

BEHEERPROCEDURE VOOR HET STELSEL VAN LIJSTEN MET OPEN STANDAARDEN

Bureau Forum Standaardisatie - GBO.Overheid



BEHEERPROCEDURE VOOR HET STELSEL VAN LIJSTEN MET OPEN STANDAARDEN

Bureau Forum Standaardisatie – GBO.Overheid

Piet-Hein Minnecré en Bart Knubben

29 juni 2009

status Definitief

versie 1.11

interne toets René Montenarie

Verdonck, Klooster & Associates B.V.



Op dit werk is een Creative Commons licentie van toepassing. De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden, tonen en op- en uitvoeren alsmede afgeleide werken maken, onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden.

Gelijk delen. Indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie worden verspreid.

Voor verdere voorwaarden zie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/nl/>

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Reikwijdte	3
1.3	Doelgroep	4
1.4	Gebruikte documentatie	4
2	Aanpak en opzet	5
2.1	Onderzoeksaanpak	5
2.2	Onderzoeksopzet	5
3	Bestaande lijsten, criteria en procedures	6
3.1	Lijsten en criteria	6
3.2	Bestaande aanmeldprocedures	8
4	Principes en ontwerpkeuzes	9
4.1	Zorgvuldigheid en proportionaliteit	9
4.2	Helderheid en transparantie	11
5	Opzet beheerprocedure	12
5.1	Meldingen en mutaties	12
5.2	Beheerprocedure op hoofdlijnen	13
6	Uitwerking beheerprocedure	14
6.1	Overzicht van beheerprocedure	14
6.2	Melding en administratie	15
6.3	Toetsing criteria Lijst met veelgebruikte standaarden en bepalen proces	17
6.4	Expertonderzoek	20
6.5	Publieke consultatie	23
6.6	Vaststelling	24
6.7	Klachten	25
6.8	Totaal overzicht inzet en doorlooptijd	26

7	Overige aandachtspunten	27
7.1	Criteria voor wettelijke standaarden	27
7.2	Juridische houdbaarheid	27
7.3	De complexiteit van de besluitvorming	27
7.4	Implementatie is essentieel voor succes	27
7.5	Gebruik van sjablonen	27
7.6	Beheer van de beheerprocedure	28
Bijlage A:	Te beheren gegevens	29
Bijlage B:	Verslagen van bijeenkomsten	31

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft op maandag 17 september 2007 het actieplan open standaarden en open source software aan de Tweede Kamer gestuurd. Het actieplan richt zich tot de overheid in brede zin. Het doel van het actieplan is om de interoperabiliteit te vergroten, minder afhankelijk van ICT-leveranciers te zijn en ervoor te zorgen dat innovatie meer kans krijgt.

Eén van de pijlers van het actieplan is de lijst met open standaarden. In actielijn 1 staat: "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." Voor de standaarden die opgenomen worden op deze lijst voert de overheid een actief stimuleringsbeleid en geldt het 'Pas-toe-of-leg-uit'-principe.¹ De lijst wordt daarom ook wel 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst genoemd.

Naast de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst heeft Bureau Forum Standaardisatie in opdracht van het College Standaardisatie een Lijst met veelgebruikte standaarden ontwikkeld. De Lijst met veelgebruikte standaarden heeft voorbeeldwerking. Voor de opgenomen standaarden geldt het 'Pas-toe-of-leg-uit'-principe niet.

Voor beide lijsten zijn criteria waaraan standaarden dienen te voldoen ontwikkeld. Daarnaast zijn voor beide lijsten separate aanmeldprocedures opgesteld. Momenteel is nog onduidelijk hoe wijzigingen in en tussen deze lijsten tot stand komen en wie verantwoordelijk is voor deze wijzigingen. Bureau Forum Standaardisatie heeft Verdonck, Klooster & Associates (VKA) daarom gevraagd om een beheerprocedure voor het stelsel van lijsten te ontwerpen. Onderdeel van het ontwerp vormt een visueel model dat de procedure op heldere en eenvoudige wijze weergeeft. Dit document omvat het ontwerp van de beheerprocedure inclusief het visuele model.

1.2 Reikwijdte

In onderstaande punten is de reikwijdte van de opdracht nader bepaald en afgebakend.

- De beheerprocedure heeft betrekking op het beheer van de lijsten: wel 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst en Lijst met veelgebruikte standaarden.
- Het beheer van de achterliggende standaarden valt buiten de scope. Dat geldt ook voor de communicatie over de lijsten en de implementatie van standaarden door overheidsorganisaties.
- In de beheerprocedure worden wel rollen gedefinieerd. Het beleggen van deze rollen bij partijen vormt geen onderdeel van de opdracht.
- De juridische houdbaarheid van het gehele beleid en stelsel van lijsten valt buiten de reikwijdte van de opdracht. Er is bijvoorbeeld geen onderzoek gedaan naar de juridische aspecten van de wijze van besluitvorming en mogelijkheden voor bezwaar en beroep.
- Bureau Forum Standaardisatie overweegt om ook een lijst op te stellen met wettelijke standaarden. In de beschreven beheerprocedure is daarmee wel zo veel mogelijk rekening

¹ Zie <http://www.open-standaarden.nl/>

gehouden. De lijst met wettelijke standaarden zou daardoor relatief eenvoudig toe te voegen moeten zijn. Dit is nog niet uitgewerkt aangezien de inhoud van de lijst met wettelijke standaarden en de criteria voor deze lijst nog niet bekend zijn.

1.3 Doelgroep

De doelgroep van dit document bestaat uit David de Haas (opdrachtgever), Joris Gresnigt en Peter Waters van Bureau Forum Standaardisatie. De beheerprocedure is door Bureau Forum Standaardisatie reeds voorgelegd aan het Forum. Het document wordt nog aan het College Standaardisatie voorgelegd.

1.4 Gebruikte documentatie

Bij het opstellen van de beheerprocedure is gebruikgemaakt van de onderstaande documentatie.

- Offerte-aanvraag "Beheerprocedure lijst van open standaarden en referentielijst en visueel model ", Bureau Forum Standaardisatie, GBO.Overheid, 5 maart 2009
- Notitie "Referentielijst ", TNO, 26 maart 2009
- "Criteria voor de selectie van standaarden", zie: <http://www.open-standaarden.nl>
- "Procesbeschrijving van de selectie", zie: <http://www.open-standaarden.nl>
- "Actieplan NOiV", Ministerie van Economische Zaken, november 2007
- "Open voorkeur in ICT-aanbestedingen", Mattieu van Paapst, Open source jaarboek 2008-2009
- "The Dynamics of Standards", Tineke M. Egyedi (Editor), Knut Blind (Editor), 31 oktober 2008

2 Aanpak en opzet

2.1 Onderzoeksaanpak

De beheerprocedure is ontwikkeld op basis van de eerder genoemde documentatie, interviews met experts en twee sessies met betrokkenen (workshop en begeleidingsgroep). Het project startte op 24 maart 2009 en is op 15 mei 2009 afgerond.

De onderzoekers hebben de volgende personen geïnterviewd.

- Dr.T.M. Egyedi (TU Delft)
- Dr. Diana Hoogeveen (NOiV)
- Nils Cordes (KBSt)

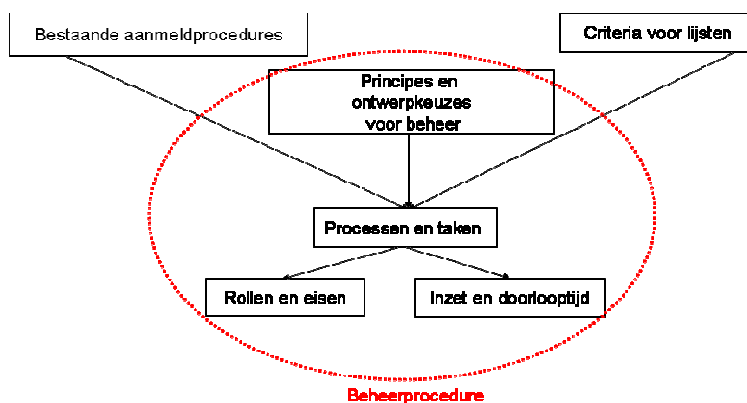
Een aantal betrokkenen is tijdens een workshop op 20 april 2009 gevraagd om input. Bij de workshop waren de volgende personen aanwezig: Erik Saaman (RENOIR), Mike Kortekaas (NOiV), Jasper Roes (TNO), Joris Gresnigt en David de Haas (Bureau Forum Standaardisatie)

De concept-beheerprocedure is op 7 mei 2009 voorgelegd aan een begeleidingsgroep. Deze groep bestond uit de onderstaande personen. Een drietal personen was verhinderd.

- Aanwezige genodigden: Erik Saaman (RENOIR), Mike Kortekaas (NOiV), Peter Waters, Joris Gresnigt, David de Haas (Bureau Forum Standaardisatie)
- Afwezige genodigden: Lieneke Jongeling (Northgo College Noordwijk), Harry Van Zon (BZK), Arnold Reinders (BZK)

2.2 Onderzoeksoptzet

VKA hanteert de navolgende aanpak om tot een beheerprocedure te komen. De bestaande aanmeldprocedures en criteria voor de lijsten dienen als uitgangspunt. Op basis daarvan is een aantal principes en ontwerpkeuzes voor beheer opgesteld. Aan de hand daarvan zijn processen en taken voor beheer ontwikkeld. Deze processen en taken zijn in een visueel model geplaatst. Aan deze processen en taken zijn rollen gekoppeld. Voor iedere rol zijn eisen gedefinieerd. Daarnaast is per proces een inschatting gemaakt van de inzet en doorlooptijd. Het geheel van principes en ontwerpkeuzes, processen en taken, rollen en eisen, en inzet en doorlooptijd vormt de beheerprocedure. In de onderstaande figuur is de aanpak visueel weergegeven.



Figuur 1: Aanpak van het project

3 Bestaande lijsten, criteria en procedures

3.1 Lijsten en criteria

Er zijn momenteel twee centrale lijsten met open standaarden, namelijk de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst en de Lijst met veelgebruikte standaarden. Beide lijsten hebben een eigen doel en eigen criteria. In het onderstaande komen de doelen aan bod en zijn de bestaande criteria samengevoegd tot één coherente set criteria.

