



Evaluatie College en Forum Standaardisatie

Opbrengst, positionering en vooruitblik

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische
Zaken, Landbouw en Innovatie

dr. P.B.M. van Teeffelen, drs. J. Wils

Projectnummer: B3885

Zoetermeer, 30 juni 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Onderzoeksverantwoording	9
1.1 Achtergrond van het onderzoek	9
1.2 Opzet van het rapport	9
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.4 Onderzoeksopzet in hoofdlijnen	10
2 Het College en Forum	13
2.1 Ontstaansgeschiedenis	13
2.2 Samenstelling en opzet	15
2.3 Positionering College en Forum	17
2.4 Beleidsmatige ontwikkelingen	23
3 De opbrengsten	27
3.1 Inrichting van het proces	27
3.2 Resultaten	27
3.3 Agendering	33
4 Beschouwing resultaten en toekomstbeeld	35
4.1 Terugblik: het functioneren in de afgelopen jaren	35
4.2 Vooruitblik: aanbevelingen voor de toekomst	39
Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur	41
Bijlage 2 Doelen en taken College en Forum	43
Bijlage 3 Overzicht resultaten College en Forum	45
Bijlage 4 Respondentenlijst	49

Managementsamenvatting

Op 31 december 2011 eindigt het mandaat van het College en Forum Standaardisatie. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie wil inzicht krijgen in de bereikte resultaten en verbetermogelijkheden. De evaluatie wordt gebruikt bij een besluit over het verlengen en aanpassen van het mandaat voor de periode 2012-2015.

Het College en Forum Standaardisatie

Aanleiding voor oprichting

De oprichting van het College en Forum komt onder andere voort uit een al langer lopende discussie op interdepartementaal niveau om de standaardisatie van informatiestromen steviger vorm te geven. Tegelijkertijd kwam de vraag vanuit het bedrijfsleven om als overheid duidelijkheid te geven over de wijze waarop de elektronische informatie-uitwisseling tussen bedrijven en overheden zou gaan verlopen en over de daarbij toe te passen ICT-standaarden. Om het proces van kiezen, toepassen en doen ontwikkelen van open standaarden te coördineren werd het noodzakelijk gevonden hiervoor een orgaan op te richten. Uiteindelijk hebben deze ontwikkelingen in 2006 geleid tot het instellen van het College en het Forum Standaardisatie.

Positionering van het College

De positionering van het College kan vanuit twee perspectieven worden gezien. Ten eerste de specifieke positie binnen de levenscyclus van een standaard en ten tweede de verhouding ten opzichte van andere gremia en organisaties die zich met e-overheid bezighouden.

- In het standaardisatieveld heeft het College een eigen duidelijke positie en functie. Binnen de levenscyclus van een standaard (initiatie - ontwikkeling – beheer - adoptie) neemt het College een unieke positie in tussen ontwikkeling en beheer.
- Een groot en divers aantal organisaties is betrokken bij de discussies over het (ICT-) beleid van de overheid, bij de opzet en uitvoering van implementatieprogramma's en bij kennisuitwisseling op dit terrein in brede zin. De thema's die in de diverse bestaande gremia aan bod komen, raken aan die van het College, maar overlappen niet wezenlijk. Wel is sprake van persoonlijke overlap. Er is geen overlap in doelstellingen en functies.

Opbrengsten

College

Het College heeft vier hoofdtaken. Geconcludeerd kan worden dat aan alle vier de taken invulling is gegeven. Het College is het meest gericht op het vaststellen van de standaarden voor de 'pas toe of leg uit' lijst¹. In hoeverre de besluiten van het College uiteindelijk leiden tot het realiseren van de hoofdtak 'bevordering van het gebruik van open standaarden' is lastiger vast te stellen. Vanuit monitoringgegevens is bekend dat er adoptie van standaarden van de 'pas toe of leg uit' lijst plaatsvindt en dat dit de afgelopen jaren enigszins is gestegen. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van het niet-gebruik van deze standaarden. Het signaleren van dit niet-gebruik en hierop vervolgens actie ondernemen is op dit moment echter niet geborgd.

¹ Voor de procedure van het opnemen van een open standaard op de 'pas toe of leg uit' –lijst wordt in dit rapport de term "vaststellen" gebruikt.

Forum

Het Forum Standaardisatie heeft acht formele taken die in het verlengde liggen van de taken van het College. De laatste jaren is goed invulling gegeven aan de taak van het onderhouden van een stevige procedure voor het opnemen van open standaarden. Ook wordt er de laatste jaren meer aandacht besteed aan het doen van voorstellen voor adoptie en implementatie en het doen van onderzoek naar ontbrekende of achterblijvende open standaarden. Verder is er (via het Bureau) duidelijk meer aandacht voor de taak van internationale afstemming gekomen via onder andere een opgezet relatienetwerk. Relatief minder aandacht is geweest voor het aangeven van synergiemogelijkheden tussen toepassingsgebieden. Daarnaast is er meer aandacht gekomen voor semantische standaardisatie. Tegelijk is dit nog wel een taak die verdere aandacht behoeft.

Bureau Forum Standaardisatie

Het Bureau heeft de laatste jaren op deskundige en professionele wijze ondersteuning geboden bij zowel de secretariële als inhoudelijke activiteiten. De organisatie heeft in de ondersteuning een groeiproces doorgemaakt. Daarnaast is duidelijk meer aandacht gekomen voor communicatie en kennisoverdracht. De relatie met externe partijen is versterkt, er zijn diverse publicaties uitgebracht en er wordt actief deelgenomen aan congressen en seminars. Ook kan worden geconcludeerd dat in de laatste jaren meer is ingezet op internationale afstemming.

