

**Forum Standaardisatie**

Wilhelmina van Pruisenweg
104
2595 AN Den Haag
Postbus 84011
2508 AA Den Haag

www.forumstandaardisatie.nl

notitie

FORUM STANDAARDISATIE

Agendapunt:	6 Voorzieningen		
Bijlagen:			
Aan:	Forum Standaardisatie		
Van:	BFS		
Datum:	Oktober 2010	Versie	
Betreft:	Rol College en Forum ten aanzien van voorzieningen		

1. Gevraagde beslissing

Het Forum Standaardisatie wordt gevraagd om in te stemmen met:

- de in deze notitie gegeven omschrijving van basisvoorzieningen en hun relatie met open standaarden;
- erkenning van basisvoorzieningen door College en Forum door het toetsen van en opnemen van basisvoorzieningen op een afzonderlijke pas toe of leg uit-lijst;
- het inrichten van de erkenningsprocedure voor basisvoorzieningen overeenkomstig die voor standaarden, dat wil zeggen met een ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets;
- het verder uitwerken van de erkenningsprocedure door BFS, waarbij specifiek aandacht zal worden besteed aan:
 - invulling van de inhoudelijke toetsingscriteria;
 - positie en rol van College en Forum in relatie tot de governance van NUP en e-overheid;
 - de juridische vormgeving/inbedding van deze activiteit.
- het in de novembervergadering 2010 aan het College ter instemming voorleggen van het voornemen om een erkenningsprocedure uit te werken en de hoofdlijnen daarvan, zodat over deze uitwerking in de Collegevergadering van mei 2011 kan worden besloten.

2. Samenvatting

Paragraaf 3.2, onderdeel a

- Een voorziening is een samenstel van informatie, systeem, organisatie en koppelvlak, ten behoeven van dienstverlening aan burgers en bedrijven of het ondersteunen van daarbijbehorende processen van overheidsorganisaties.
- Indien een voorziening niet alleen geschikt en bestemd voor (ondersteuning van processen van) informatie-uitwisseling tussen twee organisaties, maar door aansluiting via het koppelvlak ook voor overheidsbreed gebruik, dan is deze generiek en daarmee een basisvoorziening.

Paragraaf 3.2, onderdeel b

- Basisvoorzieningen kunnen bijdragen aan interoperabiliteit. Het is daarvoor oa. van belang dat basisvoorzieningen gebaseerd zijn op open standaarden, in elk geval voor de koppelvlakken. Basisvoorzieningen kunnen daarnaast ook andere baten hebben, bijvoorbeeld schaalvoordelen.
- Het erkennen van basisvoorzieningen als bij uitsluiting te gebruiken voorzieningen (ten gunste van specifieke of lokale voorzieningen) kan hun bijdrage aan interoperabiliteit en schaalvoordelen vergroten.
- Voor het erkennen van basisvoorzieningen is een kwalitatieve toets nodig, met name op interoperabiliteit, maar ook op andere criteria (beveiliging, betrouwbaarheid, beheerbaarheid, beheerproces etc.).
- Het ligt voor de hand om voor deze erkenning aan te haken bij de procedure voor erkenning van open standaarden bij College en Forum Standaardisatie.
- Dit geldt ook voor de vormgeving van de erkenning: positief getoetste basisvoorzieningen worden op een (afzonderlijke) pas toe of leg uit-lijst geplaatst. Het pas toe-element betreft aansluiting op/gebruik van de basisvoorziening, het leg uit-element betreft onderbouwing van een eventuele noodzaak om van een specifieke voorziening gebruik te (blijven) maken. Verantwoording geschiedt in het jaarverslag van de overheidsorganisatie.
- De scope (welke criteria?) en diepgang (met welk detail?) van de toetsing zijn bepalend voor de betekenis van de erkenning en voor de daarvoor benodigde inzet.
- De kosten voor de toetsing van een voorziening bedraagt – op basis van een zeer voorzichtige schatting – tussen de €40.000 (basistoets mn. op interoperabiliteit) en €100.000 (uitgebreide toets op meer kwaliteitscriteria).
- De juridische inbedding van de erkenning van College en Forum en de relatie met de governance van NUP en e-overheid is van belang voor de legitimatie ervan.