3.1.1 Algemene uitsluitingscriteria

Voor beide lijsten geldt een aantal uitsluitingscriteria², namelijk:

- Eenmalige opname: Een standaard kan maar één keer op de lijsten voorkomen. Een melding kan wel betrekking hebben op de verhuizing van een standaard van de ene naar de andere lijst. Daarnaast geldt dat meldingen niet in behandeling worden genomen als deze reeds eerder zijn afgewezen en er geen nieuwe feiten zijn. Tot slot kan het zo zijn dat een bepaalde standaard op het moment van melding reeds in behandeling is. Informatie uit de nieuwe melding over een dergelijke standaard wordt voor zover mogelijk meegenomen in de lopende procedure.
- Wettelijk verplicht: Een standaard die bij wet verplicht is gesteld komt niet in aanmerking voor opname op een van beide lijsten, tenzij het de bedoeling is om de standaard op te nemen voor een breder werkings- en/of toepassinggebied dan wettelijk is voorgeschreven. Bureau Forum Standaardisatie overweegt om in een later stadium een aparte lijst op te stellen met wettelijke standaarden.
- Geen betrekking op informatie-uitwisseling: Standaarden die geen betrekking hebben op informatie-uitwisseling komen niet in aanmerking voor opname.
- Beperkt werkingsgebied: Een standaard die slechts binnen zeer specifieke delen van de overheid (bijv. voor informatie-uitwisseling tussen twee specifieke overheidsorganisaties) kan worden ingezet komt niet in aanmerking voor opname.

3.1.2 Specifieke criteria

Standaarden die niet op basis van de voorgaande criteria worden uitgesloten komen in aanmerking voor toetsing voor opname op de lijsten. Aan de hand van specifieke criteria kan worden beoordeeld of standaarden opgenomen worden of niet.

Voor de standaarden op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst voert de overheid een actief stimuleringsbeleid.³ De lijst bevat standaarden die de overheid breed wil gaan invoeren. De criteria voor opname op deze lijst zijn:

² Zie notitie 'Lijst met veelgebruikte standaarden' d.d. 26 maart 2009, Matthijs Punter en Jasper Roes (TNO). In de notitie wordt ook het volgende uitsluitingscriterium genoemd: "De standaard is al opgenomen op de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Dit lijkt een onterecht uitsluitingscriterium. Een standaard die op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst staat kan namelijk breed geaccepteerd worden en defacto standaard worden.

³ Zie: 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.

1. Openheid: Bij de beoordeling van dit criterium wordt uitgegaan van het principe 'zo open mogelijk'. Dat wil zeggen dat een open standaard de voorkeur verdient boven een vrije specificatie. Een vrije specificatie verdient weer de voorkeur boven een open specificatie.⁴
2. Potentieel: De mate waarin de standaard bijdraagt aan de doelen van de lijst, namelijk leveranciersafhankelijkheid en het vergroten van interoperabiliteit. Alleen nog niet breed gebruikte standaarden worden opgenomen op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst. Standaarden die reeds breed gebruikt worden (defacto) worden dus niet op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst opgenomen⁵.
3. Bruikbaarheid: Dit criterium betreft de mate waarin een standaard daadwerkelijk toegepast kan worden. Het gaat hierbij om kenmerken van de standaard en de aansluiting van deze kenmerken op het voorgestelde toepassingsgebied. Daarbij kan gedacht worden aan volwassenheid, functionaliteit en concurrerende standaarden.
4. Impact: Dit criterium refereert aan de gevolgen van het opnemen van de standaard op de lijst voor de partijen die hierdoor geraakt worden.

Voor de standaarden op de Lijst met veelgebruikte standaarden voert de overheid geen actief stimuleringsbeleid. Van de standaarden op de lijst gaat voorbeeldwerking uit. De Lijst met veelgebruikte standaarden bevat standaarden die voldoende open zijn en die defacto binnen de overheid gebruikt worden. De Lijst met veelgebruikte standaarden is bedoeld als een praktisch overzicht voor projectmanagers en architecten. De criteria voor opname op de Lijst met veelgebruikte standaarden zijn:

1. Openheid: Identiek aan bovenstaande toelichting voor het criterium openheid.
2. De facto: De standaard is breed geaccepteerd. Het gaat erom dat over de standaard consensus bestaat en dat de standaard daadwerkelijk wordt toegepast.⁶

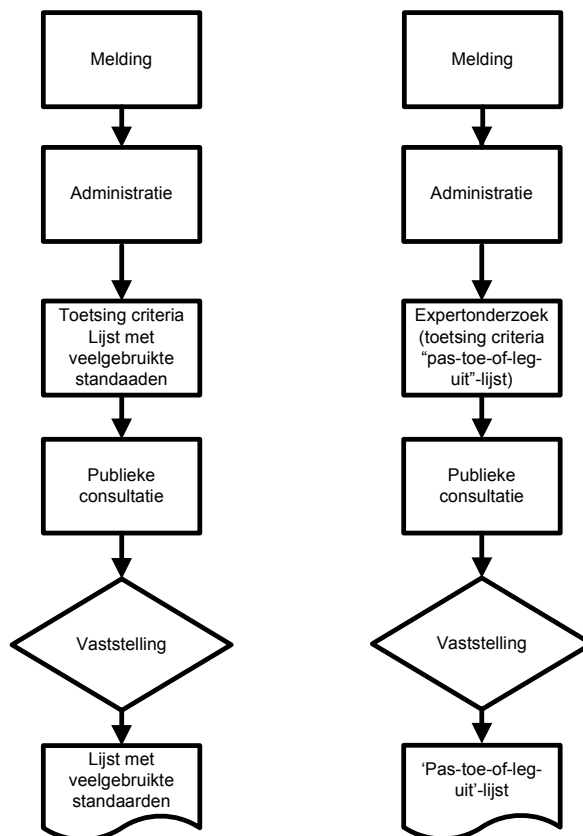
⁴ Zie ook p. 27-28 van actieplan Nederland Open in Verbinding. Bureau standaardisatie overweegt andere termen voor open en vrije specificatie te hanteren, omdat deze in de praktijk leiden tot misverstanden. Daarnaast werkt het Bureau momenteel aan een minimumnorm voor openheid.

⁵ Breed gebruikte standaarden worden opgenomen op de Lijst met veelgebruikte standaarden.

⁶ In de notitie worden aanvankelijk twee subcriteria voor "defacto" genoemd. Later wordt echter alleen consensus genoemd. Dit lijkt een inconsistentie.

3.2 Bestaande aanmeldprocedures

Naast de criteria bestaan voor beide lijsten zijn er bestaande procedures voor het aanmelden van standaarden. Onderstaande figuur geeft een overzicht van deze procedures.



Figuur 2: Overzicht bestaande procedures: Lijst met veelgebruikte standaarden (links) en 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst (rechts)

Voor een uitgebreide beschrijving van beide procedures wordt verwezen naar de reeds bestaande documentatie hieromtrent.

Daarbij worden telkens de volgende symbolen gehanteerd:

	Actie/Proces
	Document of Lijst
	Keuze/Besluitvorming
	Volgtijdelijkheid

4 Principes en ontwerpkeuzes

Voor de inrichting van het beheer van de lijsten is een aantal principes en ontwerpkeuzes vastgesteld. Deze vormen de basis voor de procedure en de daarin te onderscheiden stappen.

4.1 Zorgvuldigheid en proportionaliteit

De procedure moet een goede balans kennen tussen zorgvuldigheid en proportionaliteit. De zorgvuldigheid wordt in de bestaande procedure voor de aanmelding van standaarden goed geborgd door enerzijds de criteria en anderzijds het proces dat voldoende mogelijkheden voor inspraak biedt. Bij het beheer moet eenzelfde mate van zorgvuldigheid gewaarborgd worden.

Aan de andere kant mag de procedure haar doel niet voorbij schieten. Standaarden en de implementatie ervan kennen een bepaalde dynamiek die niet gehinderd moet worden door lange en zware toetsingen. Bijvoorbeeld: het zou niet proportioneel zijn om voor het opnemen van een mineure backwards-compatibele update van een standaard een zeer uitgebreide procedure te doorlopen.

Om beide aspecten voldoende te borgen wordt een aantal ontwerpkeuzes gemaakt.

4.1.1 Flexibiliteit

De standaarden en mutaties van die standaarden binnen het stelsel van lijsten zijn zeer divers van aard. Deze diversiteit komt voornamelijk terug in twee aspecten die van cruciaal belang zijn voor het beheer van lijsten.

Het eerste aspect betreft de wijze waarop de standaardisatieorganisatie omgaat met wijzigingen van de standaard. Sommige standaarden kennen een snelle cyclus waarin er per jaar meerdere updates van de standaard plaatsvinden terwijl andere standaarden langere perioden zeer stabiel blijken. In sommige gevallen zal een overstap naar een nieuwe versie zeer verstorend blijken voor bestaande installaties terwijl in andere gevallen een overstap kan plaatsvinden zonder dat gebruikers daar last van hebben.

Het tweede aspect heeft betrekking op het bestaande besluitvormingsproces rondom een standaard. Bij sommige standaarden is dat volledig uitgewerkt en vormgegeven terwijl bij andere standaarden er nauwelijks sprake is van een besluitvormingsproces. Illustratief hiervoor zijn de bestaande communities rondom standaarden en de wijze waarop ze betrokken zijn bij de ontwikkeling. Dit is sterk wisselend van aard. Soms zijn gebruikers en leveranciers actief betrokken, soms is de betrokkenheid minder groot. Sommige standaarden worden ondersteund door een deskundige en goed georganiseerde community. Andere standaarden worden internationaal vastgesteld en in Nederland overgenomen zonder dat er een actieve community aanwezig is.

Deze twee aspecten zijn illustratief voor het feit dat er geen uniforme manier is waarop standaardisatieorganisaties omgaan met wijzigingen van standaarden. Per standaard worden deze aspecten immers anders ingevuld. Mogelijke mutaties voor de lijsten kunnen daarom een zeer wisselende achtergrond hebben waardoor de afweging tussen proportionaliteit en zorgvuldigheid

per mutatie kan verschillen. Dit maakt het onmogelijk om standaardmutaties te onderscheiden en voor iedere standaardmutatie een standaardprocedure te ontwikkelen.

Een goede procedure dient dan ook recht te doen aan de flexibiliteit die bovenstaande problematiek vereist terwijl gelet wordt op de juiste waarborgen ten aanzien van de criteria voor standaarden en het proces rondom de standaarden. Concreet betekent dit dat in het proces niet kan worden volstaan met alleen vastgelegde procedures, maar dat er intelligentie in het proces moet worden aangebracht voor het maken van de benodigde afwegingen. Er zijn geen uitputtende, eenvormige criteria voor de afhandeling van alle gevallen. Wel kunnen criteria aan de betrokken rollen en processtappen worden gesteld. Deze criteria zorgen ervoor dat zorgvuldigheid gewaarborgd is terwijl de procedure voorziet in voldoende flexibiliteit. In hoofdstuk 6 komen de criteria aan bod.

4.1.2 Subsidiariteitsbeginsel

Voor de beoordeling van mutaties (en de impact ervan) op de lijsten is specialistische kennis ten aanzien van de standaard en de markt nodig. Dat betekent dat in sommige gevallen de hulp van specialisten ingeroepen moet worden om te beoordelen of de mutatie verantwoord is. Voor een dergelijk onderzoek hoeft niet telkens een nieuwe groep specialisten samengesteld te worden. Er kan gebruik gemaakt worden van bestaande groepen rondom standaarden indien deze voldoen aan een aantal eisen (zoals voldoende mate van onafhankelijkheid en expertise).