Conclusies

- *Het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van het College Standaardisatie staan niet ter discussie.* Er wordt veel belang gehecht aan bevordering van de toepassing van open standaarden en interoperabiliteit. Dat er hiervoor een zwaar ambtelijk gremium is ingericht dat knopen doorhakt en duidelijkheid geeft, is noodzakelijk. Het benodigde beslissingsniveau is vertegenwoordigd en bovendien zijn afgevaardigden daarmee ook geëngageerd aan het besluit. Het vaststellen van standaarden is bovendien nergens anders belegd en alleen bij het College expliciet onderdeel van de taken.
- *Er zijn twee onderdelen van de taken die nadere aandacht behoeven.* Ten eerste is de doorwerking van besluiten van het College een belangrijk aandachtspunt. Na de vaststelling van de standaard dient uiteindelijk ook adoptie plaats te vinden. Op dit moment vindt er monitoring van de mate van de adoptie plaats. Hieruit blijkt dat de adoptie van standaarden die langer op de lijst staan langzaam groeit. Door verschillende betrokkenen is als zorg geuit dat overheidsorganisaties nog te gemakkelijk de vastgestelde standaarden negeren. Het signaleren van het niet-gebruik door organisaties en het vervolgens benoemen wie welke actie moet ondernemen is niet geregeld. Ten tweede kan de inbreng van Nederlandse beleidsstandpunten in internationale gremia worden verstevigd. Er is bij Forum en Bureau aandacht voor internationale afstemming en er wordt deelgenomen aan werkgroepen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er te weinig overzicht is van de inbreng van betrokken Nederlandse overheden en er geen duidelijke centraal Nederlands standpunt is.
- *Er is een breed gedragen gevoel dat de agendering beter kan.* De agenda komt op dit moment bottom-up tot stand. In de praktijk bepaalt het Forum gezamenlijk met het Bureau de behandelde thema's. Daarnaast vindt voeding vanuit het veld plaats. Er is een breed gedragen gevoel dat wijze waarop de keuze voor thema's tot stand komt sterker kan. De focus kan meer dan nu liggen bij thema's met impact voor zowel overheid als bedrijfsleven en kennisinstellingen. Door betrokkenen vanuit het bedrijfsleven is aange-

geven dat ze het gevoel hebben te veel op afstand te staan. De wens is meer dan nu aandacht te besteden aan voor hen relevante thema's.

- *De kwaliteit van de uitvoering is toegenomen.* In de afgelopen jaren is duidelijk geïnvesteerd in het besluitvormingsproces voor vaststelling van standaarden voor de 'pas toe of leg uit' lijst. Ook is het voorbereidend traject met betrokken ambtelijk organisaties in vergelijking met de beginfase tegenwoordig transparant georganiseerd. De besluitvorming in het College verloopt mede daardoor soepel.

Vooruitblik

Op basis van de geschetste conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd voor de komende jaren.

- *Adoptie en naleving.* Na de vaststelling van een standaard voor 'pas toe of leg uit' dient uiteindelijk ook adoptie plaats te vinden. Afhankelijk van de standaard spelen diverse partijen een rol in het adoptieproces. Geen daarvan heeft formeel verantwoordelijkheid voor het actief volgen of overheidsorganisaties de standaard adopteren (signaleren) en onduidelijk is wie eventueel actie moet ondernemen om deze organisatie daarop aan te spreken (adresseren). De laatste jaren hebben College en Forum hun aandacht verbreed naar aspecten van adoptie en beheer van standaarden. Deze verbreding roept de vraag op wat de precieze rol en positie van College en Forum hierbij zou moeten zijn. De discussie hierover is niet uitgekristalliseerd. Het is van belang dat duidelijkheid komt in deze discussie door het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de signalering en adressering.
- *Coördinatie internationale standpunt.* Met de huidige activiteiten gericht op internationale afstemming wordt voldaan aan de geformuleerde taken uit het Instellingsbesluit. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er te weinig overzicht is van de inbreng van betrokken Nederlandse overheden en dat er nog winst is te behalen door een stevigere coördinatie van standpunten dan nu. Deze coördinatie taak dient dan wel vastgelegd te worden.
- *Vaststellen en agenderen.* Het vaststellen van standaarden voor de 'pas toe of leg uit' – lijst blijft relevant. Om deze besluiten te nemen is een zwaar ambtelijk gremium noodzakelijk. Naast deze rol kan meer dan nu het College worden benut om thema's te benoemen die prioriteit verdienen. Gezien de beleidsontwikkelingen rond de Digitale Agenda.nl en de compacte overheid lijkt de tijd er nu ook rijp voor. Het College kan vaststellen welke thema's op het gebied van informatie-uitwisseling prioriteit hebben in bijvoorbeeld de komende vijf jaar. Een dergelijke agenda verschaft duidelijkheid aan zowel de toeleveranciers van de ICT als gebruikers van de standaarden.
- *Organisatorische consequenties.* In het verlengde van de constatering dat vaststellen van standaarden van belang blijft, de agendering kan verbeteren en adoptie- en beheervraagstukken meer aandacht krijgen, moet ook worden gekeken naar de organisatorische consequenties. Het gaat dan om de samenstelling van het huidige College en Forum en hun onderlinge verhouding.
 - Voor het College geldt dat het voor de hand ligt de samenstelling vanuit overheidszijde zoveel mogelijk te handhaven. Om de betrokkenheid van het bedrijfsleven te vergroten, kan er voor worden gekozen het College ook open te stellen voor vertegenwoordigers hiervan. Dit is op voorhand echter niet eenvoudig. De vertegenwoordiging stelt eisen aan representativiteit namens het bedrijfsleven, het kennisniveau en het bestuurlijke niveau van betrokkene(n).
 - De versterking van de relatie met het bedrijfsleven kan ook via het Forum plaatsvinden. Daarnaast is voor het Forum de vraag relevant in hoeverre de destijds gekozen invulling nog steeds past bij de thema's die de komende jaren relevant worden.

Vanuit deze aspecten zijn verschillende opties voor het Forum denkbaar. Ten eerste kan worden gedacht aan een gedeeltelijke herziening van de huidige vertegenwoordigers in het Forum. Een variant hierop is dat de totale “pool” van Forumleden groeit met extra vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, maar de samenstelling afhankelijk wordt gemaakt van de agenda. Ook kan worden gedacht aan een model waarbij het Forum wordt teruggebracht tot een kernteam en er verschillende commissies of werkgroepen worden opgezet die zich richten op specifieke taken of thema's.

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In 2006 is een ambtelijk College Standaardisatie ingesteld dat het proces van kiezen, implementeren, gebruiken en zo nodig het laten ontwikkelen van open standaarden moet coördineren en bevorderen. Het College wordt bijgestaan en ondersteund door een Forum waar vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en de onderzoekswereld aan deelnemen. Op 31 december 2011 eindigt het mandaat van het huidige College en Forum Standaardisatie. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft behoefte aan een evaluatie van het College en Forum. Deze evaluatie wordt gebruikt bij een besluit over het verlengen en eventueel aanpassen van het mandaat voor de periode 2012-2015.