Paragraaf 3.3

- BFS doet een voorstel voor scope en diepgang van de erkenningsprocedure en de juridische inbedding in het Instellingsbesluit van College en Forum
- BZK/DRI doet een voorstel voor de relatie van deze activiteit van College en Forum tot de governance van NUP/e-overheid.

3. Toelichting*3.1 Inleiding*

De afgelopen twee maanden heeft Ordina een onderzoek uitgevoerd naar een mogelijke rol van College en Forum Standaardisatie ten aanzien van voorzieningen. Deze opdracht viel in twee delen uiteen:

- a. Het formuleren van een eenduidige definitie van (basis)voorzieningen van de e-overheid, met het oog op het als zodanig kunnen 'herkennen' van dergelijke voorzieningen.
- b. Beantwoorden van de vraag
 - op welke wijze de erkenning van (basis)voorzieningen op de meeste effectieve wijze kan worden geborgd, in de zin dat daarvoor geen specifieke of 'lokale' alternatieven worden ontwikkeld of in stand gehouden, tenzij dat aantoonbaar onvermijdelijk is,
 - of College en Forum Standaardisatie hierbij een rol kunnen of moeten spelen en zo ja, welke.

In de Forumvergadering van augustus is een tussenproduct ten aanzien van deel a van de opdracht gepresenteerd en besproken. Mede op grond hiervan is Ordina verder gegaan met uitwerking van onderdeel b. Dit heeft uiteindelijk niet geleid tot een eindproduct dat aan de verwachtingen voldeed en dat op zodanige termijn is opgeleverd dat het niet mogelijk was voor de onderzoekers om het daarmee nog in overeenstemming te brengen.

De bevindingen van de onderzoekers hebben onze inzichten wel verder gebracht. Op basis hiervan doet het Bureau in het onderstaande een inhoudelijk voorstel voor de onderdelen a. en b. van de onderzoeksopdracht (paragraaf 3.2). Het gaat hier uitdrukkelijk om een voorstel op hoofdlijnen. Met het oog daarop wordt ook een procedurevoorstel gedaan voor het vervolg (paragraaf 3.3).

3.2 Voorstel ten aanzien van de onderzoeksvragen

a. Herkenning van basisvoorzieningen

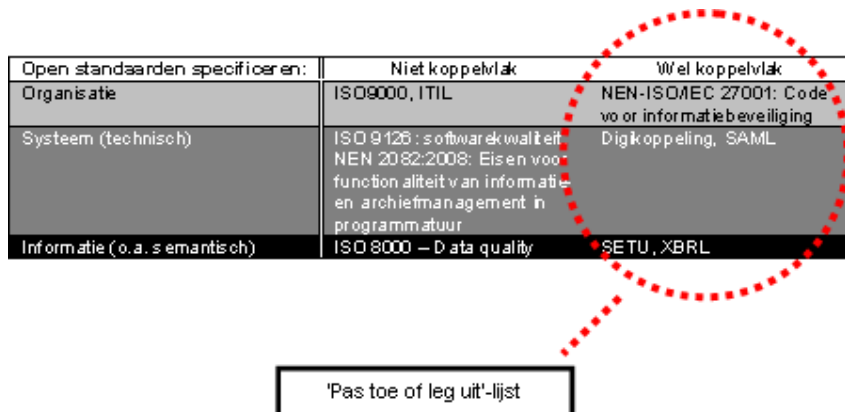
Om tot een bruikbare omschrijving van basisvoorzieningen te komen, is het nuttig om terug te grijpen op hetgeen we willen bereiken met de e-overheid. Dat is in essentie het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door het beschikbaar stellen van elektronische diensten en het optimaliseren van de processen die aan die diensten ten grondslag liggen.