De procedure moet er voor zorgen dat op een zo efficiënt mogelijke manier gebruik gemaakt wordt van kennis die reeds voorhanden is. Kennis kan reeds beschikbaar zijn doordat voor een standaard eerder de procedure is doorlopen. Daarnaast kunnen organisaties uit het veld beschikken over relevante kennis. Ter illustratie: in een aantal sectoren wordt veel onderzoek gedaan naar standaarden en worden met een brede vertegenwoordiging van zowel gebruikers als leveranciers beslissingen genomen om gezamenlijk standaarden te adopteren. Indien dit proces zorgvuldig verloopt en de afwegingen in dat proces aansluiten bij de eisen van de beheerprocedure dan moet het mogelijk zijn om dergelijke beslissingen over te nemen zonder daarvoor een nieuw uitvoerig expertonderzoek te starten. Dit kan eventueel betekenen dat (onder voorwaarden) een beslissing om over te stappen naar bijvoorbeeld een nieuwe versie overgenomen kan worden van de beheerder van een standaard.

4.1.3 Externe meldingen

Meldingen die eventueel leiden tot aanpassingen van de lijsten worden door betrokken partijen uit het veld aangeleverd. De achterliggende gedachte is dat er een te identificeren partij moet zijn die daadwerkelijk belang heeft bij een melding. Dit zorgt ten eerste voor betrokkenheid bij de melding en bijgevolg bij de lijst. Als er geen externe melding wordt gedaan dan is er blijkbaar ook geen probleem. Voor de procedure betekent dit dat er geen centrale reguliere controle op de lijsten ingericht wordt. De beheerder van de lijsten kan uiteraard afspraken maken met partijen in zijn omgeving (zoals standaardisatieorganisaties) om mutaties van standaarden te signaleren en deze te melden. Aanbevolen wordt om voor iedere standaard met één of meerdere belanghebbenden afspraken te maken (bijv. in de vorm van een convenant).

4.1.4 Criteria en eisen aan proces en partijen

Om de zorgvuldigheid te borgen wordt vastgehouden aan de bestaande criteria van de lijsten. Concreet betekent dit dat voorstellen voor mutaties getoetst worden aan die criteria.

Daarnaast stelt de procedure eisen aan de partijen die een rol vervullen in de procedure. Deze eisen kunnen verschillen per partij maar zijn er altijd op gericht een gedegen toetsing te bewerkstelligen. Zo moet er te allen tijde getoetst worden door een partij die voldoende onafhankelijk is en moet er voldoende ruimte zijn voor inspraak van gebruikers, leveranciers en standaardisatieorganisaties

4.2 Helderheid en transparantie

De procedure moet eenvoudig te doorgronden zijn. Communicatie vormt immers een belangrijk onderdeel van het succes van het stelsel van lijsten. Dat betekent dat de procedure helder en transparant moet zijn. Een complexe procedure zal leiden tot meer vragen van partijen, een langere doorlooptijd en meer onduidelijkheid rondom het beleid.

4.2.1 Eenduidige criteria en processen

Binnen het huidige stelsel worden bepaalde criteria gehanteerd om standaarden toe te laten op de lijsten. Standaarden die niet meer voldoen aan deze criteria worden verwijderd van de lijst. Daarnaast moeten nieuwe versies van standaarden getoetst worden om te bepalen of zij voldoen aan de criteria.

Ook de processen die gelden voor de toetsing van en de besluitvorming over meldingen van potentiële mutaties worden zoveel mogelijk eenduidig ingericht. Dat betekent dat voor het verwijderen van een standaard of een versie van een standaard een vergelijkbare toetsing wordt doorgevoerd als voor het opnemen van standaarden. Door te kiezen voor zo uniform mogelijke processen wordt helderheid verschaft aan de betrokken partijen en is er een kleine kans op verwarring.

4.2.2 Uniforme besluitvorming

Besluitvorming op meerdere plaatsen vergroot de kans op inconsistenties. Daarom dient zowel de formele vaststelling van de lijsten als de formele afwijzing van meldingen plaats te vinden op een uniforme wijze. Dit zorgt ervoor dat de lijsten consistent zijn en dat de procedure duidelijk blijft voor gebruikers van de lijsten.

4.2.3 Eenmalige opname

Een standaard kan in principe slechts op één lijst voorkomen. Dit betekent ook dat er slechts één versie van een standaard op de lijsten kan staan.

Daarnaast wordt er naar gestreefd per toepassingsgebied en werkingsgebied slechts één standaard op te nemen (d.w.z. geen gelijktijdige opname van concurrerende standaarden). De achterliggende gedachte van dit uitgangspunt is dat het verwarrend werkt om twee concurrerende standaarden op te nemen en dat daarmee de achterliggende doelstellingen (met name interoperabiliteit) in de regel niet zijn gediend.

5 Opzet beheerprocedure

5.1 Meldingen en mutaties

De lijsten zijn aan verandering onderhevig. Nieuwe (versies van) standaarden kunnen worden toegevoegd en opgenomen (versies van) standaarden kunnen worden afgevoerd. Uit de principes en ontwerpkeuzes vloeit voort dat een nieuwe versie van een lijst alleen kan ontstaan naar aanleiding van een externe melding. De melding kan na toetsing leiden tot een door te voeren mutatie op de lijst en de vaststelling van een nieuwe versie van de lijst. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de per lijst te beheren gegevens.

Op hoofdlijnen kunnen er drie categorieën van meldingen worden onderscheiden, namelijk: nieuw op te nemen standaard, te verwijderen standaard, en te veranderen toepassings- en/of werkingsgebied van een opgenomen standaard. In het onderstaande worden binnen deze categorieën verschillende specifieke type meldingen onderscheiden en nader toegelicht.

1. Nieuw op te nemen (versie van) standaard

- a) *Nog niet opgenomen standaard:* Een standaard is nog niet opgenomen op de lijsten en wordt aangemeld. De bestaande aanmeldprocedures voor beide lijsten hebben alleen betrekking op dit type melding.
- b) *Nieuwe versie van opgenomen standaard:* Een bepaalde versie van een standaard is reeds opgenomen op de lijst. Een nieuwe versie van de standaard wordt aangemeld. De nieuwe versie van de standaard wordt alleen opgenomen als deze beter voldoet aan de criteria. In het geval van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst dient bij toetsing van criterium "impact" rekening gehouden te worden met de zwaarte van de migratie naar de nieuwe versie.
- c) *Concurrerende standaard:* Een standaard wordt aangemeld die een (grotendeels) overlappend toepassingsgebied en werkingsgebied heeft als een reeds opgenomen standaard. De concurrerende standaard wordt alleen opgenomen als deze beter voldoet aan de criteria. In het geval van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst dient bij toetsing van criterium "impact" rekening gehouden te worden met de zwaarte van de migratie naar de concurrerende standaard.

2. Te verwijderen standaard

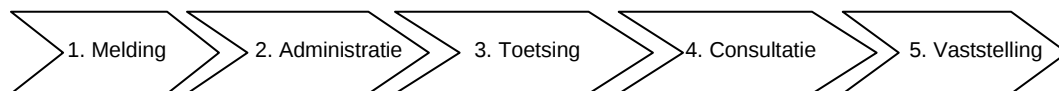
- a) *Opgenomen standaard voldoet niet meer aan criteria:* De melding heeft betrekking op een reeds opgenomen standaard. Deze zou verwijderd moeten worden, omdat de standaard volgens de melder niet meer voldoet aan de criteria. In het geval dat de standaard op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst niet meer voldoet aan de criteria voor die lijst omdat de standaard de facto is geworden dan kan de standaard naar de Lijst met veelgebruikte standaarden.
- b) *Opgenomen standaard wordt vervangen:* De ontwerpkeuze met betrekking tot "eenmalige opname" heeft tot gevolg dat het opnemen van een nieuwe versie van een standaard of van een concurrerende standaard in de regel leidt tot het verwijderen van een opgenomen (versie van) de standaard.

3. Te veranderen toepassings- en/of werkingsgebied

De melding heeft betrekking op een reeds opgenomen standaard. Voor deze standaard wordt een ander toepassings- of werkingsgebied voorgesteld.

5.2 Beheerprocedure op hoofdlijnen

In de beheerprocedure gaan we uit van de onderstaande processtappen. In het volgende hoofdstuk zullen de processtappen nader worden uitgewerkt.



Figuur 3: Overzicht beheerprocedure op hoofdlijnen

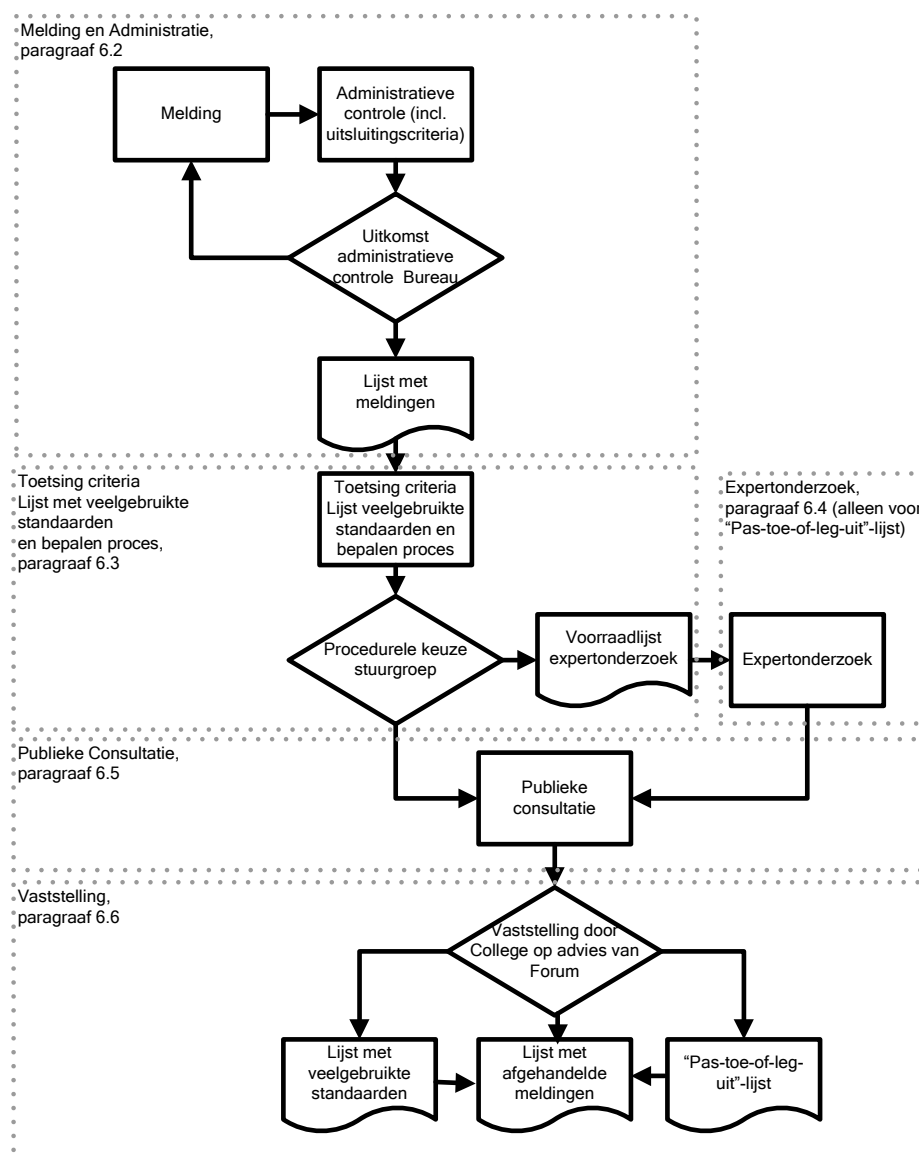
1. Melding: De externe melding om een mutatie door te voeren op de lijsten.
2. Administratie: De administratieve vastlegging en controle van de melding.
3. Toetsing: De beoordeling van de melding tegen de criteria.
4. Consultatie: Publieke inspraak met betrekking tot de uitkomst van de toetsing en de eventueel door te voeren mutatie.
5. Vaststelling: Het College stelt op advies van het Forum de nieuwe versie van de lijst met positief getoetste mutaties vast.

