom ook belangrijke instrumenten die tot gedragsverandering leiden.

De beste manier om mensen hun gedrag te laten aanpassen is het tonen wat dit betekent en welke voordelen een gedragsverandering concreet met zich meebrengt. Onder het motto 'zien is geloven' kan daarom een eGovernment laboratorium een grote rol spelen in het beïnvloeden van het gedrag van organisaties. Men ziet in het laboratorium wat een standaard betekent, hoe het werkt, hoe standaarden samenwerken en wat de strategische meerwaarde van een standaard voor een organisatie kan zijn.

7.1.3 Borging naleving van afspraken

De derde vraag is hoe het kabinet naleving van afspraken met betrekking tot interoperabiliteit het beste kan borgen. In het onderzoek komt naar voren dat de naleving van afspraken ten aanzien van interoperabiliteit tot op heden nog te weinig aandacht heeft gehad. Om deze naleving te verbeteren en te borgen zijn de volgende suggesties gedaan.

In de eerste plaats moet wetgeving niet als beginstuk van naleving worden gezien, maar als sluitstuk ervan. Immers het opnemen of vastleggen van een afspraak in een wet of regel is geen garantie dat de afspraak ook wordt uitgevoerd. De balans in aandacht moet daarom worden verschoven van de totstandkoming van afspraken naar de uitvoering en borging ervan. Indien dit laatste lukt, kan de afspraak vervolgens worden vastgelegd of bekrachtigd in wet- of regelgeving.

De naleving van afspraken gaat niet vanzelf. Om meer nadruk te leggen op het belang van de naleving moet een expliciete governance strategie ten aanzien van interoperabiliteit worden ontwikkeld en vormgegeven. De basis hiervoor kan zijn het aangeven van hoe volgens het kabinet moet worden omgegaan met en invulling moet worden gegeven aan de eerder geïdentificeerde kritieke succesfactoren.

De naleving van afspraken is er bij gebaat om vooral individuele personen hierop aan te spreken, in casu de managers en bestuurders van publieke organisaties. Het zijn immers niet organisaties die besluiten over naleving maar mensen die binnen deze organisaties werkzaam zijn.

Op andere gebieden dan interoperabiliteit is reeds veel ervaring opgedaan met de verspreiding van goede ideeën. Deze ervaring leert dat de borging van naleving kan plaatsvinden door eerst enkele enthousiaste 'voorlopers' te zoeken en hen te gebruiken om via realistische verhalen 'de massa'

mee te krijgen. De borging verloopt dan dus via een inktvlekwerking. Wat hierbij helpt is het organiseren van informeel overleg waarin de overdracht van kennis en ervaring op een natuurlijke en vooral ook persoonlijke manier plaatsvindt.

Indien managers dienen als aangrijpingspunt, dan moeten ze ook overtuigd worden en worden voorzien van instrumenten om de naleving van de afspraken op hun eigen wijze binnen de eigens specifieke organisatie vorm te geven. Hierbij kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van formats voor het maken van business cases op het niveau van de eigen organisatie en het geven van ruimte om te experimenteren. Spreek managers hierbij vooral aan in hun eigen taal (en dus niet in technische 'mumbo jumbo'). Ook helpt het om ze te wijzen op de wettelijke grondslag van de NORA en om voorlopers die lef tonen ook expliciet te belonen.

7.1.4 Rapportage over voortgang

De laatste vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is hoe overheidsorganisaties over de voortgang van de naleving gaan rapporteren en aan wie? In het onderzoek is ook hier aandacht aan besteed:

Passend bij het uitgangspunt van zelfsturing binnen een context van 'high trust' waarvoor het kabinet eerder heeft gekozen, dient de kern van de rapportages over de voortgang te bestaan uit zelfevaluaties. Deze zelfevaluaties dwingen betrokken organisaties om zelf goed na te denken over de mate waarin men afspraken over interoperabiliteit nakomt en standaarden toepast. Op basis van deze zelfevaluaties kunnen organisaties elkaar aanspreken ('peer reviewing') en komt de naleving verder tot ontwikkeling.