De evaluatie is gericht op drie onderdelen:

- De uitgangssituatie, opzet en positie van College en Forum
- De resultaten en effecten van het College en Forum
- Aanbevelingen voor mogelijke agenda, taken, aansturing en samenstelling.

1.2 Opzet van het rapport

In het onderhavige rapport beschrijven we in het vervolg van dit hoofdstuk allereerst de doelstelling en de onderzoeksvragen die de grondslag vormen voor de evaluatie.

In hoofdstuk twee gaan we in op de doelen, opzet en werkwijze van College en Forum en op de positie die College en Forum innemen op het brede veld waarin het gebruik van open standaarden speelt. In hoofdstuk drie beschrijven we de resultaten van de inspanningen van College en Forum. Het vierde hoofdstuk bevat een beschouwing met conclusies over de resultaten en aanbevelingen voor de toekomst.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat gaat goed en wat kan beter met betrekking tot de scope, werkwijze en samenstelling van het College en Forum Standaardisatie, gelet op de ervaring tot heden en recente ontwikkelingen

Onderzoeksvragen

De doelstelling is uitgewerkt in de onderzoeksvragen. Deze zijn geordend aan de hand de eerder genoemde driedeling.

1. *Uitgangssituatie, opzet en positionering*

- Hoe is de opzet en samenstelling van het College en het Forum en voldoet deze nog steeds?
 - Zijn de juiste vertegenwoordigers afgevaardigd?
 - Zijn de aangebrachte wijzigingen na de tussenevaluatie de juiste gebleken?
- Hoe verhoudt het College zich tot andere gremia en initiatieven binnen de overheid?
 - Zijn er inhoudelijke raakvlakken of is er overlap?
 - Vindt er (expliciete) afstemming plaats?
 - Heeft het College toegevoegde waarde binnen de aanwezige overlegstructuur?
- Hoe verhouden het College en Forum zich tot standaardisatie-initiatieven binnen de business to business markt?
- Wat zijn de belangrijkste beleidswijzigingen binnen de overheid?

2. *Opbrengsten*

- Welke instrumenten zijn toegepast en welke activiteiten zijn uitgevoerd? Wat zijn hiervan de concrete resultaten?
- Wordt de uitvoering en voortgang van activiteiten gemonitord en is dit volgens betrokkenen voldoende om zicht te houden op de voortgang?
- Wat is te zeggen over de doorwerking van de activiteiten?
- Wat zijn verbetermogelijkheden voor het functioneren?
- Hoe is de agendering van adviezen en standaarden tot stand gekomen en wat is de rolverdeling tussen het College en Forum?
- Is het noodzakelijk wijzigingen aan te brengen in de agendering? Zo ja, op welke wijze?
- Zijn er aanpassingen in de themakeuze, type uit te voeren activiteiten en producten wenselijk?

3. *Conclusies en aanbevelingen*

- Wat zijn terugkijkend de belangrijkste resultaten en effecten en hoe verhouden deze zich tot de doelstellingen uit het Instellingsbesluit?
- Zijn de doelstellingen nog volledig relevant, gezien de belangrijkste markt- en beleidsmatige ontwikkelingen?
- Welke lessen zijn te trekken uit de uitvoering en opbrengsten in de afgelopen jaren?
- Welke aanbevelingen zijn te doen voor de agenda, taken, aansturing en samenstelling voor de komende jaren?
 - Zijn er alternatieven voor de huidige bestuurlijke betrokkenheid?
 - Wat zijn eventuele gevolgen voor een nieuw Instellingsbesluit?

1.4 Onderzoekopzet in hoofdlijnen

Het onderzoek is gebaseerd op twee typen activiteiten: interviews met betrokkenen en bestudering van rapporten, gemaakte verslagen, relevante beleidsstukken, en publicaties op internet. Op basis van deze activiteiten is dit rapport opgesteld.

Er zijn diepte-interviews gehouden met 24 betrokkenen. In de bijlage 4 is een overzicht hiervan gepresenteerd. Daarin is weergegeven welke organisaties de respondenten vertegenwoordigen en wat hun directe relatie met College en Forum is. Kijkend naar de mate van directe betrokkenheid bij het College en Forum kan het volgende onderscheid worden aangebracht:

- vier leden van het College of hun directe plaatsvervanger
- tien leden van het Forum
- een medewerker van het Bureau
- negen vertegenwoordigers van organisaties die als buitenstaander een rol hebben in het standaardisatieproces (in de fase van ontwikkeling, beheer of adoptie).

De respondenten zijn ook onder te verdelen naar het type organisatie dat zij vertegenwoordigen.

Tabel 1.1 Respondenten verdeeld naar organisatietype

<i>Organisatietype</i>	<i>College-Forum-overig</i>	<i>Aantal respondenten</i>
Rijk	College: 2, Forum: 1, Overig: 1	4
Uitvoeringsorganisaties	Overig: 1	1
Gemeenten	College: 1, Overig: 1	2
Provincies	Forum: 1	1
Bedrijfsleven	Forum: 5	5
ICT-aanbieders	Overig: 4	4
Standaardisatie-organisaties nationaal (incl. beheer)	Forum: 1, Overig: 1	2
Standaardisatie internationaal (Europa)	Overig: 1	1
Ondersteuningsprogramma's	Overig: 1	1
Forum/Bureau	Forum: 2, Overig: 1	3
Totaal		24

2 Het College en Forum

2.1 Ontstaansgeschiedenis

De eerste bewegingen naar de oprichting van College en Forum zijn te herleiden naar 2001¹. Toen is er een conferentie gehouden die leidde tot de oprichting van het Platform ICT en Administratieve Lasten (ICTAL). Onder leiding van dit platform is het programma ICTAL ingesteld, dat zorg gedragen heeft voor de oplevering van een aantal producten om de administratieve lasten van het Bedrijfsleven terug te dringen: het Basis Bedrijven Register (BBR), het Bedrijvenloket en de OverheidsTransactiePoort (OTP).

Uitgangspunt voor deze ICT-bouwstenen was éénmalig aanleveren en meervoudig gebruik van gegevens. Om dit uitgangspunt te kunnen realiseren is stroomlijning van processen en begrippen noodzakelijk. Dit uitgangspunt raakte aan een al langer lopende discussie op interdepartementaal niveau om de standaardisatie van informatiestromen steviger vorm te geven. Tegelijkertijd kwam de vraag vanuit het bedrijfsleven aan de Minister van Economische Zaken om als overheid duidelijkheid te geven over de wijze waarop de elektronische informatie-uitwisseling tussen bedrijven en overheden zou gaan verlopen en de daarbij toe te passen ICT-standaarden.