6 Uitwerking beheerprocedure

In dit hoofdstuk worden de verschillende processtappen binnen de beheerprocedure verder uitgewerkt. Daarbij wordt telkens een schematisch overzicht van de verschillende taken inclusief bijbehorende rollen gegeven. Per rol zijn de eisen benoemd. Daarnaast is per processtap een inschatting gemaakt van de benodigde inzet en doorlooptijd.

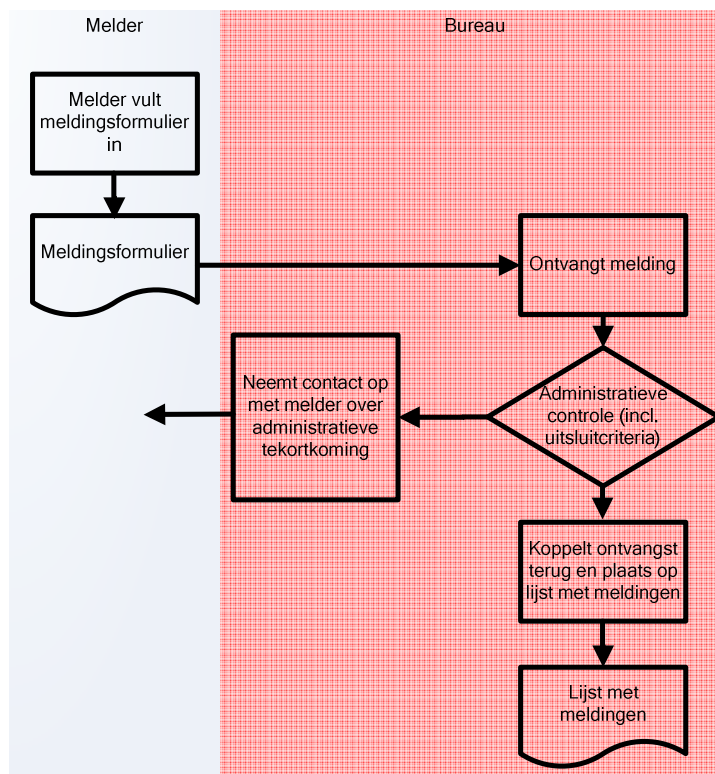
6.1 Overzicht van beheerprocedure

De onderstaande figuur is een visueel model van de beheerprocedure. In de navolgende paragrafen zijn de verschillende procesonderdelen nader uitgewerkt (per onderdeel is met een gestippelde rechthoek verwezen naar de relevante paragrafen).



Figuur 4: Schematisch overzicht van de gehele procedure

6.2 Melding en administratie



Figuur 5: Overzicht van processtappen melding en administratie

De procedure start met een externe melding door een melder. Meldingen worden gedaan via een gestandaardiseerd meldingsformulier. De melder dient aan te geven wat voor een soort mutatie hij/zij wenst (zie paragraaf 5.1). Daarnaast dient de melder aan de hand van de criteria zijn melding te onderbouwen. In principe kan iedereen een melding doen.

Het bureau voert een administratieve controle uit en verwerkt de melding. De administratieve controle van de melding gebeurt in twee stappen:

1. Het bureau controleert of het meldingsformulier correct is ingevuld (administratieve controle).
2. Het bureau toetst de melding aan de uitsluitingscriteria.

Op basis van deze administratieve controle maakt het Bureau een keuze om de melding al dan niet op te nemen op de lijst met meldingen ter verdere behandeling. De keuze om de melding op te nemen wordt doorgegeven aan de melder.

Als er sprake is van een administratieve tekortkoming in de melding dan neemt het bureau contact op met de melder. Deze kan zijn melding dan aanpassen en opnieuw indienen.

6.2.1 Rollen en eisen

1. Melder: De eisen aan deze rol zijn beperkt. In principe kan iedereen een melding doen.
2. Bureau: Voor deze rol zijn administratieve vaardigheden, beperkte inhoudelijke expertise en onafhankelijkheid nodig.

6.2.2 Doorlooptijd

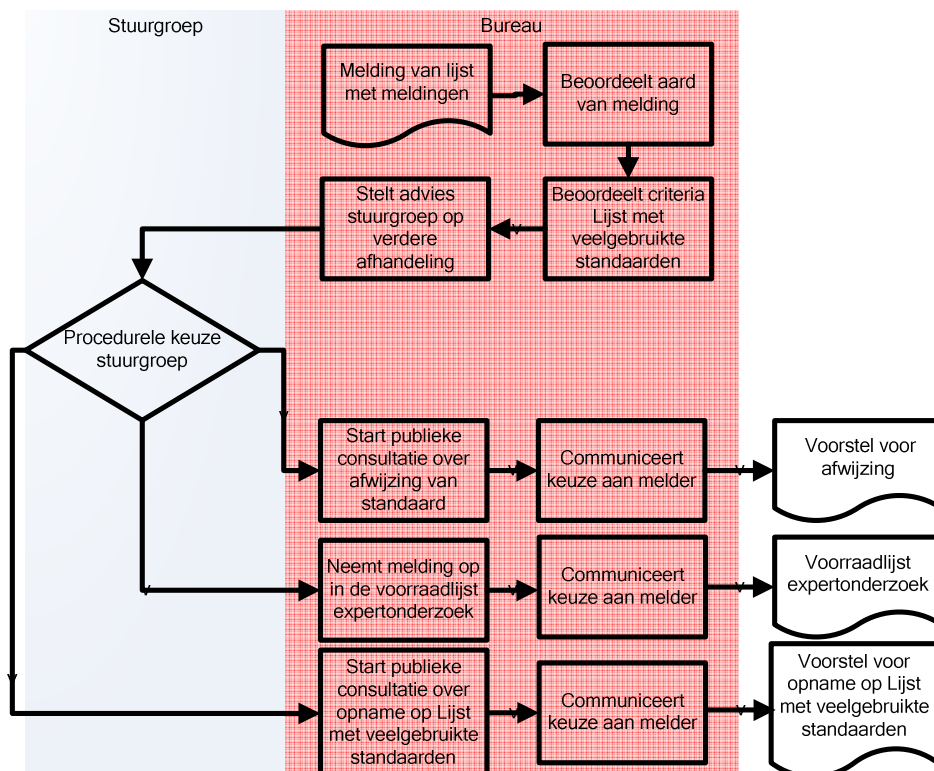
De toetsing van de melding duurt 1 tot 3 werkdagen. Binnen die termijn dient het bureau een besluit te nemen over het al dan niet opnemen van de melding op de lijst met meldingen en dient de melder op de hoogte gesteld te zijn van het besluit.

6.2.3 Inzet

De kosten voor dit proces zitten vooral in de administratieve controle van het formulier en van de toetsing aan de uitsluitingscriteria. Naar verwachting bedraagt de benodigde inzet per melding 4 tot 8 uur.

De inzet voor de melder bedraagt 2 tot 8 uur voor het invullen van het meldingsformulier.

6.3 Toetsing criteria Lijst met veelgebruikte standaarden en bepalen proces



Figuur 6: Overzicht van processtappen toetsing criteria Lijst met veelgebruikte standaarden en bepalen proces

In dit onderdeel van het proces wordt in een aantal stappen bepaald hoe een melding verder afgehandeld wordt. Op basis van deze stappen stelt het bureau een advies op. Dit advies gaat in elk geval in op de volgende onderwerpen:

- De beoordeling van de aard van de melding.
- De voorgestelde verdere routing van de melding doorheen het proces. Hierbij zijn er op hoofdlijnen drie mogelijkheden:
 - Er wordt een voorstel gedaan voor het niet verder in behandeling nemen van de melding;
 - Er wordt een voorstel gedaan voor een wijziging van de Lijst met veelgebruikte standaarden;
 - Er wordt een voorstel gedaan voor een verder onderzoek naar de melding om te bepalen of deze moet leiden tot een wijziging van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst.
- De wijze waarop invulling gegeven wordt aan het proces.
- De verwachte planning van het proces.

Om te komen tot het advies beoordeelt het bureau de aard van de melding en toetst het bureau de melding tegen de criteria van de Lijst met veelgebruikte standaarden. Op basis van de aard van de melding dient het bureau een inschatting te maken van hoe moeilijk de (hernieuwde) toetsing van de criteria is. Hierbij moeten in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

- Betreft het een melding van een nieuw op te nemen standaard?
- Betreft de melding een nieuwe versie van een standaard die al voorkomt op de lijsten?
- Betreft de melding een concurrerende standaard (d.w.z. een standaard met een (grotendeels) gelijk toepassings- en werkingsgebied)?
- Betreft de melding een mogelijke verwijdering van een reeds opgenomen standaard?
- Heeft een beslissing ten aanzien van de melding impact op overige standaarden die op de lijsten voorkomen?
- Wat is de inschatting van impact van de voorgestelde mutatie en in hoeverre is dit in deze fase vast te stellen?

