

Analyse adoptie van standaarden: RO-standaarden en lessen uit andere casussen

Joris Gresnigt, 24 september 2009

Verslag van het werkgroepje RO-standaarden van 18 september 2009

Deelnemers: Wim van Nunspeet, Ineke Jongeling, Bart van Rietschote, Joris Gresnigt

Doel van de bijeenkomst is in kaart te brengen welke strategieën en acties zijn ontwikkeld om de RO-standaarden geïmplementeerd te krijgen. En ook om duidelijk te krijgen welke factoren mede bepalen wat de juiste besturingsmix is voor de adoptie van de standaard. Wat blijkt succesvol en wat niet. De resultaten van de bijeenkomst kunnen gebruikt worden voor andere standaarden en dienen tevens als input voor het te ontwikkelen adoptie instrument binnen het INTEGRATE project (zie Forum stukken laatste vergadering). Voor de discussie is van te voren een format ingevuld.

Feitelijke gegevens en typering over de RO-standaarden

Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden alle planologische visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur (Wro instrumenten) digitaal vervaardigd en digitaal beschikbaar gesteld. Het gaat hier om ruimtelijke ordeningsplannen. Om dit mogelijk te maken zijn de RO Standaarden 2008 ontwikkeld en in regelgeving verplicht. Het zijn standaarden die op een open manier ontwikkeld en beheerd worden door Geonovum en afgeleid van internationale standaarden.

Zekerheid en risico's bij het gebruik van de standaard

- De standaarden zijn voor de sector Ruimtelijke Ordening, maar mede gericht op een grote toepasbaarheid buiten de RO. Dit is een van de redenen om op NEN3610 aan te sluiten. Enerzijds om de RO-plannen toe te passen buiten de eigen sector, en anderzijds om allerlei planinformatie (zoals kadastrale percelen, ecologische hoofdstructuur, monumenten, etc.) te kunnen gebruiken voor het eigen RO-planproces.
- Het gebruiken van de internationale standaarden als uitgangspunt zorgt voor zekerheid dat er aangesloten kan blijven worden bij wat er elders gebeurt.
- De standaard is zeer volwassen maar hier is gradatie in. Voor de gemeentelijke plannen wordt gevalideerd en gecertificeerd. Deze is ook duidelijk uitontwikkeld. De provinciale plannen zijn uitontwikkeld maar hiervoor is nog geen validatie en certificatie ingericht. De plannen op Rijksniveau worden pas echt getoetst bij een volgende nota.
- De zekerheid over toekomstig gebruik is groot dit komt oa door de vastlegging van de standaarden in de regelgeving.
- De grote ondersteuning vanuit verschillende (7) leveranciers helpt hier voor de gebruikers. Voor de leveranciers geldt dat kosten voor de baten uit gaan. De leveranciers hebben een risico genomen. De wettelijke grondslag heeft dit risico in grote mate verminderd. Tot slot is het beheer structureel belegd en gefinancierd.

Doelgroepen

- De doelgroepen zijn: 60 stedenbouwkundigebureaus, leveranciers, alle gemeenten, alle provincies en 5 departementen (Defensie, VROM, EZ, RWS en LNV)
- Een groot voordeel is dat de RO kennis binnen één vakgebied zit waar veel techneuten in zitten die elkaar goed kennen en het vaak met elkaar eens zijn.
- De kennis bij gemeenten is wisselend aanwezig. Inschatting is dat ongeveer 80% van de gemeenten de RO-plannen door stedenbouwkundige bureaus laat maken. Hier is de kennis in voldoende mate aanwezig. De kennis neemt zeer vlug toe. Mede gezien de ingangstermijn van de digitale paragraaf op 1-1-2010.
- Het gebruik is redelijk. De Wro heeft bepaald dat alle RO-plannen digitaal moeten zijn binnen 10 jaar na 1-1-2010. Dit betekent dat geheel Nederland landelijk dekkend in de standaard aanwezig is. Het gebruik neemt navenant toe.
- Binnen de doelgroep is er een duidelijke probleemeigenaar: VROM is opdrachtgever en eindverantwoordelijk. Dit is essentieel voor de adoptie. VROM stemt dit in een stuurgroep af met IPO en VNG.
- De doelgroep zelf heeft een paar koplopers maar is niet meer of minder innovatief als andere communities.

Kosten en baten

Wat zijn kosten, wat zijn baten, wie investeert, wie ontvangt?