Gesprekken tussen het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben vervolgens geleid tot het rapport Implementatieplan Standaardisatieraad en –forum in 2005. Centraal thema in het rapport is het bevorderen van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en vermindering van administratieve lasten. Hiervoor is interoperabiliteit noodzakelijk van de elektronische gegevens-uitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers en bedrijven door middel van open standaarden². Voor deze samenwerking en het kunnen delen van elkaars gegevens is standaardisatie op drie niveaus nodig: organisatorisch (eenduidige processen), semantisch (eenduidige begrippen) en technisch (onder andere eenduidige koppelvlakken).

Om het proces van kiezen, toepassen en doen ontwikkelen van open standaarden te coördineren werd het noodzakelijk gevonden een orgaan op te richten dat hieraan vorm kon geven³. De focus bij deze coördinatie lag vooral op terreinen met maatschappelijke en economische impact waar duidelijkheid nodig is over welke standaarden voor overheidstoepassingen relevant zijn. De overheid kan op deze terreinen het verschil maken door een aanjaagfunctie in te nemen of zelf duidelijkheid te geven. Toepassing van standaarden dient bij te dragen aan de gewenste verbetering van dienstverlening en vermindering van administratieve lasten.

Uiteindelijk hebben deze ontwikkelingen in 2006 geleid tot het instellen van het College en het Forum Standaardisatie. Gekozen is een ambtelijk gremium (het College) in te richten,

¹ Zie verslag eerste vergadering Forum, mei 2006.

² Het doel van interoperabiliteit is om het mogelijk te maken dat informatie op een consistente wijze wordt gepresenteerd tussen business systemen, onafhankelijk van technologie, toepassing of platform. Het voorziet daarmee partijen in de mogelijkheid om informatie over te dragen tussen (c.q. te gebruiken in) verschillende technologieën en systemen, over de grenzen van organisaties heen. (Potgieser, 2011).

³ Zie de toelichting van het Instellingsbesluit uit 2006.

omdat de besluitvorming betrekking had op het geven van duidelijkheid over welke standaarden voor overheidstoepassingen relevant zijn. Het College wordt bijgestaan en geadviseerd door het Forum, bestaande uit vertegenwoordigers van de private, wetenschappelijke en publieke sector.

Instellingsbesluit en doelstellingen

Het College en Forum Standaardisatie zijn ingesteld op 27 maart 2006. In het Instellingsbesluit van 2006 zijn onder andere de samenstelling en taken van het College en het Forum benoemd. Voor het College waren destijds drie taken genoemd:

- 1 Het in kaart laten brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over de al dan niet open standaarden die overheden kunnen hanteren voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- 2 De coördinatie tot stand brengen in het gebruik van open standaarden in de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden, bedrijven en burgers
- 3 De afstemming van het Nederlands standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen.

Het Instellingsbesluit liep tot 1 april 2010. Mede aan de hand van een evaluatie is op 31 maart 2010 een nieuw Instellingsbesluit vastgesteld met een looptijd tot 1 januari 2012. In dit besluit zijn de taken van het College enigszins aangepast. In het onderstaande kader zijn de vier taken weergegeven. Ten opzichte van het Instellingsbesluit uit 2006 is in het Instellingsbesluit uit 2010 meer nadruk gelegd op open standaarden. Dit is conform het kabinetsbesluit uit 2008 (met brede steun van de Tweede Kamer voor de uitvoering van het actieprogramma Nederland Open in Verbinding) en een besluit van de Ministerraad over de invoering van een 'pas toe of leg uit' regime voor open standaarden bij de rijksoverheid. Verder is de taak die verband houdt met de inbreng over het Nederlands standpunt in internationaal verband verbijzonderd naar elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

Taken instellingsbesluit 2010

- a. het in kaart brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling;
- b. het bevorderen van het gebruik van open standaarden en het bevorderen van de overgang van gesloten naar open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling;
- c. het daartoe in stand houden van een lijst met open standaarden waarvoor voor overheidsorganisaties een 'pas toe of leg uit' regime geldt en tevens het instandhouden van een lijst met gangbare open standaarden en een procedure voor het bijhouden van deze lijsten;
- d. het ondersteunen bij en het adviseren over het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband voor standaarden betreffende de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

In het Instellingsbesluit uit 2010 zijn taken geformuleerd. Deze taken zijn te zien als (globale) doelstellingen waarmee wordt bijgedragen aan het - in de toelichting bij het Instellingsbesluit genoemde - streven naar “verbetering van overheidsdienstverlening en administratieve lastenverlichting door automatisering van informatiestromen tussen de overheid en de rest van de samenleving”. Op basis van de taken wordt met een dynamische werka-genda aan de slag gegaan. In jaarlijkse werkplannen is aan deze agenda nadere invulling gegeven.

2.2 Samenstelling en opzet

Samenstelling

Het College bestaat uit aangewezen leden van verschillende departementen en vertegenwoordigers van andere overheden (namens de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen, het Inspectieberaad en de Manifestgroep). Van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn drie leden aangewezen; het Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie levert een lid en de voorzitter.

Het Forum is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap. Zij zijn op persoonlijke titel aangesteld vanuit hun deskundigheid en betrokkenheid op het gebied van standaardisatie. Er zijn (maximaal) 17 leden en een voorzitter. De taak van het Forum is de werkzaamheden van het College voor te bereiden en te adviseren. Daarvoor zijn acht specifieke werkzaamheden benoemd. In bijlage 2 is een overzicht van de werkzaamheden opgenomen.

Het College en het Forum worden ondersteund door een klein secretariaat, het Bureau Forum Standaardisatie. De directeur van Logius is tevens secretaris van het Forum. Het Bureau bestaat uit enkele adviseurs en een hoofd. Binnen het Bureau is een tweedeling gemaakt tussen enerzijds de specifieke secretariaatstaken voor Forum en College en anderzijds de inhoudelijke activiteiten. Beide soorten activiteiten zijn gericht op het bijstaan van zowel College als Forum in hun doelstellingen. Het Bureau Forum Standaardisatie stelt op verzoek van het Forum dan wel op eigen initiatief voordrachten op van thema's ter behandeling in het College. Op basis van geaccepteerde thema's stelt het Bureau concept adviezen op voor het College. Binnen Logius is het Bureau Forum Standaardisatie geplaatst in het cluster Architectuur en Realisatie.