De voortgangsrapporten zouden ook openbaar gemaakt kunnen worden. Hierdoor krijgen burgers en bedrijven de kans om overheidsorganisaties aan te spreken op deze naleving (die tenslotte in hun belang is). Naast een positieve prikkel (waardering) voor koplopers gaat hiervan ook een negatieve prikkel uit voor de organisaties die achterblijven in de naleving (o.a. mogelijke imagoschade).

Bij grote ICT projecten kan over de voortgang van naleving via de Gateway review systematiek worden gerapporteerd. Het thema interoperabiliteit dient dan wel expliciet als punt hierin opgenomen te worden.

Hetzelfde geldt voor de internationale NEN-ISO-38500 norm voor het regelen van de IT-governance binnen organisaties. Dit raamwerk waarbinnen beslissingen over de inzet en het gebruik van ICT genomen kunnen worden, moet voor overheidsorganisaties zo worden ingevuld en ontwikkeld dat het idealiter ook aandacht schenkt aan de mate waarin de organisatie standaarden hanteert en/of voldoet aan NORA principes.

7.2 Slotoverweging

Zoals aangegeven zijn in het rapport heel wat aanbevelingen en suggesties gedaan ter verbetering van de governance van interoperabiliteit. Twee opmerkingen zijn hierbij van belang.

In de eerste plaats zou, door de hoeveelheid suggesties, de indruk kunnen ontstaan dat er op dit moment weinig tot niets wordt gedaan aan de governance van interoperabiliteit. Dit is een onjuiste conclusie. Hoofdstuk 3 laat immers zien dat er zeker al de nodige stappen gezet zijn op dit vlak. Begrijpelijkerwijs zijn de inspanningen tot nu toe echter vooral gericht geweest op het tot stand brengen van afspraken over interoperabiliteit en het selecteren van standaarden. De suggesties en aanbevelingen zijn vooral bedoeld om een volgende stap in de ontwikkeling van de governance te zetten. De nadruk ligt hierbij meer op naleving en borging van afspraken en standaarden.

Een tweede opmerking ten aanzien van grote aantal suggesties heeft te maken met de aard van de term 'governance'. Nadrukkelijk richten de aanbevelingen zich niet op één organisatie. Immers governance, zo hebben we gezien in hoofdstuk 2, richt zich op sturing in netwerken. Iedere organisatie in het netwerk draagt daarom, vanuit de eigen specifieke verantwoordelijkheid, bij aan de governance van interoperabiliteit. De aanbevelingen moeten daarom worden gezien als een set mogelijke aangrijpingspunten voor kansrijke verbetering waar de verschillende organisaties gebruik van kunnen maken. Iedere organisatie kan dus zelf bepalen welke suggesties in de eigen situatie het meest passend zijn. Dit kan per organisatie, per aspect van interoperabiliteit of zelfs per standaard/afpraak verschillen. De suggesties en aanbevelingen moeten dus worden gezien als set hulpmiddelen/inzichten waarmee iedere organisatie zelf, situationeel, haar eigen optimale sturingsmix kan bepalen.

In paragraaf 1.4 van dit rapport is gewezen op het feit dat het onderzoek een belangrijke beperking kent. Deze heeft te maken met de focus op de publieke sector als relevant systeem. Aangegeven is dat dit op basis van analytische en pragmatische gronden verdedigbaar is, maar dat tegelijkertijd moet worden beseft dat ook een andere oriëntatie op interoperabiliteit mogelijk is.