Vervolgens wordt de mutatie die mogelijk uit de melding voorkomt onderzocht op de criteria van de Lijst met veelgebruikte standaarden (d.w.z. openheid en 'de facto'):

- Indien de uit de melding voortkomende voorgestelde mutatie niet voldoet aan het criterium openheid dan wordt de melding afgewezen. Het voorstel tot afwijzing wordt ter consultatie gelegd en uiteindelijk voorgelegd aan het Forum en College.
- Indien de uit de melding voortkomende voorgestelde mutatie voldoet aan openheid maar niet aan het criterium 'de facto' dan kan de standaard in aanmerking komen voor opname op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst en wordt een voorstel gedaan voor een aanvullend expertonderzoek.
- Indien de uit de melding voortkomende voorgestelde mutatie voldoet aan openheid en aan het criterium 'de facto' dan wordt hij voorgedragen voor de Lijst met veelgebruikte standaarden.
- Indien blijkt dat een melding impact heeft op beide lijsten dan wordt de procedure voor de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst (d.w.z. inclusief een expertonderzoek) gevolgd. Een voorbeeld is als gemeld wordt dat een standaard op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst is geworden tot een 'de facto' standaard en opgenomen dient te worden op de Lijst met veelgebruikte standaarden.

Het uitgangspunt is dat dit onderzoek door het bureau uitgevoerd wordt. Dit sluit aan bij de huidige aanmeldprocedure voor de Lijst met veelgebruikte standaarden. Indien blijkt dat bovenstaande vragen niet eenvoudig te beantwoorden zijn dan kan het bureau externe expertise inschakelen. Het bureau blijft wel de uitvoerder. Omwille van proportionaliteit en doorloopsnelheid is het niet de bedoeling om hiervoor een losstaand expertonderzoek uit te voeren. Zoals in de volgende paragraaf aan bod komt, is een losstaand expertonderzoek wel onderdeel van de procedure voor de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst.

De stuurgroep is een afvaardiging van het Forum. Deze is met grotere frequentie dan het Forum zelf voor het bureau benaderbaar om procedurele keuzes vroegtijdig in de procedure af te stemmen. De stuurgroep controleert het advies van het bureau voor de verdere behandeling van de melding. Daarbij is het niet de bedoeling dat de stuurgroep het werk van het bureau overdoet. De stuurgroep controleert voornamelijk of de voorgestelde afhandeling van de melding zodanig is dat het College uiteindelijk in de gelegenheid is om een afgewogen besluit te nemen. Daarnaast kan de stuurgroep gedurende het doorlopen van de procedure als escalatiemiddel fungeren.

Het bureau communiceert de procedurele keuze van de stuurgroep aan de meldende partij. Indien de stuurgroep de melding niet verder in behandeling wenst te nemen, dan wordt dit voornemen inclusief de reden teruggekoppeld aan de melder. Het voornemen wordt vervolgens ter consultatie gelegd en voor vaststelling voorgelegd aan Forum en College.

Indien de keuze eruit bestaat dat er een wijziging van de Lijst met veelgebruikte standaarden nodig is dan wordt dit teruggekoppeld aan de melder en wordt de standaard opgenomen op de nieuwe Lijst met veelgebruikte standaarden die nog ter consultatie zal worden gelegd. Indien de keuze eruit bestaat dat de melding mogelijk leidt tot een mutatie van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst dan wordt dit teruggemeld aan de meldende partij, en neemt het bureau de melding op in de voorraadlijst voor expertonderzoek.

6.3.1 Rollen en eisen

1. Bureau:
 - a) Diepgaande kennis van de processen en criteria voor de lijsten met standaarden.
 - b) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden.
 - c) In staat zijn om de regie over het proces met standaarden en de besluitvorming daaromheen te voeren.
 - d) In staat zijn om de beoordeling van standaarden ten aanzien van de criteria voor de Lijst met veelgebruikte standaarden in de meest voorkomende gevallen zelfstandig uit voeren.
2. Stuurgroep:
 - a) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden.
 - b) Elementaire kennis van de processen en criteria voor de lijsten met standaarden.
 - c) Mandaat van het College om te beoordelen of de voorgestelde afhandeling voldoende basis biedt om het College uiteindelijk een afgewogen besluit te laten nemen.

6.3.2 Doorlooptijd

Het voorstel is om de stuurgroep ongeveer één keer per twee maanden te laten samenkomen.⁷ De toetsing van de melding duurt daarmee maximaal 1 maand. Binnen die termijn dient de stuurgroep een besluit te nemen over het verdere proces en dient de melder op de hoogte gesteld te zijn van het besluit.

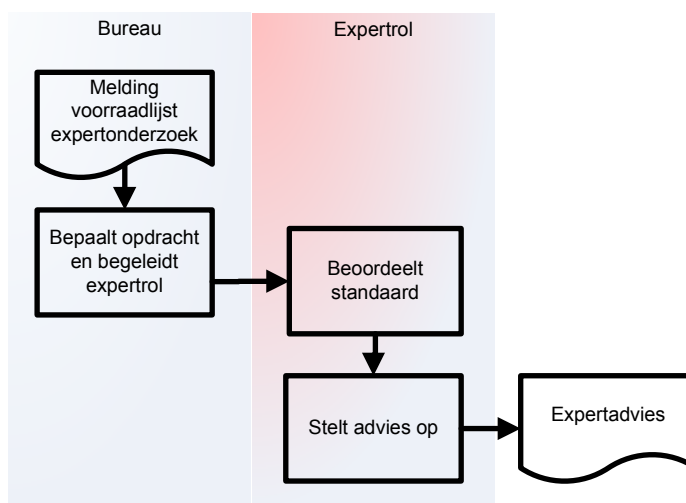
6.3.3 Inzet

De verwachte inzet voor het bureau is zeer afhankelijk van het soort melding. Naar verwachting ligt deze op minimaal 4 uur voor een melding waarvoor snel duidelijk is hoe deze moet worden afgehandeld. In het geval een melding meer onderzoek vereist, bijvoorbeeld op het vlak van openheid, dan ligt de geschatte inzet op maximaal 4 dagen.

Voor de stuurgroep wordt verwacht dat er per voorstel voor de afhandeling van een melding maximaal één uur per lid van de stuurgroep noodzakelijk is.

⁷ Dit is sterk afhankelijk van het aantal meldingen. In veel gevallen kan de afhandeling waarschijnlijk ook plaatsvinden per telefoon of e-mail.

6.4 Expertonderzoek



Figuur 7: overzicht van de stappen in het onderdeel expertonderzoek

In dit onderdeel van het proces wordt het expertonderzoek uitgevoerd. Dit onderdeel wordt slechts doorlopen in het geval van een melding die mogelijk leidt tot een mutatie van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst. Op hoofdlijnen is het onderdeel eenvoudig. Het bureau stelt op basis van het besluit van de stuurgroep over de verdere afhandeling een opdracht aan de expertrol op. Eén of meerdere experts onderzoeken op basis van deze opdracht de standaard en stellen een expertadvies op over welke gevolgen de melding moet hebben voor de lijsten.

Het expertadvies kan op meerdere manieren uitgevoerd worden. Hoe dit onderzoek wordt vormgegeven is in de vorige stap bepaald op basis de inschatting van de aard van de melding door het bureau. In principe is er te variëren op een aantal aspecten:

- Op welke criteria wordt getoetst?
Afhankelijk van de melding is het nodig om bepaalde criteria te toetsen. Het gaan om een criterium maar het kan ook gaan om meerdere of alle criteria. Ter illustratie: voor een standaard die bij een andere standaardisatieorganisatie wordt ondergebracht zal het in de regel niet noodzakelijk zijn het potentieel van die standaard opnieuw te toetsen.
- Enkelvoudige of vergelijkende toets?
Indien het een toets van een concurrerende standaard (of een andere versie van een standaard) betreft dan zal in de toetsing een vergelijking tussen standaarden moeten plaatsvinden op basis van de criteria. Indien het geen concurrerende standaard (of een andere versie van een standaard) betreft, dan kan volstaan worden met een toets van de standaard aan de criteria.
- Wie voert de toets uit?
Afhankelijk van de verwachte impact kan de toets door verschillende organisaties of groepen worden uitgevoerd. Belangrijk daarbij is dat voldaan wordt aan de eisen die hieronder gesteld worden aan de expertrol, maar in principe komen verschillende partijen in aanmerking, bijvoorbeeld:
 - Een standaardisatieorganisatie die het beheer heeft over de standaard,

- Een sectorale organisatie die voor haar sector standaarden selecteert en/of beheert,
- Een externe adviespartij of adviseur,
- Een expertgroep bestaande uit gebruikers, leveranciers, de beheerder en eventueel overige belanghebbenden.

Voor de inschatting van de verwachte impact van een wijziging op één van de lijsten kunnen veel aspecten van belang zijn. In het onderstaande volgt een niet-uitputtende, illustratieve lijst een aspecten die bepalend kunnen zijn.

- Gaat het om een inhoudelijk wijziging van de standaard of betreft de wijziging de procedures of de documentatie van de standaard?
- Wat is de (verwachte) adoptie door gebruikers en door de markt?
- Voor wie heeft de migratie impact, voor gebruikers in werkende applicaties of voor leveranciers?
- Hoe verweven is de standaard met de overige ICT-infrastructuur en processen?
- Is de versie compatibel met de vorige versie?
- Is er een gedegen updateproces om over te schakelen op de volgende versie? Wordt het proces bijvoorbeeld voldoende ondersteund door specifiek daartoe ingerichte faciliteiten zoals migratiehandleiding of conversiesoftware?
- Leidt de wijziging tot interruptie van belangrijke processen binnen organisatie en/of ketens?
- Biedt de standaard veel meer of minder functionaliteit ?
- Zijn er grote kosten gemoeid met de migratie?

Ter illustratie is in de onderstaande tabel een aantal concrete voorbeelden opgenomen. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier slecht gaat om voorbeelden. De insteek van het expertonderzoek kan erg variëren zoals hierboven aangegeven.

Melding	Inschatting impact	Soort onderzoek
Nieuwe versie van standaard • Mineure wijziging • Backwards compatibel	Laag	Vergelijkend onderzoek naar met name impact door 1 externe adviseur of door standaardisatieorganisatie
Opgenomen standaard gaat over naar andere standaardisatieorganisatie	Laag	Onderzoek naar openheid door 1 externe adviseur of door standaardisatieorganisatie
Nieuwe versie van standaard met aanzienlijke wijzigingen voor specifiek werkingsgebied (bijv. onderwijs)	Medium	Vergelijkend onderzoek naar met name impact door sectorale organisatie (bijv. Kennisnet en/of SURF)
Concurrerende standaard voor gehele overheid	Hoog	Vergelijkend onderzoek naar alle criteria door expertgroep

Tabel 1: Voorbeelden van meldingen, inschatting van impact en soort onderzoek

De expertgroep geeft een advies waarin terugkomt of de standaard wel of niet voldoet aan de criteria. Op basis van het advies vindt na publieke consultatie besluitvorming plaats. Als een standaard niet voldoet aan de criteria dan dient het advies van de expertgroep te luiden dat de standaard niet opgenomen moet worden. Uiteraard kan het zo zijn dat er kleine onvolkomenheden zijn die naar verwachting eenvoudig zijn te verhelpen. Zolang een standaard in onderzoek is kunnen deze onvolkomenheden worden opgelost. Het advies dient echter feitelijk en niet speculatief zijn. Een positief advies met een voorbehoud is speculatief en staat haaks op de principes helderheid en zorgvuldigheid.