De samenstelling van College en Forum is in de afgelopen jaren enigszins gewijzigd door functiewisselingen en het samengaan van ministeries. Verder is naar aanleiding van de tussenevaluatie besloten een extra lid vanuit het Ministerie van BZK aan het College toe te voegen om de relatie met de bedrijfsvoering van het Rijk te versterken. Ook is er op aangedrongen dat Collegeleden bij afwezigheid zorgen voor een vaste vervanger om daarmee de continuïteit beter te waarborgen¹. In het Forum heeft de Rijks-CIO (Ministerie van BZK) een plek gekregen.

¹ Verslag vergadering College, 18 november 2009.

Werkwijze

De activiteiten van het College en Forum zijn onder te verdelen in:

- *Vergaderingen.* Conform de afspraken in het instellingsbesluit komt het Forum jaarlijks zesmaal bijeen en zijn er twee vergaderingen van het College.
- *Adviezen door het Forum.* Het Forum adviseert het College over het opnemen van standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' (zie ook onderstaand kader) en de lijst met gangbare standaarden¹. Voor de 'pas toe of leg uit' lijst is een procedure ingesteld. Voor een standaard wordt een expertgroep ingesteld die een pre-advies opstelt. Dit pre-advies wordt door middel van een openbare consultatie publiekelijk voor commentaar voorgelegd. Na verwerking van verkregen commentaren wordt een advies ter besluitvorming aan het College voorgelegd. Naast adviezen over het opnemen van standaarden brengt het Forum ook advies uit over thema's als adoptie van open standaarden.
- *Onderzoeken en publicaties.* Onder andere ten behoeve van de advisering worden er jaarlijks verschillende onderzoeken in opdracht van het Forum verricht. Verder worden er jaarlijks verschillende presentaties gegeven en zijn er enkele publicaties voor een breder publiek opgesteld.
- *Netwerken en communicatieactiviteiten.* Relevante activiteiten op dit vlak zijn het onderhouden van contacten met stakeholders in Nederland en Europa en het participeren in werkgroepen van de Europese Commissie.

'Pas toe of leg uit'

Dit principe houdt in dat overheidsorganisaties bij aanschaf van een ICT-dienst of –product voor een bepaald toepassingsgebied gebruikmaken van een bij het desbetreffende toepassingsgebied vermelde open standaard van de 'pas toe of leg uit' lijst.

Als deze keuze tot onoverkomelijke problemen leidt, mag de organisatie ervan afwijken om deze standaard te gebruiken, mits in het jaarverslag wordt verantwoord – uitgelegd - waarom deze keuze is gemaakt.

Voor de rijksdiensten is dit principe vastgelegd in 2008 in een instructie voor de rijksdienst (de Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten). Ook de overige (semi)overheidsinstellingen hebben zich akkoord verklaard, dit akkoord is onder meer (eind 2008) opgenomen in het NUP.

De verantwoording ten aanzien van het 'pas toe of leg uit' principe vindt plaats op basis van "high trust". Het College en Forum voeren geen actieve controles uit. Het idee is dat een goede standaard zich in de toepassing zelf zal bewijzen. College en Forum geven aan dat zij geen taak hebben om het 'pas toe of leg uit'-principe in de praktijk te controleren.

Budget

Voor het College en Forum is voor 2011 een jaarbudget van € 2,2 miljoen beschikbaar. In de afgelopen jaren heeft enige stijging van de kosten plaatsgevonden. De onderstaande tabel laat de verdeling over drie hoofdposten zien. Vanaf 2010 is een andere indeling in kosten gehanteerd waardoor de uitsplitsing alleen over twee hoofdposten is te maken. Verder moet worden opgemerkt dat in de realisatie jaarlijks veranderingen te zien zijn ten opzichte

¹ Voor deze procedure van het opnemen van een open standaard op de 'pas toe of leg uit' –lijst worden in de praktijk verschillende termen gebruikt: "bezegelen", "erkennen", "aanbevelen", "vaststellen" en "accorderen". Wij hanteren voor de procedure in dit rapport de term "vaststellen".

van de begroting. Doorgaans is het jaarbudget niet volledig benut en hebben doorschuivingen plaatsgevonden.

Tabel 2.1 Budget 2006-2011 (in €)

Hoofdposten	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bureau	1.084.000	540.000	662.700	675.000	795.000	520.000
Onderzoek standaarden	-	400.000	382.300	880.000	1.180.000	1.730.000
Overig	366.000	360.000	725.000	245.000	-	-
Totaal	1.450.000	1.300.000	1.770.000	1.800.000	1.975.000	2.250.000

Bron: Bureau Forum Standaardisatie

Uit de tabel is op te maken dat in 2011 een relatief groot deel van de kosten (meer dan driekwart van het budget) is bedoeld voor het verrichten van onderzoek naar standaarden. Het budget voor onderzoek naar standaarden is onder andere gereserveerd voor de uitvoering van de toetsingsprocedure van aangemelde standaarden voor opname in de lijst. Deze post is door de jaren heen gestegen. Verder is ongeveer een kwart van het budget beschikbaar voor de kosten van het Bureau (met name personeelskosten). Het laatste jaar zijn deze kosten afgenomen door vermindering van toegerekende overheadkosten. Onder de post Overig zijn in de eerste jaren diverse kosten opgenomen als communicatie, congres en reizen.

2.3 Positionering College en Forum

Positie binnen de levenscyclus van standaardisatie

Om de positionering van College en Forum te schetsen gaan we eerst in op de plaats binnen het standaardisatieveld. Hiervoor maken we gebruik van een model waarin de verschillende fasen van standaardisatie zijn onderscheiden¹. Dit model wordt in de praktijk gehanteerd door het Bureau Forum Standaardisatie en door het programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV) en is toegespitst op de benutting van ICT-standaarden bij overheidstoepassingen.