Hierbij gaat het om een stelselmatige oriëntatie waarin burgers en bedrijven deel uitmaken van het relevante systeem zelf en niet langer elementen uit de omgeving ervan zijn. Deze oriëntatie leidt tot een verruiming van de wat onder de infrastructuur van de elektronische overheid gezien wordt. Burgers en bedrijven maken hier dan, in tegenstelling tot de in dit onderzoek gehanteerde benadering, onlosmakelijk deel van uit. Voor de verdere toekomst en de ontwikkeling van interoperabiliteit zou een onderzoek naar dit soort governance arrangementen meerwaarde hebben. Centraal hierin staan dus arrangementen waarin burgers en bedrijven gelden als integrale deelnemers en de focus dus niet alleen ligt op overheidsorganisaties.

Echter, ondanks de gesignaleerde beperking is voorliggend onderzoek een noodzakelijke en bruikbare eerste stap op weg naar een verbetering van de governance van interoperabiliteit. De verwachting is echter dat naarmate de governance van interoperabiliteit in de praktijk (op basis van aanbevelingen uit dit onderzoek) meer invulling krijgt, een onderzoek naar governance vanuit de stelselmatige oriëntatie relevanter wordt.

Een relevante vraag voor eventueel toekomstig onderzoek is daarom dan ook op welke manieren het kabinet het gedrag van burgers en bedrijven in plaats van overheidsorganisaties kan beïnvloeden waar het gaat om de naleving van afspraken over interoperabiliteit en het gebruik van standaarden.

Referentie overzicht

- Bekkers, V. (1994), *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Eburon, Delft.
- Bekkers, V., H. van Duivenboden and M. Thaens (2006), *Information and Communication Technology and Public Administration. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*, IOS Press, Amsterdam.
- Bekkers, V. and E. Korteland, Governance (2006), ICT and the Innovation Agenda of Public Administration: A Comparison of Some European Policy Initiatives, chapter 3 in: *Bekkers, Van Duivenboden and Thaens (2006)*.
- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Lemma, Den Haag.
- Bureau Forum Standaardisatie (2009), *Thema Governance van interoperabiliteit*, Den Haag, 26 januari.
- Cimander, R., H. Kubicek (2008), Organizational Interoperability and Organizing for Interoperability in E-Government, paper prepared for the Second European Summit on Interoperability in the iGovernment, Rome, 20-22 October 2008.
- Commissie corporate governance (2003), *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, 9 december.
- Februari, M. (2008), *Variaties op de standaard*, uitgave van Forum Standaardisatie, Den Haag.
- Forum Standaardisatie (2008), *Interoperabiliteitsagenda. Ruimte voor richting*, Den Haag, 7 november.
- Grijpink, J. (2008), Interoperabiliteit als strategisch vraagstuk, hoofdstuk in *Zwierink en Wisse (2008)*, pp. 156-163.
- GWAC (GridWise Architecture Council) (2007), *Introduction to interoperability and decision-maker's interoperability checklist*, version 1.0, March.
- GWAC (GridWise Architecture Council) (2008), *GridWise Interoperability Context-Setting Framework*, March.
- In 't Veld, R. (1989), *De verguisde staat*, VUGA, Den Haag.
- Kenniscentrum e-overheid (2009), *NORA-katern Strategie*, versie 1.0, Nora ID-D02, status: gepubliceerd, 14-06-2009.
- Keohane R.O. and J.S. Nye (2000), Introduction, in: Nye, J.S. and J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalization World*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Kersbergen, K. van en F. van Waarden (2004), Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accounting and Legitimacy, in: *European Journal of Political Research*, nr. 43, pp. 143-171.
- Kubicek, H. (2008), Governance of Interoperability in Intergovernmental Services. Towards an Empirical Taxonomy, in: F. Welsch, J.V. Carrasquero, A. Oropeza and C.B. Chen, Proceedings on the 2nd International Multi-Conference on Society, Cybernetics and Informatics, Volume III, Orlando, Florida: International Institute of Informatics and Systemics, p. 100-105.
- Kubicek, H. en R. Cimander (2009), Three dimensions of organizational interoperability. Insights from recent studies for improving interoperability frameworks, in: *European Journal of ePractice*, No. 6., January.
- Lunteren, J. van (2005), *Implementatieplan Standaardisatieraad*, september, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2007), *Nederland Open in Verbinding. Een actieplan voor het gebruik van Open Standaarden en Open Source Software bij de (semi-) publieke sector*, Den Haag, november.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Consequenties van het programma NUP voor de beleid- en bedrijfsvoering rijksoverheid*, Nota dd. 10 juni 2009, kenmerk 2009-0000317094
- Ordina (2008), *Businessplan eGovernment laboratorium*, Nieuwegein, juli.
- Ordina (2009), *Vervolgstappen ontwikkeling eGovernment laboratorium*, Nieuwegein, maart.
- Rand Europe (2007), *Towards a Dutch Interoperability Framework. Recommendations to the Forum Standaardisatie*, Cambridge.
- Rogers, E.M (2003), *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York, fifth edition (first edition 1962).
- Sleurink, H. (red.) (2007), *Open Source Jaarboek 2007-2008*, Media Update Vakpublicaties, Gorredijk.
- Sleurink, H. en J. Stedehouder (red.) (2009), *Open Source Jaarboek 2008-2009*, Media Update Vakpublicaties, Gorredijk.
- Strikwerda, J. (2006), *Interoperabiliteit in de publieke sector: Een IT-probleem of een bestuurlijke uitdaging?*, onderzoek uitgevoerd door Nolan Norton Institute in opdracht van Microsoft, research memorandum, oktober.
- Thaens, M. (2006), *Verbroken verbindingen hersteld? Over de noodzaak van een bestuurskundig perspectief op ICT en strategisch innoveren in de publieke sector*, Lemma, Den Haag.
- Tweede Kamer (2008a), Vergaderjaar 2007-2008, 26643, nr. 98.
- Tweede Kamer (2008b), Vergaderjaar 2007-2008, 29362, nr. 148.
- Universiteit van Tilburg en Duthler Associates (2008), *Wettelijk kader e-Overheid. Juridische eisen ten aanzien van de e-Overheid en ten aanzien van een interoperabiliteitsraamwerk*, oktober.
- Wisse, P (2008), *Verkeersbegrip van algemeen belang. Geschiedenis van infrastructurele stelselmatigheid voor toekomst van informatieverkeer*, PrimaVera Working Paper Series
- Zouridis, S. (2009), *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Lemma, Den Haag.
- Zwierink, S. en P. Wisse (red.) (2008), *Eerlijk zullen we alles delen. Verkenningen naar interoperabiliteit*, Forum Standaardisatie, Den Haag.