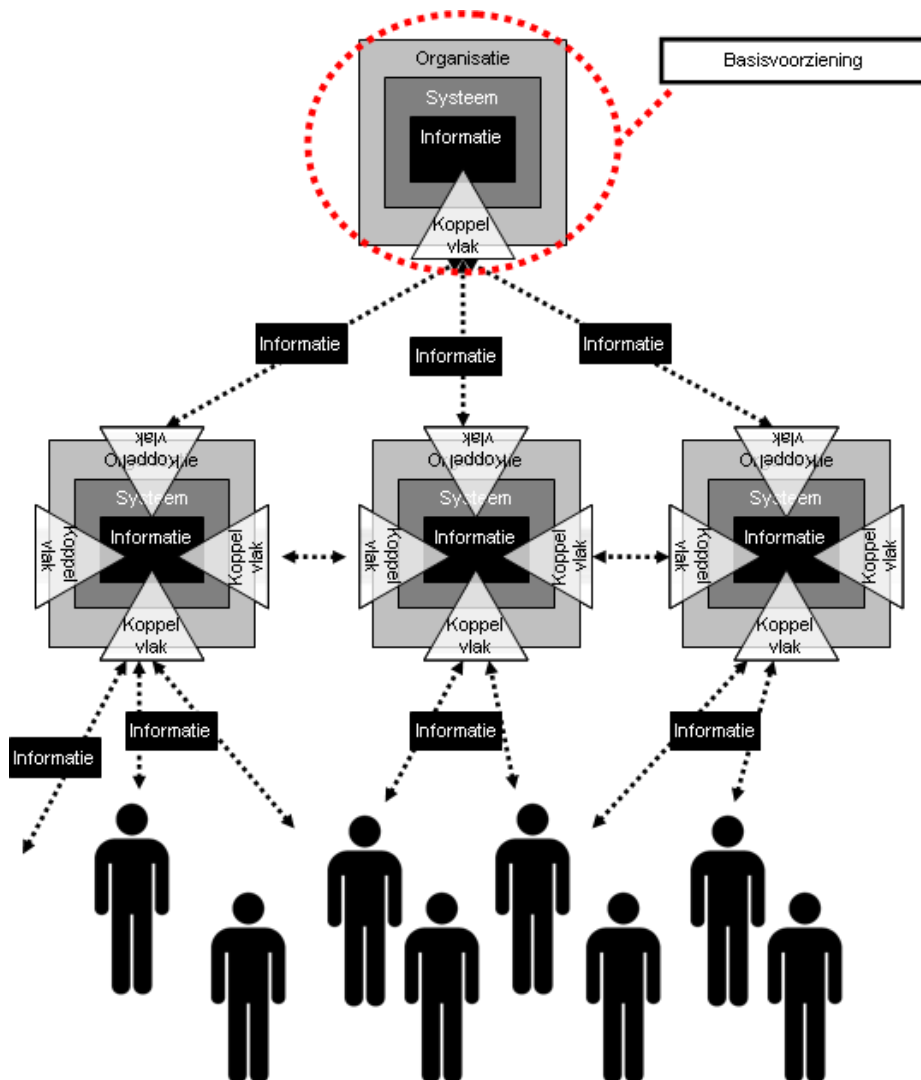
Voorzieningen zijn in dat licht de bouwstenen voor het inrichten van e-diensten in de front office en voor het ondersteunen van de daarmee samenhangende processen in de back office. De basis van deze diensten en processen wordt gevormd door informatie-uitwisseling.

Een voorziening kent vier componenten: informatie (content), een systeem (software, hardware, 'zoemende dozen'), een organisatie die haar in stand houdt (in termen van onderhoud, beheer en doorontwikkeling) en een koppelvlak dat gebruikers in staat stelt hierop aan te sluiten. De koppelvlakstandaard is bij voorkeur open, zodat gebruikers van de voorziening zo min mogelijk worden belemmerd in keuzes ten aanzien van inrichting van hun eigen systemen en interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid zo goed mogelijk wordt geborgd.

Als de voorziening generiek is dan is sprake van een basisvoorziening. Onder generiek verstaan we: niet alleen geschikt en bestemd voor (ondersteuning van processen van) informatie-uitwisseling tussen twee organisaties, maar voor overheidsbreed gebruik.