6.4.1 Rollen en eisen

1. Bureau:
 - a) Redelijke inhoudelijke expertise van specifieke standaarden
 - b) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden
 - c) In staat zijn om de regie over het proces met standaarden en de besluitvorming daaromheen te voeren.
2. Expertrol:
 - a) Diepgaande inhoudelijke expertise van specifieke standaarden.
 - b) Voldoende onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden om de standaard te toetsen.
 - c) Kennis van de criteria en in staat om de melding hieraan te toetsen.
 - d) Beperkte kennis van de processen voor de lijsten met standaarden.

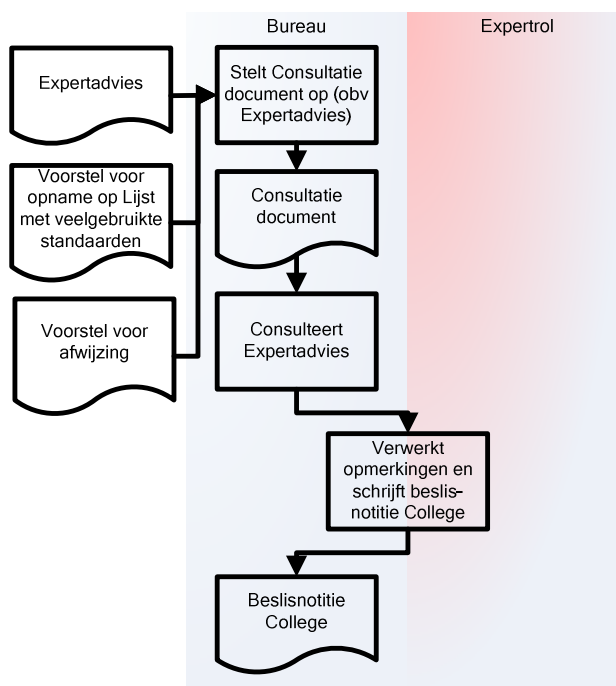
6.4.2 Doorlooptijd

De doorlooptijd voor dit onderdeel is afhankelijk van de zwaarte van de toetsing en de beschikbaarheid en capaciteit van de partij die de toetsing uitvoert. De inschatting is dat de doorlooptijd minimaal 1 week is, en maximaal 2 maanden is.

6.4.3 Inzet

De verwachte inzet voor het bureau is zeer afhankelijk van de zwaarte van de toetsing maar is naar verwachting minimaal 1 dag tot maximaal 15 dagen. Voor de expertrol wordt dezelfde inzet geschat, dat wil zeggen ook minimaal 1 dag tot maximaal 15 dagen. De expertrol kan worden ingevuld door één of meerdere experts.

6.5 Publieke consultatie



Figuur 8: overzicht van de stappen in het onderdeel publieke consultatie

In dit onderdeel vindt een consultatie plaats. In het geval van een melding die op besluit van de stuurgroep heeft geleid tot een mutatie van de Lijst met veelgebruikte standaarden wordt de wijziging van de Lijst met veelgebruikte standaarden ter consultatie voorgelegd. In het geval van een melding die mogelijk leidt tot een mutatie van de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst wordt het expertadvies geconsulteerd. In beide gevallen wordt een consultatiedocument door het Bureau opgesteld.

Het consultatiedocument wordt op de website van het Forum Standaardisatie geplaatst. Aan direct belanghebbenden wordt actief gevraagd om daarop te reageren met argumenten. Dit gebeurt door middel van een mailing naar een standaard lijst met partijen (zoals de VNG, IPO, de Manifestgroep, de ministeries en leveranciers) aangevuld met voor de specifieke standaard belangrijke partijen. Tevens worden verschillende nieuwsbrieven gebruikt.

Belanghebbenden kunnen hun visie schriftelijk en in elektronische vorm kenbaar maken. De consultatieperiode beslaat zes weken. Na afloop van de termijn maakt het Bureau alle reacties openbaar op de website, tenzij gemotiveerd aangegeven wordt dat de reactie van vertrouwelijke aard is. Reacties worden (eventueel in overleg met de experts) verwerkt in een beslisnotitie voor het College.

6.5.1 Rollen en eisen

1. Bureau:
 - a) Beperkte inhoudelijke expertise van specifieke standaarden.

- b) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden.
 - c) In staat zijn om de regie over het proces met standaarden en de besluitvorming daaromheen te voeren.
2. Expertrol:
- a) Diepgaande inhoudelijke expertise van specifieke standaarden.
 - b) Voldoende onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden om de standaard te toetsen.
 - c) Kennis van de criteria en in staat om de melding hieraan te toetsen.
 - d) Beperkte kennis van de processen voor de lijsten met standaarden.

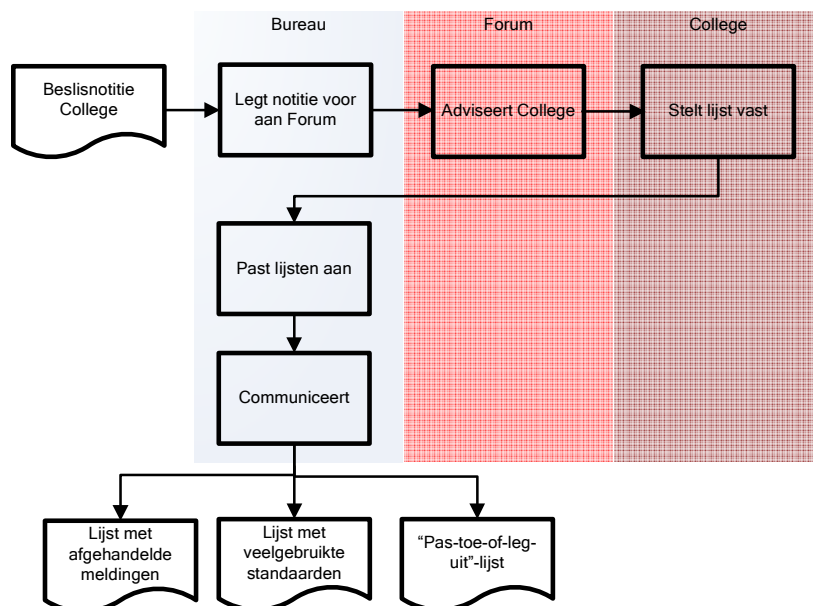
6.5.2 Doorlooptijd

De doorlooptijd van dit onderdeel is minimaal zeven weken en is grotendeels afhankelijk van de termijn die staat voor een publieke consultatie die gesteld is op zes weken.

6.5.3 Inzet

De verwachte inzet voor het bureau is zeer afhankelijk van de zwaarte van de toetsing maar is naar verwachting minimaal 1 dag tot maximaal 3 dagen. Voor de expertrol wordt een vergelijkbare inzet geschat, dat wil zeggen minimaal 2 tot maximaal 4 dagen. Vanzelfsprekend is het mogelijk dat de reacties of het gebrek aan reacties er toe leiden dat er geen rol is voor de experts.

6.6 Vaststelling



Figuur 9: overzicht van de stappen in het onderdeel vaststelling

In dit onderdeel vindt de vaststelling van de mutaties plaats. Het is de afsluiting van de procedure. Op basis van de beslisnotitie die opgesteld is na afloop van de publieke consultatie adviseert het Forum het College om al dan niet de mutatie vast te stellen. Op basis van de vaststelling van het College past het bureau de lijsten aan. Een afgehandelde melding (die heeft geleid tot opname dan wel afwijzing) wordt altijd ook opgenomen op de lijst met afgehandelde meldingen. De vaststelling

wordt gecommuniceerd aan de melder en aan het veld.⁸ Dit communiceren gebeurt vanzelfsprekend zoveel mogelijk in samenwerking met eventueel betrokken partijen (bijvoorbeeld de partij die de expertrol heeft vervuld tijdens het proces).

6.6.1 Rollen en eisen

1. Bureau:
 - a) Beperkte inhoudelijke expertise van specifieke standaarden
 - b) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden
 - c) In staat zijn om de regie over het proces met standaarden en de besluitvorming daaromheen te voeren.
2. Forum/College:
 - a) Onafhankelijkheid van specifieke standaarden, versies en/of beheerders van standaarden.
 - b) In staat om de beslissing te beoordelen.
 - c) Mandaat voor besluitvorming.

6.6.2 Doorlooptijd

De doorlooptijd van dit onderdeel bedraagt gemiddeld zes maanden omdat het College niet vaker dan twee keer per jaar bij elkaar komt.

6.6.3 Inzet

Voor het bureau is naar verwachting een inzet van 1 - 2 dagen benodigd in dit onderdeel.

6.7 Klachten

Partijen kunnen van mening zijn dat zij niet correct behandeld zijn. Zij kunnen klachten richten aan het bureau. Het bureau zal de klachten direct voorleggen aan het Ministerie van Economische Zaken. Klachten worden afgehandeld conform de geldende klachtenprocedure van het ministerie. Het bureau zal het Forum en het College informeren over iedere ontvangen klacht en hen op de hoogte houden over de verdere afhandeling.⁹

⁸ Formeel stelt de minister van Economische Zaken de lijsten vast.

⁹ Zie: http://www.ez.nl/Organisatie/Contact/Procedures_en_richtlijnen/Klachtenprocedure

6.8 Totaal overzicht inzet en doorlooptijd

In de onderstaande tabel zijn de doorlooptijden en de schattingen van de inzet van het bureau geaccumuleerd per melding. Dit geeft een beeld van de minimale en maximale doorlooptijd en van de minimale en maximale inzet van het bureau per melding.

Stappen en totalen	Minimale doorlooptijd	Maximale doorlooptijd	Minimale inzet van bureau	Maximale inzet van bureau
1. Melding en administratie	1 dag	3 dagen	½ dag	½ dag
2. Toetsing criteria Lijst met veelgebruikte standaarden en bepalen proces	1 dag	4 weken	½ dag	4 dagen
3. Expertonderzoek	1 week	8 weken	1 dag	15 dagen
4. Publieke consultatie	7 weken	7 weken	1 dag	3 dagen
5. Vaststelling			1 dag	2 dagen
Totaal voor 'Pas toe of leg uit'-lijst			4 dagen	24,5 dag
Totaal voor Lijst met veelgebruikte standaarden			3 dagen	9,5 dag

De totale doorlooptijden voor besluitvorming over beide lijsten zijn niet opgenomen in de bovenstaande tabel omdat deze erg afhankelijk zijn van de timing van de Forum- en Collegevergaderingen. Het College vergadert slecht 2 keer per jaar. In het beste geval past de hele procedure, inclusief het advies van het Forum precies in aanloop naar een Collegevergadering. In het slechtste geval wordt net de vergadering 'gemist' en moet een besluit wachten op de volgende ronde. Het heeft bijgevolg geen zin voorspellingen te doen over de gemiddelde doorlooptijden.