De volgende fasen worden onderscheiden in de levenscyclus van een standaard:

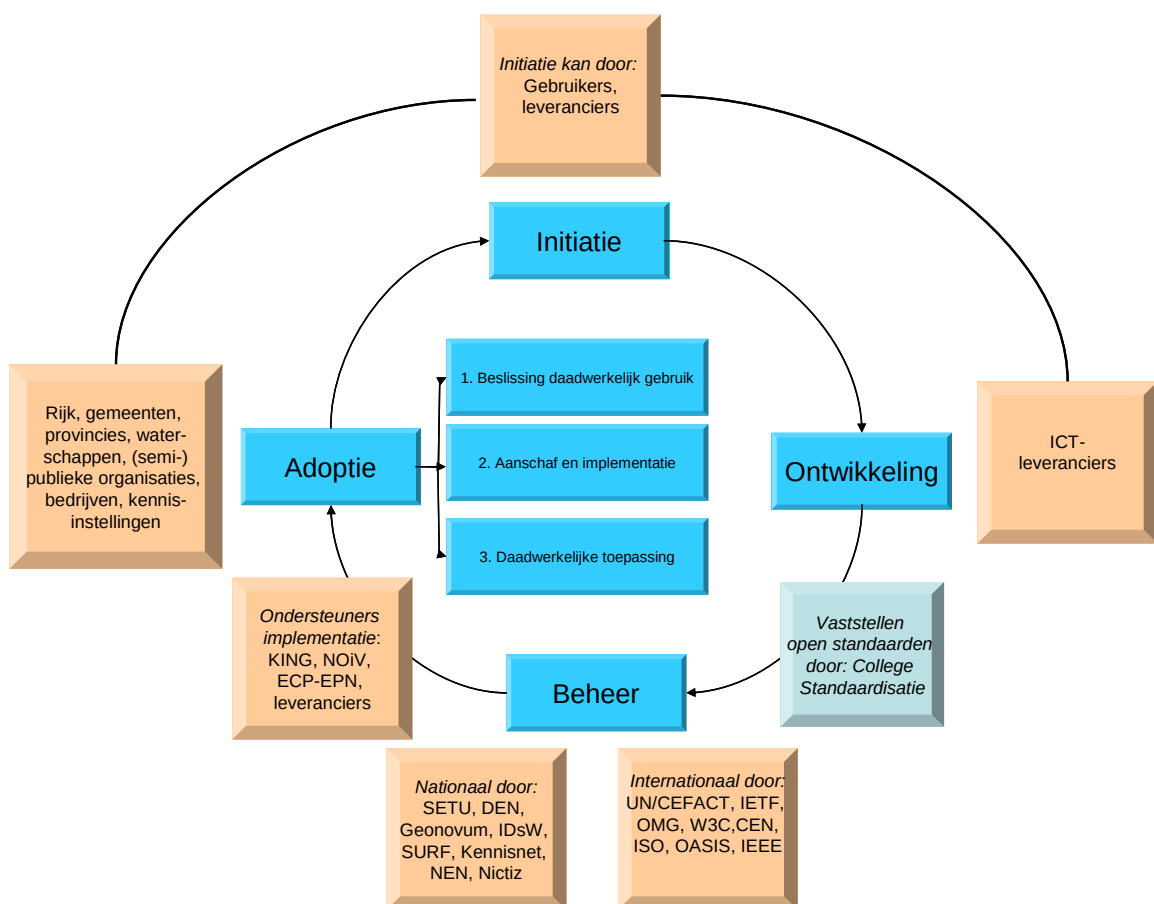
- **Initiatiefase.** In deze fase ontstaat de behoefte om een standaard te ontwikkelen of te gebruiken. Partijen komen bij elkaar en er ontstaat een initiatief voor een standaardisatietraject.
- **Ontwikkelingsfase.** In deze fase wordt een standaard (door)ontwikkeld.
- **Beheerfase.** In deze fase wordt de standaard beheerd. Dat houdt bijvoorbeeld in dat wijzigingsvoorstellen kunnen worden ingediend die periodiek worden beoordeeld en gepubliceerd.
- **Adoptiefase.** In deze fase wordt een standaard daadwerkelijk gebruikt. Plaatsing van de standaard op de 'pas toe of leg uit' lijst zorgt als het ware voor nominatie van de standaard voor gebruik. Brede adoptie door overheid en bedrijfsleven, door (eind)gebruikers en ICT-aanbieders, is vanzelfsprekend het doel achter de activiteiten in de eerdere drie fasen. In de adoptiefase zijn drie momenten van belang:

¹ Dit model is afgeleid van: TNO, Markt gedreven ketenstandaardisering, maart 2011.

- 1 beslissing van bestuurders/managers voor daadwerkelijk gebruik
- 2 aanschaffen en implementeren van een ICT-systeem met die standaard
- 3 daadwerkelijke toepassing van die standaard bij de informatieorganisatie, het informatiebeheer en bij de digitale gegevensuitwisseling tussen en binnen organisaties (waarbij de focus ligt op interoperabiliteit).

In de onderstaande figuur zijn de relevante organisaties weergegeven. In de blauwe blokken zijn de verschillende fasen van de levenscyclus vermeld. De betrokken partijen zijn daaromheen opgenomen.

Figuur 2.1 Relevante partijen binnen de levenscyclus van een standaard



Zoals is te zien, zijn er diverse partijen die zich bezighouden met standaardisatie. Er zijn de ICT leveranciers die in technische zin de standaarden vorm geven en die de software leveren waarmee de informatie in gestandaardiseerde formaten wordt uitgewisseld, verwerkt en beheerd. De leveranciers opereren in een open markt. Hun softwareontwikkeling is een proces van jaren.

Er zijn partijen die de standaarden in hun applicaties (gaan) gebruiken om hun informatie uit te wisselen. Dit zijn de verschillende lagen binnen de overheid, publieke organisaties en kennisinstellingen en ook de diverse bedrijven en bedrijfssectoren die met de overheid informatie uitwisselen.

Verder zijn er op het gebied van e-overheid diverse programma's en organisaties die een rol vervullen ten behoeve van de adoptie van de standaarden. Dit zijn kennisinstituten die zich bezig houden met de informatieoverdracht binnen de overheid en overlegorganen op nationaal en internationaal niveau – deels opgezet omwille van de belangen van het bedrijfsleven, deels opererend vanuit een overheidsbelang - waarbinnen afspraken over standaarden aan de orde worden gesteld.