In onderstaande figuur is de omschrijving van voorziening uitgebeeld, waarbij ook de relatie tussen standaarden, voorzieningen en basisvoorzieningen is aangegeven.





b. Erkenning van basisvoorzieningen en rol Forum en College

Erkenning ja of nee?

Uit de door Ordina gevoerde gesprekken blijkt dat duidelijk behoefte bestaat aan een vorm van erkenning van basisvoorzieningen. De meerwaarde van de basisvoorzieningen voor interoperabiliteit en daarmee effectiviteit en efficiency (schaalvoordelen) wordt erkend. Een gezaghebbende bevestiging daarvan kan bijdragen aan het tempo waarin aangesloten wordt en grootschalig gebruik op gang komt.

Daarnaast hebben sommige overheidsorganisaties zelf voorzieningen ontwikkeld die zij breed inzetbaar achten; vanwege kosten van ontwikkeling en beheer hebben zij ook belang bij brede inzet. Een procedure voor beoordeling en erkenning helpt daarbij.

Wijze van erkennen en rol Forum en College

Gelet op het draagvlak voor gebruik van basisvoorzieningen dat uit de gesprekken bleek, lijkt erkenning van voorzieningen in de vorm van 'harde' (wettelijke) verplichtingen niet nodig. Wel past een verantwoordingsplicht voor degenen die menen te moeten volstaan met 'eigen' oplossingen. Dat sluit ook aan op de wijze

waarop we nu al een van de (belangrijkste) componenten van een voorziening 'erkennen', namelijk de (open) koppelvlakstandaard(en).

Het ligt dan voor de hand om aan te sluiten bij de gremia en de procedure die al bestaan voor erkenning van die open standaarden en te kiezen voor beoordeling van basisvoorzieningen door het Forum Standaardisatie en plaatsing van basisvoorzieningen op een (afzonderlijke) pas toe of leg uit-lijst door het College Standaardisatie.

Het pas toe of leg uit principe zou ten aanzien van voorzieningen moeten zien op aansluiting en gebruik van de voorziening bij uitsluiting van specifieke of lokale alternatieven (pas toe), tenzij dat aantoonbaar onvermijdelijk is (leg uit). De verantwoording zal, evenals dat ten aanzien van open standaarden het geval is, moeten plaatsvinden in het jaarverslag van de desbetreffende organisatie (eventueel aangevuld met een verantwoording op basis hiervan in de voortgangsrapportages e-overheid aan de TK).

Beoordelingskader

Een belangrijk punt is uiteraard het beoordelingskader voor voorzieningen. Net zoals bij standaarden zou dit moeten bestaan uit een ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets. Voor de ontvankelijkheidstoets kan wordt aangehaakt bij de uitsluitingscriteria die voor ontvankelijkheidsbeoordeling van standaarden zijn geformuleerd:

- Eerste aanmelding: een voorziening kan maar één keer op de lijst voorkomen.
- Gericht op een bijdrage aan de e-overheidsdoelstelling zoals verwoord onder a.: het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door het beschikbaar stellen van elektronische diensten en het optimaliseren van de processen die aan die diensten ten grondslag liggen.
- Algemeen organisatorisch werkingsgebied (ofwel: generiek): niet alleen geschikt en bestemd voor (ondersteuning van processen van) informatie-uitwisseling tussen twee organisaties, maar voor overheidsbreed gebruik.

Voor de inhoudelijke toets kan worden aangehaakt bij (internationale) standaarden zoals ISO 9126. Deze standaard is weliswaar primair gericht op kwaliteit van software, maar bevat criteria die zich breder laten toepassen op systemen, zoals

- functionaliteit (met als subcategorieën oa. interoperabiliteit, geschiktheid, beveiligbaarheid)
- betrouwbaarheid (oa. bedrijfszekerheid, foutbestendigheid)
- bruikbaarheid
- efficiency (oa. responsiesnelheid, middelenbeslag)
- onderhoudbaarheid (oa. stabiliteit, testbaarheid, wijzigbaarheid)
- overdraagbaarheid (oa. aanpasbaarheid, co-existentiemogelijkheid)

Voor de component 'organisatie' zou kunnen worden aangehaakt bij bestaande raamwerken voor inrichting en kwaliteit van een beheerorganisatie (BOMOS, ISO9000-standaarden).

