

Toelichting op College advies met bijlagen

Al in november 2007 heeft het College Standaardisatie besloten dat besluiten van het College bindend zijn voor organisaties die lid zijn van het College, ook als ze niet aanwezig waren bij de besluitvorming. Tegelijkertijd werd aan het Forum gevraagd een voorstel te doen voor het monitoren van besluiten en eventuele escalatie bij niet-naleving. Nu de procedure voor de lijsten met open standaarden zijn beproefd en vastgesteld en de lijsten ook voldoende vulling hebben gekregen is het tijd om aan dat verzoek te voldoen. Standaarden op een lijst opnemen is mooi, wat telt is dat ze werkelijk geadopteerd worden. Teneinde zicht te krijgen op mogelijke acties is prof. dr. M. Thaens van Ordina gevraagd een verkenning te doen naar de governance van interoperabiliteit.

In het rapport wordt een verkenning uitgevoerd van de governance van interoperabiliteit. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende vragen

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?

Feitelijk komen deze vragen neer op een onderzoek naar de mogelijkheden tot sturing in netwerken op de naleving van gemaakte afspraken. Die naleving is nodig om organisaties en systemen op zinvolle wijze samen te laten werken en gegevens uit te wisselen. Alleen zo zijn de doelstellingen van het Nationaal UitvoeringsProgramma (NUP) te realiseren.

Op weg naar de beantwoording van de gestelde vragen, start het rapport met een inhoudelijke verkenning van wat dan precies de 'governance van interoperabiliteit' is. Daarna wordt een beschouwing gegeven over de ontwikkeling van het beleid op dit punt. Geconstateerd wordt dat het gelukt is om het thema van interoperabiliteit op de (politieke) agenda te krijgen. Ook zijn er de nodige aanzetten gegeven om te komen tot afspraken ten aanzien van interoperabiliteit. Denk hierbij onder andere aan de lijst met standaarden. Standaarden op een lijst opnemen is mooi, wat telt is dat ze werkelijk geadopteerd en gebruikt worden. Aan deze naleving, wordt momenteel nog weinig aandacht geschonken.

Op basis van de analyse van het huidige beleid (zelfsturing en high trust) biedt het rapport vervolgens concrete aangrijpingspunten om de governance van interoperabiliteit verder te ontwikkelen. Een groot aantal aanbevelingen en suggesties wordt gedaan ter verbetering van de governance van interoperabiliteit. De aanbevelingen richten zich niet op één organisatie. Immers governance richt zich op sturing in netwerken. Iedere organisatie in het netwerk moet, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, bijdragen 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.

De aanbevelingen en acties waar specifiek het Forum/College een rol in kan spelen (soms zelfstandig, soms samen met andere organisaties) zijn samengevat in bijlage 2 bij deze notitie. Uiteraard betreft het teveel acties om in een keer uit te voeren. Daarom dienen prioriteiten te worden gesteld. Kijkend naar de impact en betekenis van de voorgestelde acties wordt voorgesteld aan het College twee acties voor te stellen:

- 1) vorm en inhoud geven aan de zelfbinding in het College
- 2) het centraal stellen van een adoptiestrategie voor standaarden.

Onderstaand kort een nadere toelichting op beide voorgestelde prioriteiten (voor een uitgebreidere toelichting, zie de tekst van het rapport).

ACTIE 1: Vorm en inhoud geven aan zelfbinding in het college

Zoals eerder genoemd hebben de Collegeleden onderling afgesproken dat de besluiten van het College bindend zijn voor alle organisaties die lid zijn van het College. Men committeert zich dus aan

het gebruik van de standaarden die in het College zijn opgenomen op de lijst met standaarden. Respondenten uit het onderzoek geven aan dat deze intentie in de praktijk op dit moment moeilijk waar te maken is. De leden van het College hebben ieder op zich voldoende '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.

Voortbouwend op een lijn van zelfevaluatie en peer reviewing kan worden nagedacht over de concretisering van de afspraak om elkaar 'hinderlijk te volgen'. Bijvoorbeeld door een rapportagestructuur waarbij ieder van de leden van het College voor de eigen organisatie in kaart brengt hoe het staat met de naleving van de gemaakte afspraken en toepassing van de afgesproken standaarden. Bij afwijkingen legt men uit waarom een andere keuze is gemaakt. Deze rapportages (zelfevaluaties) worden rondgestuurd aan de overige leden van het College en periodiek (als vast agendapunt) besproken in de vergadering van het College. Wanneer bepaalde organisaties veel onderling samenwerken kunnen ze de invulling ook gezamenlijk oppakken. Zo houden ze elkaar scherp en kunnen ze van elkaar leren.