Daarnaast is de inzet erg afhankelijk van de hoeveelheden meldingen. Door efficiënt bundelen van meldingen en de afhandeling ervan is het mogelijk te volstaan met minder inzet.

7 Overige aandachtspunten

In aanvulling op de hierboven beschreven procedure wordt in dit hoofdstuk nog een aantal opmerkingen geplaatst. Deze opmerkingen vallen buiten de scope van het onderzoek maar zijn naar de mening van VKA van belang voor het welslagen van het beheer van de lijsten en daarmee voor het succes van het gehele beleid ten aanzien van open standaarden. De opmerkingen worden hier als aandachtspunten meegegeven.

7.1 Criteria voor wettelijke standaarden

Bij het ontwerp van de procedure is rekening gehouden met de mogelijke toevoeging van een lijst met wettelijke standaarden aan het stelsel. Dit is mogelijk zonder dat daarvoor de procedure substantieel gewijzigd wordt. Het verdient de aanbeveling om goed te letten op de criteria voor de lijst met wettelijke standaarden. Als het enige criterium is dat deze standaarden in de wet zijn vastgelegd dan is het goed mogelijk dat de standaarden niet voldoen aan binnen het stelsel belangrijke criteria zoals openheid. Dit kan tot verwarring leiden bij gebruikers van de lijsten en daarmee schadelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen van het stelsel van lijsten, met name het vergroten van interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid.

7.2 Juridische houdbaarheid

Het verdient de aanbeveling de juridische houdbaarheid van het beleid omtrent de lijsten te toetsen en het beleid verder uit te werken. Met name het proces rondom de besluitvorming en mogelijkheden voor beroep en bezwaar zijn nu nog niet helder en kunnen mogelijk tot vragen leiden.

7.3 De complexiteit van de besluitvorming

Bij besluitvorming zijn relatief veel partijen betrokken. Dit kost tijd in het proces. Daarmee verliezen de lijsten aan flexibiliteit. Wellicht kan door het formaliseren van een aantal gedelegeerde bevoegdheden (zoals het vaststellen van de Lijst met veelgebruikte standaarden) het proces versneld worden.

7.4 Implementatie is essentieel voor succes

Het succes van de beheerprocedure en van het gehele beleid is sterk afhankelijk van de implementatie van standaarden en de feedback die daaruit voortkomt. De keuze voor een standaard moet gevolgd worden door een stevige inspanning (bijvoorbeeld op het vlak van communicatie rondom het beleid en hulp bij de implementatie) om die standaard dan ook daadwerkelijk in gebruik te laten nemen door overheden. Hierdoor komen de lijsten volledig tot leven. Er zullen meer partijen geneigd zijn om meldingen te doen en er zullen meer partijen opstaan die eventueel de expertrol op zich willen nemen.

7.5 Gebruik van sjablonen

Het verdient de aanbeveling zoveel mogelijk standaard-sjablonen voor documenten in de beheerprocedure te hanteren. Niet alleen beperkt en vergemakkelijkt dit de werkzaamheden, het maakt het ook mogelijk om uniformiteit in de afhandeling van meldingen en het toetsen van

standaarden te garanderen. Voor alle documenten (waaronder meldingen) dienen standaard volgnummers te worden gehanteerd.

7.6 Beheer van de beheerprocedure

Nu er een concreet voorstel ligt voor een beheerprocedure is het ook van belang te bepalen hoe deze onderhouden wordt. Er kunnen goede redenen zijn om de procedures in de toekomst bij te stellen. Het is daarom nodig de procedure na verloop van tijd te evalueren en zo nodig bij te stellen.

Bijlage A: Te beheren gegevens

In deze bijlage is ter illustratie voor de lijsten met standaarden en voor de lijst met afgehandelde meldingen aangegeven welke gegevens deze lijsten dienen te bevatten. Dit zijn de gegevens waarop het beheer betrekking heeft.

'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst

Op documentniveau:

- Documentnaam
- Versienummer
- Datum van vaststelling
- Verwijzing naar besluit van vaststelling

Per standaard:

- Intern volgnummer
- Naam van standaard
- Versie van standaard
- Beheerorganisatie
- Toepassingsgebied
- Werkingsgebied
- Mate van openheid
- Overige informatie
- Verwijzing naar documentatie m.b.t. de procedure (melding, expertadvies voor openbare consultatie, consultatiedocument, reactie uit openbare consultatie, advies aan College, vaststelling door College)
- Datum van opname standaard
- Datum van opname versie van standaard

Lijst met veelgebruikte standaarden

Op documentniveau:

- Documentnaam
- Versienummer
- Datum van vaststelling
- Verwijzing naar besluit van vaststelling
- Verwijzing naar documentatie m.b.t. de procedure (melding, consultatiedocument, reactie uit openbare consultatie, advies aan College, vaststelling door College)

Per standaard:

- Intern volgnummer
- Naam van standaard
- Versie van standaard
- Beheerorganisatie
- Toepassingsgebied
- Werkingsgebied

- Mate van openheid
- Overige informatie
- Datum van opname standaard
- Datum van opname versie van standaard

Lijst met afgehandelde meldingen

Op documentniveau:

- Documentnaam
- Versienummer

Per melding:

- Intern volgnummer
- Onderwerp van melding
- Datum van besluit
- Status: afgewezen of opgenomen
- Reden voor status
- Verwijzing naar documentatie m.b.t. de procedure (melding, terugmelding, volgnummer van opgenomen standaard)

Bijlage B: Verslagen van bijeenkomsten

In deze bijlagen zijn de verslagen van twee bijeenkomsten opgenomen, ten eerste de workshop en te tweede de bijeenkomst van de begeleidingsgroep. De opmerkingen uit de verslagen zijn zo goed mogelijk verwerkt in de beschrijving van de procedure.

7.6.1 Verslag van Workshop Beheerprocedure lijsten met standaarden– Bureau Forum Standaardisatie, 20 april 2009

Aanwezigen: Erik Saaman (Kenniscentrum), Jasper Roes (TNO), Mike Kortekaas (NOiV), Joris Gresnigt, David de Haas (Bureau Forum Standaardisatie), Piet Hein Minnechré, Bart Knubben (VKA)

- De workshop vindt plaats aan de hand van een presentatie door Piet Hein Minnechré. De presentatie gaat o.a. in op de uitgangspunten en de concept-beheerprocedure.
- Erik Saaman stelt de vraag of de beheerprocedure alleen betrekking heeft op de lijst of dat er meer onder valt zoals communicatie en implementatie. Piet Hein geeft aan dat de procedure gericht is op het beheer van de lijsten en niet op communicatie of implementatie.
- Piet Hein licht toe dat onder een "defacto" standaard in deze een feitelijk geaccepteerde standaard wordt verstaan. De vraag wordt gesteld of het gaat om acceptatie in de zin van implementatie of acceptatie in de zin van dat partijen hebben duidelijk gemaakt deze te zullen gaan hanteren. Jasper merkt op dat het laatste het geval is. Het gaat om consensus. Daarnaast merkt hij op dat defacto standaarden een overheidsbreed werkingsgebied moeten hebben.
- Opgemerkt wordt dat in de gepresenteerde beheerprocedure geen rekening is gehouden met wettelijke standaarden. Joris licht toe dat dit ook niet gevraagd is aan VKA. Het gaat om een beheerprocedure voor de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst en de Lijst met veelgebruikte standaarden. Onlangs is duidelijk geworden dat er ook behoefte is aan een lijst met wettelijke standaarden.
- Erik Saaman merkt op dat hij het doel van de Lijst met veelgebruikte standaarden niet erg duidelijk vindt. Waarom een lijst als je geen stimuleringsbeleid voert? Joris licht toe dat de lijst als referentiepunt dient voor geaccepteerde standaarden en daar op zichzelf voorbeeldwerking vanuit kan gaan.
- Piet Hein geeft aan dat een standaard slechts eenmaal op de verschillende lijsten kan voorkomen. Jasper merkt op dat wettelijke standaarden eventueel een beperkt werkingsgebied zouden kunnen hebben. In dat geval zou het kunnen voorkomen dat je dezelfde standaard voor een ander werkingsgebied wil opnemen op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst.
- De aanwezigen zijn het eens met het uitgangspunt dat input- en exit-criteria van de lijsten identiek moeten zijn.
- Piet Hein geeft aan dat de lijsten geen concurrerende standaarden kunnen bevatten. Jasper geeft aan dat op de Lijst met veelgebruikte standaarden zowel POP3 als IMAP staan die beide een gelijk toepassingsgebied hebben. Het uitgangspunt zou met name moeten gelden voor de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst.
- Joris geeft aan dat vanuit beleid men het liefst zou zien dat concurrerende standaarden wel op de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst kunnen komen mits deze volledig interoperabel zijn. Verschillende aanwezigen geven aan dat dat in de regel een illusie is en dat juist de keuze voor één

standaard cruciaal is. Kiezen voor meerdere standaarden is niet standaardiseren en moeilijk uit te leggen aan overheidsorganisaties