Eventueel zou ervoor gekozen kunnen worden het aspect interoperabiliteit ten volle te toetsen (deskundigenonderzoek) en andere aspecten meer marginaal (heeft de aanmeldende organisatie voldoende aannemelijk gemaakt dat aan deze vereisten wordt voldaan). Scope en diepgang van de toetsing zijn bepalend voor het 'gezag' van de erkenning.

Capaciteitsbeslag

In de afgelopen jaren zijn veel (basis)voorzieningen voor de e-overheid ontwikkeld. Er is als het ware een 'voorraad' voorzieningen die zich zouden lenen voor erkenning, en het zou effectief en efficiënt zijn om deze 'voorraad' in 2011 voor erkenning te beoordelen met een projectmatige aanpak. Daarmee kan ook goed zicht worden gekregen op de structurele capaciteit (zowel kwalitatief (expertise) als kwantitatief) die voor erkenning van voorzieningen nodig is, mede in relatie tot de capaciteit die voor beoordeling van standaarden al aanwezig is.

Een eerste, zeer voorzichtige inschatting van de kosten voor een beoordeling van een basisvoorziening ligt tussen ca. €40.000,-- bij een procedure met volle toets op interoperabiliteit en marginale toets op andere aspecten, en ca. €100.000,-- bij een procedure waarin alle kwaliteitscriteria volledig worden getoetst. Deze schatting is gebaseerd op ervaringsgegevens uit de procedure voor toetsing van standaarden.

Gevolgen voor mandaat, relatie tot governance NUP

College en Forum zouden een eventuele rol ten aanzien van voorzieningen – met enige juridische creativiteit – binnen het kader van het huidige instellingsbesluit kunnen vervullen, door deze te scharen onder 'het bevorderen van het gebruik van open standaarden'. Niettemin lijkt het wenselijk om rol en taak ten aanzien van voorzieningen expliciet in het instellingsbesluit te verankeren. Daarmee kan ook de positie van BZK ten opzichte van College en Forum, die door deze taakverruiming verandert, gestalte worden gegeven (bijvoorbeeld door vaststellen van het het besluit 'mede namens' de Minister van BZK in plaats van 'in overeenstemming met').

Hierbij speelt ook een rol dat in vervolg op de Gateway Review NUP een aantal veranderingen is aangebracht in de besturing van het NUP, zoals de instelling van het Dagelijks Bestuur van de BRG en van programmaraden voor het Stelsel van basisregistraties en e-Overheid voor burgers. De relatie tussen NUP-fora en de positie van Forum en College is nog niet expliciet gezien. BZK heeft aangegeven hierover een notitie voor te bereiden. Bij de formalisering van de rol van College en Forum ten aanzien van voorzieningen kan dan ook de relatie met de NUP-governance worden meegenomen.

3.3 Voorstel voor het vervolg

Indien het Forum instemt met bovenstaande inhoudelijke lijn voor het duiden van basisvoorzieningen, en voor een rol van College en Forum bij erkenning van basisvoorzieningen, zal BFS hieraan in overleg met betrokken partijen uitwerking geven.

- Het voortouw voor het uitwerken van de erkenningsprocedure (criteria en werkwijze) en de juridische inbedding daarvan (voorstel voor formulering van een aanvulling van het instellingsbesluit) ligt bij BFS.
- BZK/DRI heeft eerder al aangegeven een voorstel te willen formuleren voor de relatie van College en Forum met de governance van het NUP.

De uitwerking zal worden ingebracht in Forum-vergadering van december 2010, met het oog op besluitvorming in de College-vergadering van mei 2011. Met het oog daarop is het aan te raden het College in de novembervergadering te informeren over de voorgenomen uitwerking van een erkenningsprocedure voor basisvoorzieningen en zijn instemming met de hoofdlijnen daarvan te vragen.