Bijlage: Overzicht geraadpleegde personen

Onderstaand een overzicht van de personen met wie in het kader van het onderzoek is gesproken.

Naam	Organisatie
Boereboom, Marcelis	Ministerie van VWS, Lid College Standaardisatie
Bronkhorst, Guus	Ministerie van BZK
Franke, Cor	Franke Interim Management, Lid Forum Standaardisatie
Hartsink, Gerard	ABN AMRO, Lid Forum Standaardisatie
Hoddenbagh, Cees	VNO/NCW, Lid Forum Standaardisatie
Jongen, David	UWV
Kuys, Gerard	Vereniging van Openbare Bibliotheken (VOB)
Linden, Dirk-Jan van der	Het Expertise Centrum, ODP/RENOIR
Lokin, Mariette	Ministerie van Justitie
Lunteren, Joop van	Het Expertise Centrum, Lid Forum Standaardisatie
Schoo, Michel	Ministerie van BZK
Schop, Ineke	Nederland Open in Verbinding, Lid Forum Standaardisatie
Waters, Peter	Bureau Forum Standaardisatie
Westpalm van Hoorn, Nico	Havenbedrijf Rotterdam en voorzitter Forum Standaardisatie
Wieringen, Mariette van	Provincie Zuid-Holland, Lid College Standaardisatie
Wisse, Pieter	Information Dynamics
Zeef, Paul	RENOIR
Zon, Harry van	Ministerie van BZK