Het College en Forum nemen in de levenscyclus van een standaard een positie in tussen ontwikkeling en beheer. Zij hebben als enige partij in deze fase een functie. Daarvoor vindt de stap van initiatie naar ontwikkeling plaats. Hierbij spelen (internationale) leveranciers en gebruikers een centrale rol. Bij beheer zijn er diverse nationale en internationale partijen en actief. In de ondersteuning van de adoptie/implementatie spelen partijen als KING en diverse leveranciers een rol, waarbij natuurlijk ook de 'pas toe of leg uit' lijst van College en Forum van invloed is.

Positie binnen gremia en organisaties gericht op standaardisatie of e-overheid

Naast de positie in de levenscyclus van een standaard kan ook worden gekeken naar de verhouding tot andere gremia en organisaties die zich met ICT-standaardisatie voor overheidstoepassingen bezighouden. Hierbij is een driedeling aangehouden.

- Ten eerste is gekeken naar overlegplatforms van de overheid. Deze platforms zijn het meest *beleidsmatig* georiënteerd.
- Ten tweede zijn besturen en programmaraden genoemd van organisaties op het gebied van e-overheid en standaardisatie waarin de overheid ook een inbreng heeft. Het accent in deze platforms ligt meer op *uitvoering en implementatie*.
- Ten derde zijn nog enkele andere relevante organisaties genoemd. Dit zijn organisaties waar bedrijfsleven en overheden elkaar treffen zonder dat dit direct invloed heeft op het beleid of uitvoering. Het accent ligt hier vooral op *kennisuitwisseling*.

De eerste groep genoemde gremia richt zich op *overheidsbeleid*. De genoemde gremia bestaan vooral uit de in 2010 ingerichte governance-structuur van het NUP met een Bestuurlijke Regiegroep (BRG), een dagelijks bestuur van de BRG en twee Programmaraden. De samenstelling van deze gremia lijkt sterk op die van het College. Ministeries, enkele uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers van lagere overheden zijn betrokken. De doelstellingen raken aan die van het College. Verbetering van dienstverlening staat centraal in deze gremia en standaardisatie is één van de manieren om de gewenste verbetering te bereiken. Het vaststellen en het bevorderen van het gebruik van open standaarden is echter alleen bij het College expliciet onderdeel van de doelstellingen.

Andere relevante overlegstructuren zijn de ICCIO en de Manifestgroep. Ze hebben specifieke doelstellingen op respectievelijk rijksniveau of dat van uitvoeringsorganisaties. Van beide overlegstructuren zijn vertegenwoordigers in de eerder genoemde Bestuurlijke regiegroep en Programmaraden afgevaardigd. Ook in College en Forum zijn zij vertegenwoordigd.

1. Overlegplatforms overheid gericht op e-overheidsbeleid				
Gremia	Betrokken organisaties	Overlap in organisaties	Ambtelijk niveau	Doelstelling ¹
Dagelijks bestuur Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid	BZK, VNG en betrok- kene namens Mani- festgroep	Ja, groot	Hoog	- Regie voeren op cyclus e- overheid voorzieningen - Richtinggevende (financiële) kaders bepalen voor pro- grammaraden - Sturen op releaseplanning en -beleid e-overheid voor- zieningen - Implementatiestrategie ge- meenten in samenhang ont- wikkelen - Regie op ontwikkeling over- heidsbrede visie dienstver- lening - Toezicht op voortgang in- voering e-overheid en risi- comanagement voeren
Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid	BZK, Veiligheid en Jus- titie, AZ, EL&I, Finan- ciën, SZW, VWS, I&M, OCW manifestgroep, IPO, VNG, UvW, wa- terschapshuis	Ja, groot	Hoog/middel hoog	- De inhoudelijke coördinatie op het gebied van dienstver- lening en e-overheid te ver- beteren - De samenhang van initiatie- ven op het gebied van dienstverlening en e-overheid te bewaken
Programmaraad Stelsel van Basisregistraties	3 gemeenten, 3 uit- voeringsorganisaties (manifestgroep), BZK, IPO, UvW, EL&I, I&M SZW, OCW, Financiën, Veiligheid en Justitie, VWS en Logius en een onafhankelijk voorzit- ter	Ja, groot	Hoog/middel hoog	- Draagt zorg voor (door)ontwikkelen van het stelsel van basisregistraties en onderlinge samenhang - Draagt zorg voor totstand- koming stelselvoorzieningen en standaarden - Voert regie op beheer stel- selvoorzieningen en stan- daarden - Draagt zorg voor coördinatie en implementatie van het stelsel
Programmaraad e-overheid voor burgers	3 gemeenten, 3 uit- voeringsorganisaties (manifestgroep), BZK, EL&I, AZ, IPO, UvW, Logius, ICTU en een onafhankelijk voorzit- ter	Ja, groot	Hoog/middel hoog	Draagt zorg voor het realise- ren van de Front-Office op ba- sis van de gemeenschappelij- ke visie op dienstverlening met gebruikmaking van de overige infrastructuur van de e-overheid

¹ Doelstellingen zijn afgeleid van genoemde doelstellingen in jaarverslagen, beschrijvingen op websites en teksten van instellingsbesluiten. In het geval van een instellingsbesluit (bij Bestuurlijke regiegroep en pro-
grammaraden) zijn de belangrijkste genoemde taken vermeld.

Interdepartementale Commissie Chief Information Officers (ICCIO)	Alle ministeries	Ja, groot	Hoog/middel hoog	Coördineert de informatievoorziening en het ICT-beleid van de rijksdienst, borgt het rijksbrede beleid, en doet voorstellen voor de ontwikkeling van nieuwe kaders en standaarden.
Manifestgroep	12 uitvoeringsorganisaties	Ja, beperkt	Hoog	Het verbeteren van de dienstverlening, het verlagen van de uitvoeringskosten, een slagvaardiger overheidsbeleid en het vereenvoudigen en versnellen van processen tussen de organisaties.

De tweede groep overlegstructuren is meer gericht op de *uitvoering en implementatie*. Het gaat om besturen en programmaraden van organisaties die op het gebied van ICT-standaardisatie en overheidstoepassingen actief zijn. Ook in deze platforms spreken diverse overheden elkaar. Alleen die organisaties waarin de overheid ook een formele rol bekleedt zijn genoemd.

De organisaties hebben zeker doelstellingen op het gebied van standaarden, maar doen dit in een andere fase van de levenscyclus. Zij spelen een rol in het beheer en de adoptie van standaarden (zie figuur 2.1). Daarbij zijn zij bovendien voor een deel domeinspecifiek (geostandaarden of water).