ACTIE 2: (laten) ontwikkelen van een specifieke governancestrategie voor standaarden.

In het rapport wordt gesignaleerd dat de lijst met standaarden binnen organisaties vaak onvoldoende bekend is. Het lijkt daarom verstandig om ook goed na te denken over hoe de adoptie van deze standaarden binnen organisaties plaatsvindt. Voorgesteld wordt een specifieke governancestrategie ten aanzien van interoperabiliteit te ontwikkelen. Hierbij wordt de aandacht in de eerste plaats gericht op de verspreiding en adoptie van standaarden. Voorgesteld wordt het Forum te verzoeken zo'n adoptiestrategie te ontwikkelen.

Aandachtspunten die daarin aan de orde kunnen komen zijn onder meer:

- 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

Bijlage 1. Samenvatting van het rapport

Van het rapport:

M. Thaens, *"Fatsoenlijk besturen" ten aanzien van de elektronische overheid. Een verkenning van de 'governance van interoperabiliteit'*. Onderzoeksrapport uitgebracht door Ordina aan het Bureau Forum Standaardisatie, Den Haag, 2009.

Het 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.

Bijlage 2: Selectie van acties waar Forum/College Standaardisatie bij betrokken is

In het rapport wordt een veelheid aan acties voorgesteld die bijdragen aan versterking van de naleving van de afspraken die gemaakt zijn/worden ten aanzien van interoperabiliteit. De uitvoering van deze acties ligt, conform de governance (sturing in netwerken) gedachte, in handen van diverse betrokken organisaties en instellingen. Onderstaand een selectie van de voorgestelde acties waar het Forum/College Standaardisatie een rol in kan/moet spelen (soms zelfstandig, soms samen met anderen).

Aangrijpingspunt voor verbetering	Toelichting
<i>Stimuleer en/of faciliteer strategische overlegorganen in sectoren of overlegorganen die optreden ten aanzien van afzonderlijke inhoudelijke aandachtsgebieden</i>	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>Creëer een 'gezicht' dat hoort bij interoperabiliteit als thema</i>	Samen met de ministeries van BZK en EZ (en programma NOiV) 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>Ontwikkel een expliciete governance strategie</i>	Samen met programmabureau NOiV en de ministeries van BZK en EZ.
<i>A. Zie interoperabiliteit als een infrastructureel en strategisch vraagstuk</i>	Continu blijven uitdragen van deze zienswijze in diverse uitingen (samen met NOiV).
<i>B. Leg nadruk op semantische boven technische en organisatorische standaarden</i>	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>	In samenspraak met de vakministeries en het programma NOiV moet worden nagedacht over verschillende paden om tot het doel te komen. Hierover moet ook duidelijk worden gecommuniceerd naar de doelgroepen.
<i>D. Focus op het wegnemen van belemmeringen voor toepassing en gebruik</i>	Samen met RENOIR en NOiV kan de identificatie van belemmeringen ter hand worden genomen nemen en tevens ook ondersteuning worden 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 gebruik van bewezen inzichten uit innovatietheorieën</i>	De verspreiding en diffusie zijn op dit moment niet belegd als verantwoordelijkheid. Met de steun van het 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.

Aangrijpingspunt voor verbetering	Toelichting
<i>Richt de governance op individuele managers: personen!</i>	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>Zoek 'smaakmakers' op en 'creëer informeel overleg'</i>	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>Overtuig managers en voorzie hen van argumenten</i>	
<i>A. Het leggen van nadruk op business cases op het niveau van een specifieke organisatie;</i>	Het aanbieden van formats voor het maken van goede businesscases past bij de ondersteuning van 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. Het aanspreken van managers in hun eigen 'taal';</i>	Meer dan nu aandacht schenken aan betekenis van standaarden.
<i>C. Het, sterker dan nu het geval is, wijzen op de wettelijke grondslag die achter de huidige NORA principes ligt; en</i>	Dit past bij het laten werken van het strategisch kader NORA als Interoperabiliteits Raamwerk.
<i>D. Erken of beloon managers/bestuurders die lef tonen.</i>	Iedere betrokken organisatie kan en moet op zijn eigen manier invulling geven aan dit punt.

Aangrijpingspunt voor verbetering	Toelichting
<i>Verantwoording afleggen aan burgers</i>	Binnen het College kan de afspraak worden gemaakt op deze manier voor wat betreft de eigen organisaties te gaan werken.
<i>Gebruik NEN-ISO norm 38500 voor verankering interoperabiliteit in individuele organisaties</i>	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.
<i>Stimuleer organisatorische interoperabiliteit door het verplicht stellen van een eenduidige taal waarmee organisationele processen beschreven worden</i>	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.