- Er zijn kosten/baten onderzoeken uitgevoerd, die positief uit pakken voor meerdere partijen. Deze onderzoeken waren nodig om de bestuurders te overtuigen.
- De kosten die gemoeid zijn met de invoering van digitaal uitwisselbare ruimtelijke plannen door alle overheidsinstanties worden op ruim 450 mln euro geschat. De pure investeringskosten voor Nederland zijn ongeveer 120 mln euro. Het overgrote deel -340 mln euro- zijn jaarlijks terugkerende kosten, met name de extra beheerskosten.
- De baten die in geld uitgedrukt kunnen worden, komen uit op 410 mln euro; met dit bedrag worden de kosten voor 85 % gedekt. Daarbovenop komen kwalitatieve baten als betere plannen en handhavingsmogelijkheden.
- De grootste kosten liggen bij de gemeenten. Deze halen uiteindelijk echter voldoende baten om dit te rechtvaardigen.
- De grootste baten liggen gemeenten. Voor de standaard kregen de gemeenten via allemaal verschillende standaarden van de verschillende de plannen aangeleverd. Dat maakte vergelijking onmogelijk.

Toegepaste adoptiestrategieën

Sinds juli 2009 worden de standaarden per regelgeving opgelegd. Dit is echter het eindresultaat van een lang proces, waar in verschillende ontwikkelstadia van de standaard verschillende strategieën worden ingezet. In de periode voor 2009 is bottom-up gewerkt aan acceptatie van de standaard. Na voldoende consensus is dit bekrachtigd bij wet. De bottom-up periode heeft vanaf het begin in 2000 uiteindelijk 10 jaar geduurd voordat het feitelijk tot formele uitvoering komt. In 2007 was er al een point of no return doordat voldoende partijen mee waren. Concreter:

- o In 2000: publicatie standaarden. De ontwikkeling van de standaard heeft op een open manier plaatsgevonden, waarbij alle stakeholders

betrokken waren. Hierbij is concrete acceptatie en conformering aan de stakeholders gevraagd.

- o 200-2005: informeren van doelgroepen over het wat van de standaard en waarom dit zo belangrijk is. Begin met opbouw van bredere kennis.
- o In 2005: apart stimuleringsprogramma (DURP), een samenwerkingsverband van organisaties die samen het werkveld van de ruimtelijke ordening representeren. Inzet voornamelijk op informeren en verleiden.
- o 2005-2007: verschuiving DURP van stimulatie naar implementatie. Er zijn verschillende handreikingen over hoe de standaarden geïmplementeerd en gevalideerd kunnen worden. Er worden ook workshops gegeven met de potentiële gebruikers (die zijn er nu nog steeds). Opvallend in de implementatiemodellen is dat er verschil wordt gemaakt in ambitieniveau van implementatie. Sommige organisaties kunnen en willen meer dan andere.
- o 2009: verplichting in regelgeving om de laatste partijen mee te krijgen en zekerheid te bieden.

In hoeverre zijn deze strategieën effectief?

De standaarden worden steeds meer geadopteerd en de strategieën lijken dus effectief. Er vallen hierin een aantal succesfactoren te ontdekken:

1. Een betrokken en hechte community
2. Duidelijke probleemeigenaar, VROM coördineert en is verantwoordelijk
3. Zekerheid over de toekomst van de standaard (beheer en regelgeving), essentieel voor investeringen
4. Genoeg tijd om de standaarden geaccepteerd, verkocht en geïmplementeerd te krijgen, maar daarnaast ook een duidelijke deadline.
5. Een positieve business case om bestuurders mee te krijgen

Bij de selectieproces voor de standaarden voor “pas toe of leg uit” kunnen deze factoren worden meegenomen in een nieuw criterium of ondergebracht worden in al bestaande. Als er voor een standaard bijvoorbeeld geen probleemeigenaar is, en geen positieve business case dan komt de standaard niet op de lijst. De vraag is echter of deze factoren wel altijd op gaan, er lijkt eerder een contingentie benadering nodig waar gekeken wordt naar deze factoren in plaats van een simpel lijst met harde eisen. Veelal zal bijvoorbeeld de probleemeigenaar per organisatie verschillen. Voor PDF geldt bijvoorbeeld dat elke organisatie zelf ervoor moet zorgen dat zijn standaarden op een goed formaat worden opgeslagen, hier is niet één probleemeigenaar en dat vormt ook niet een probleem.

Factoren die wel hard zijn en altijd opgaan, zoals het structureel inrichten van het beheer via een open community, checken we al op. We kijken ook al naar of er implementatiehulpmiddelen zijn. Een harde eis die wel toegevoegd kan worden aan het criterium impact is de van de eis van een goede business case.