- Opgemerkt wordt dat het al dan niet opnemen van een concurrerende standaard intensief getoetst moet worden. Dit betekent namelijk dat er eventueel gemigreerd dient te worden naar een andere standaard. Dit kan hoge switching costs voor overheidsorganisaties met zich mee brengen. Piet Hein geeft aan dat hieraan in dit geval inderdaad ruime aandacht besteed dient te worden en dat dit onder het criterium "impact" meegewogen kan worden.
- Jasper stelt de vraag of het begrip "standaard" ook het versienummer afdekt. Piet Hein geeft aan dat dat het geval is.
- De aanwezigen kunnen zich goed vinden in het samenvoegen van de procedures voor beide lijsten.
- De vraag wordt gesteld of de lijsten ook betrekking hebben op de interne gegevensuitwisseling van organisaties. Piet Hein geeft aan dat dat het geval is. Hij wijst op PDF/A als standaard voor interne archivering. Naast interoperabiliteit gaat het ook om leveranciersafhankelijkheid.
- Mike stelt de vraag wat je met een standaard doet die op de "comply-or-explain-lijst" staan als er een standaard op de Lijst met veelgebruikte standaarden terechtkomt omdat deze defacto is. Bart geeft aan dat de desbetreffende standaard dan van de "comply-or-explain-lijst" dient te worden afgevoerd. Blijkbaar heeft de markt in dat geval anders bepaald. Stimulering van een andere standaard is dan niet noodzakelijk en druist waarschijnlijk in tegen de doelstellingen van interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid.
- Aan de orde komt dat de lijsten standaarden bevatten die in voldoende mate open zijn. Het hoeven niet perse open standaarden te zijn, maar het kan ook gaan om open en vrije specificaties. Joris geeft aan dat het uitgangspunt is dat standaarden zo open mogelijk zijn. Daarnaast vertelt hij dat voor open en vrije specificaties een andere terminologie wordt gezocht omdat beide in de praktijk tot verwarring leiden.
- De vraag wordt gesteld welke gegevens over een standaard op de lijsten worden opgenomen. Piet Hein licht kort toe om welke gegevens het gaat. Opgemerkt wordt dat de beheerprocedure in essentie betrekking moet hebben op "tracking and tracing" van aanpassingen van deze gegevens.
- Piet Hein licht toe dat een uitgangspunt is om beheertaken zoveel mogelijk decentraal te beleggen. Erik merkt op dat je moet uitkijken met het leggen van verantwoordelijkheden bij standaardisatieorganisaties. Deze zijn niet neutraal en willen in de regel hun eigen standaard pushen. Erik geeft aan dat de expertgroepen onder de NORA wel een rol zouden kunnen spelen. Er zijn groepen voor strategie, beveiliging, gegevens en documenten, publiekscontacten en service oriëntatie.
- Joris lig toe dat uiteindelijk de Minister van EZ formeel het besluit neemt over de lijsten. Het College Standaardisatie stelt de lijsten vast.
- Erik merkt op dat er te weinig aandacht is voor implementatie en communicatie. Dit is van belang omdat de "comply-or-explain-lijst" aan de basis staat van een veranderingsproces.
- Opgemerkt wordt dat het geen zin heeft om de procedures tot op detailniveau uit te werken. De criteria gelden altijd maar de wijze waarop je de criteria toetst kan per melding verschillen. In bepaalde gevallen is een intensieve toetsing veel belangrijker dan in andere gevallen. Een vertegenwoordiging van het College Standaardisatie zou vroeg in het proces betrokken moeten worden om met de wijze van toetsing in te stemmen. Deze vertegenwoordiging kan bijvoorbeeld de "opdracht tot onderzoek" die aan de experts wordt meegegeven controleren en accorderen.

- Er wordt opgemerkt dat een melding ook betrekking kan hebben op een verandering van toepassingsgebied en werkingsgebied. Piet Hein geeft aan dat deze mogelijkheid nu niet is opgenomen, maar wel in het huidige ontwerp kan en zal worden ingepast.
- Jasper geeft aan de voor de Lijst met veelgebruikte standaarden een aantal uitsluitingscriteria is bepaald. Deze zouden eigenlijk ook voor de 'Pas-toe-of-leg-uit'-lijst moeten gelden. Piet Hein geeft aan dat deze criteria waarschijnlijk goed in de eerste stap (administratie) beoordeeld zouden kunnen worden.
- Opgemerkt wordt dat een openbare consultatie ook voor wijzigingen op de Lijst met veelgebruikte standaarden passend zou zijn. Dit kan op een lichte wijze; bijvoorbeeld door de gewijzigde lijst in conceptvorm op internet te plaatsen gedurende 1 of 2 maanden (pre-publicatie). Er wordt opgemerkt dat het vanuit het oogpunt van beheer en communicatie handig kan zijn om op vaste tijdstippen (bijvoorbeeld twee keer per jaar) nieuwe lijsten te publiceren.
- Over sheet 14 wordt de opmerking gemaakt dat afgewezen meldingen niet worden afgevoerd van een lijst. Dit komt nu niet goed terug in de figuur.
- Joris geeft aan dat de beoordeling voor de Lijst met veelgebruikte standaarden toch behoorlijk wat expertise lijkt te vergen. De vraag is of het Bureau dit zelfstandig kan. De huidige procedure is nu eenmaal doorlopen om een eerste versie van de Lijst met veelgebruikte standaarden te ontwikkelen.
- David merkt op dat de in de figuur van de beheerprocedure nu twee ruiten achter elkaar staan. Dat lijkt niet logisch te zijn. Piet Hein geeft toe dat de notatie inderdaad niet helemaal consistent lijkt. De onderzoekers zullen hier in toekomstige versie alert op zijn.
- Afsproken wordt dat er een verslag wordt toegestuurd aan de aanwezigen. Daarnaast zal Bureau Forum Standaardisatie bepalen hoe de aanwezigen eventueel nog verder in het traject betrokken zullen worden. Joris en David geven aan dat het door de korte doorlooptijd van het traject waarschijnlijk moeilijk zal worden om nog een workshop te organiseren. In ieder geval zal Bureau Forum Standaardisatie de aanwezigen informeren over het resultaat. De onderzoekers geven aan dat zij open staan voor opmerkingen en ideeën die de aanwezigen te binnen schieten na afloop van de workshop.

7.6.2 Verslag van Begeleidingsgroep Beheerprocedure lijsten met standaarden – Bureau Forum Standaardisatie op 7 mei 2009

Aanwezig: Erik Saaman (Kenniscentrum), Mike Kortekaas (NOIV), Peter Waters, Joris Gresnigt, David de Haas (Bureau Forum Standaardisatie)

Afwezig: Lieneke Jongeling (Northgo College Noordwijk), Harry Van Zon (BZK), Arnold Reinders (BZK)

- De workshop vindt plaats aan de hand van een presentatie door Piet Hein Minneché. De presentatie betreft de concept-beheerprocedure.
- Peter merkt op dat de Lijst met veelgebruikte standaarden sinds kort een andere naam heeft, namelijk Lijst met veelgebruikte standaarden.
- Peter vraagt naar de contactgegevens en kort verslag van gesprek met Nils Cordes van KBSt. Piet Hein en Bart beloven dit toe te sturen.
- Erik merkt op dat Kenniscentrum sinds kort RENOIR heet.

- Bij sheet 6 merkt Peter op dat er voor de Lijst met veelgebruikte standaarden geen actief stimuleringsbeleid is qua implementatie, maar dat voor beide lijsten geldt dat Bureau Forum Standaardisatie partijen uit het veld aanmoedigt om standaarden aan te melden.
- Er is wat onduidelijkheid over het criterium voor de Lijst met veelgebruikte standaarden. Volgens Erik en Mike zouden veelbelovende standaarden tussen wal-en-schip kunnen raken. Peter geeft aan dat dit een punt zal zijn dat later in de evaluatie zal worden meegenomen. Als er signalen uit het veld komen, dan kan dit opgepakt worden.
- Opgemerkt wordt dat wettelijke verplichte standaarden betrekking kunnen hebben op een beperkt werkings- en/of toepassingsgebied. Het kan daardoor geen hard uitsluitingcriterium zijn.
- De aanwezigen kunnen zich vinden in de uitgangspunten voor de beheerprocedure. Bij sheet 9 merkt Joris op dat "inspraak" een aanvullend uitgangspunt is.
- Met betrekking tot concurrerende standaarden wordt opgemerkt dat het streven is om zo min mogelijk concurrerende standaarden op te nemen. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij je toch twee concurrerende standaarden opneemt. Zo is dat bijvoorbeeld bij OSB het geval. OSB gaat namelijk zowel uit van WUS als EBMS. David geeft aan dat eigenlijk het uitgangspunt zou moeten zijn "geen concurrerende standaarden, tenzij..."
- Als een standaard verwijderd wordt en vervangen wordt door een nieuwe standaard dan dient de migratie meegewogen te worden. Piet Hein geeft aan dat dit dan in een vergelijkend onderzoek onder het criterium impact moet worden beoordeeld.
- Peter geeft aan dat het Forum nu feitelijk de Lijst met veelgebruikte standaarden vaststelt. Het College heeft deze taak gedelegeerd aan het Forum. Het College stelt wel de criteria vast.
- Joris geeft aan dat zijn ervaring is dat een melder meer tijd kan nodig hebben. Realistischer is dat een melder tussen de 2 en 8 uur nodig heeft. Het is sowieso handig om overal minimum en maximum tijden terug te laten komen.
- Bij sheet 12 merkt Joris op dat een van de eisen voor het Bureau ook onafhankelijkheid is.
- Erik merkt op dat je de Bureaurol wellicht kan omschrijven met het neutralere Secretariaat.
- Mike vraagt zich af wanneer je aan de melder terugmeldt hoe de verdere procedure eruit ziet.
- Erik geeft aan dat het vanuit het oogpunt van beheer belangrijk is om meldingen te nummeren. Eigenlijk wil je per melding een dossier opbouwen. Piet Hein geeft aan dat het eigenlijk gaat om issue-tracking waarbij zowel meldingen als standaarden op de lijst unieke nummers geeft en aan elkaar kan relateren. Hiervoor zou je zelf bestaande tools in kunnen zetten
- Volgens Peter kan Bureau Forum Standaardisatie afspraken maken met derden (zoals NEN) om geattendeerd te worden op wijzigingen. Dit sluit aan op het uitgangspunt is dat Bureau Forum Standaardisatie alleen reageert op externe meldingen. Aan de orde komt dat NOiV ook een rol op dit vlak kan vervullen door partijen in het veld te stimuleren om standaarden en wijzigingen te melden.
- Aan de orde komt dat het handig kan zijn om partijen die inhoudelijk goed op de hoogte zijn te vermelden bij standaarden op de lijst. Dit kunnen bijvoorbeeld partijen zijn met wie Bureau Forum Standaardisatie afsprekt dat zij belangrijke wijzigingen signaleren en doorgeven.
- De aanwezigen kunnen zich vinden in de voorgestelde intelligente stap in het traject waarbij het Bureau Forum Standaardisatie een voorstel doet voor de invulling van het expertonderzoek. De accordering door een stuurgroep sluit volgens Peter aan bij de huidige situatie waarbij regelmatig tussentijdse afstemming plaatsvindt met "sponsors" van het Forum.
- Erik merkt op dat het van belang is om standaard sjablonen te hanteren voor documenten in beheerprocedure.

- De aanwezigen vragen zich af wat het verschil is tussen de prepublicatie en de publieke consultatie. Piet Hein geeft aan dat dit voornamelijk zit in de hoeveelheid moeite die het bureau doet om reacties te verkrijgen, maar dat het in feite hetzelfde proces betreft. Er wordt besloten de preconsultatie te vervangen door publieke consultatie.
- Mike vraagt of de term meldpunt vervangen kan worden door een andere term vanwege de mogelijke spraakverwarring met het meldpunt van NOiV. Piet Hein zegt dit toe.
- VKA zal in het overzicht van de gehele procedure ook de totalen van de inzet voor de expertrol opnemen.