Adviezen over een aantal andere standaarden

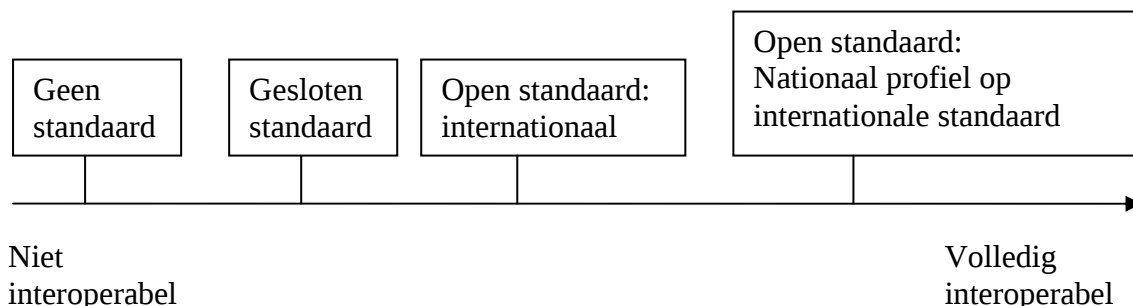
Tijdens het gesprek over de RO-standaarden kwamen ook nog een aantal knelpunten naar voren van andere standaarden, die wel bij RO geregeld zijn maar niet in die standaarden. Onderstaande zijn meningen die geuit zijn:

SAML: geen probleemeigenaar, geen NL profiel

Deze standaard wordt met name gebruikt voor het realiseren van Single Sign On, het eenmalig aanmelden op een site en vanuit daar door kunnen surfen naar andere sites zonder opnieuw aan te hoeven melden. Voor deze functionaliteit is SAML de beste standaard. In November wordt de SAML aangeboden aan het College voor opname op de lijst zodat in ieder geval geen andere standaard dan SAML voor deze functionaliteit gebruikt gaat worden.

Een issue die te spraken kwam is dat er geen duidelijke probleemeigenaar is voor de implementatie van de standaard. DigiD zal SSO via SAML ondersteunen, de Belastingdienst kan het gebruik hiervan bevorderen door de nieuwe versie te verplichten voor aangiften ed. Maar het is de vraag of SAML op een zelfde manier wordt gebruikt als we straks ook bankmiddelen gaan gebruiken, wie is dan de probleemeigenaar?

Er kunnen nog wat keuzes gemaakt worden binnen de standaard over zaken als mate van anonimiteit. Het lijkt verstandig om één NL profiel hiervoor te maken, maar de grote vraag is, wie is de probleemeigenaar hiervoor? En de daaraan gerelateerde vraag willen we als Forum wel puur internationale standaarden op de lijst of willen we dat er altijd een NL profiel op wordt gemaakt, of hangt dit af van de standaard? Ter illustratie een plaatje van niet naar volledig interoperabel (puur gekeken naar het type standaard, niet naar toepassing ervan, een gesloten standaard kan in principe meer interoperabel zijn mits maar breed gebruikt, denk aan het DOC formaat van Word).



Op dit moment is het raadzaam om wel SAML 2.0 op te nemen, om in ieder geval ervoor te zorgen dat geen andere standaarden voor dit functionele gebied worden gebruikt.

XBRL en standaard voor e-Facturieren: kosten en baten bij andere partijen

Bij beide standaarden is een probleem dat de intermediairs weinig toegevoegde waarde zien in het gebruiken van de standaard. Op een of andere manier zou er een wortel (verrekening) moeten komen of/en een stok (verplichten) om deze groep toch mee te krijgen. Bij XBRL speelt ook de vraag mee of het met de huidige invulling van de taxonomie wel daadwerkelijk tot kostenreductie gaat leiden.

Bij e-Facturieren speelt nog mee dat er geen duidelijke keuze is voor een standaard voor de lange termijn. Dit biedt investeringonzekerheid. Een voordeel is wel dat er harde afspraken zijn gemaakt over deadlines over het aanleveren van eFacturen, dit bindt bestuurders.

SEPA: geen duidelijke business case, geen harde deadlines, geen probleemeigenaar, geen zekerheid over keuze standaard

Bij de SEPA standaarden zijn er een aantal factoren die lijken mee te spelen bij de beperkte adoptie:

- er wordt veel geroepen dat SEPA moet van Brussel, maar het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is, er zijn geen goede business cases, het betalingsverkeer loopt in NL eigenlijk prima, dat verkoopt moeilijk.
- de deadline leek hard te zijn, maar is nu weer flexibel(er). Bestuurders zullen daarom minder snel implementatie van SEPA prioriteren.
- er is geen duidelijke coördinerende instantie die probleemeigenaar is. Veel overheidsorganisatie wijzen naar Financiën, Financiën doet wel wat maar wijst ook terug en spreekt over eigen verantwoordelijkheid.
- het gaat om meerdere standaarden, sommige zijn echter nog niet zover af als andere. Onduidelijkheid hierover zorgt ervoor dat organisaties niet bewegen.