2. Besturen en programmaraden organisaties gericht op e-overheid of standaarden (uitvoering en implementatie)				
Gremia	Betrokken organisaties	Overlap in organisaties	Ambtelijk niveau	Doelstelling
Bestuur ICTU	4 ministeries, VNG, IPO, CBS, RDW	Ja, groot	Hoog	Overheden ondersteunen om innovatieve toepassingen op het gebied van ICT, te ontwikkelen, te introduceren en te implementeren bij deze overheden, alsmede te faciliteren.
Standaardisatiecommissie rijksdienst (is gestopt, wijze van voortgang in discussie)	Deel ministeries, uitvoeringsorganisaties ICTU, Forum en NOiV ¹	Ja, groot	Middelhoog	Voorstellen doen voor nieuwe standaarden binnen de rijksdienst. Neemt standaarden van College/Forum over.
Programmaraad Geonovum	3 ministeries, IPO, VNG, waterschapshuis, gemeenten, 3 uitvoeringsorganisaties, Logius	Ja, redelijk groot	Middelhoog	Bevordering van de toegankelijkheid van de geo-informatie infrastructuur van de publieke sector en ontwikkeling en beheer van de standaarden die daarvoor nodig zijn.

¹ Houdt aan het eind van 2011 op te bestaan.

IDSW/Informatiehuis Water	IPO, Rijkswaterstaat, Waterschappen	Ja, beperkt	Hoog	Beheer en ontwikkeling van standaarden binnen de watersector en advisering en communiceert over het gebruik van standaarden en nieuwe ontwikkelingen.
Raad van toezicht King	Gemeenten, BZK, ICT-office	Ja, beperkt	Hoog	Ondersteuning gemeenten bij e-dienstverlening door standaardisatie van architectuur, ondersteuning bij gelijksoortige implementaties van (NUP)-bouwstenen en bevorderen van ICT-samenwerking.

Een derde categorie organisaties staat iets verder van de overheid af. In de genoemde platforms/organisaties treffen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en verschillende overheden elkaar. Het accent in deze organisaties ligt meer op *kennisuitwisseling*. Overheden spelen in de formele organen als besturen en adviesraden een beperkte rol.

3. Overige relevante organisaties gericht op e-overheid of specifiek standaardisatie (kennisuitwisseling)				
Organisaties	Betrokken organisaties in bestuur	Overlap in organisaties	Ambtelijk niveau	Doelstelling organisatie
ECP-EPN	Bedrijfsleven, EL&I	Ja, beperkt	Middelhoog	Creëren van voor het bedrijfsleven gunstige basiscondities en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de informatiesamenleving. Kennisbundeling en samenwerking staan centraal, onder andere op het gebied van interoperabiliteit, de veiligheid van onze informatiemaatschappij, wet- en regelgeving, en (internationale) trends en ontwikkelingen.
CIO platform Nederland	Bedrijfsleven en gemeente	Nee	-	- Steunen van CIO's en ICT directeuren bij inhoudelijke vraagstukken en in hun persoonlijke ontwikkeling - Werken aan de waarde van IT voor de Nederlandse economie.
NEN	Bedrijfsleven (overheden zijn wel via raad van advies betrokken)	Nee	-	Begeleiden van het maken van afspraken (normen) over producten, werkwijzen en diensten en publicatie van deze afspraken zodat zij voor iedereen toegankelijk zijn.

Inhoudelijke overlap

De thema's die in de diverse gremia aan bod komen, raken aan die van het College. Van overlap in doelstellingen is echter geen sprake. Bij de overlegplatforms van de overheid die zich richten op coördineren van beleid staat evenals bij het College verbetering van dienstverlening centraal. Specifieke standaarden spelen hierbij een rol. Het coördineren en het bevorderen van het gebruik van open standaarden is echter alleen bij het College expliciet onderdeel van de doelstellingen. Bij organisaties die zich specifiek met standaardisatie bezighouden is ook geen sprake van overlap met het College. Deze organisaties zijn betrokken in een andere fase van de levenscyclus van een standaard: het beheer en ondersteuning van de adoptie.

Wel is soms sprake van persoonlijke overlap. Ambtelijke vertegenwoordigers in College en Forum kunnen bijvoorbeeld participeren in ECP-EPN en tegelijk lid zijn van een adviesraad van NEN; ze kunnen een rol spelen in het College of Forum en tegelijk in de beheer- en adoptiefase actief zijn, ze kunnen een bestuursfunctie hebben bij uitvoerings- of beheersorganisaties en tegelijk een beleidsrol vervullen bij één van de ministeries.

In gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende overheden werd overigens steeds uitgesproken dat men begrip heeft dat met name afgevaardigden uit het bedrijfsleven soms moeite hebben de verschillende overheids-gremia goed te plaatsen.

2.4 Beleidsmatige ontwikkelingen

De Digitale Agenda.nl

In de recent verschenen Digitale Agenda.nl staat het belang van ICT voor economische groei centraal. Om productief en concurrerend te blijven moeten bedrijven de mogelijkheden van ICT benutten. Om dat te kunnen zijn standaardisatie en interoperabiliteit belangrijke randvoorwaarden. Dit speelt onder andere in economische topsectoren, zoals de logistiek. De uitdaging is bij digitalisering van transacties tussen bedrijven en overheden veel beter dan nu de economische betekenis van standaarden te onderkennen, de hiervoor noodzakelijke (her)inrichting van de informatiehuishouding te overzien en over het benutten daarvan afspraken te maken. Zo wil het kabinet bedrijven het recht geven om hun zaken met de overheid elektronisch af te handelen. Overheden moeten dan natuurlijk zich wel voorbereiden en hun informatiehuishouding afstemmen en aanpassen op de digitale afhandeling van (veelal reeds bestaand) informatieverkeer¹.

In de Digitale Agenda.nl focust het kabinet op de bijdrage die ICT kan leveren aan de economische groei in Nederland. Dienstverlening voor ondernemers dient zoveel mogelijk digitaal te worden ingericht. Ook de bevordering van de toegang tot internet en ICT-infrastructuur maakt deel uit van de plannen van het kabinet².

¹ Een belangrijk onderdeel in deze keten is eHerkenning, de standaard die de digitale herkenning van bedrijven regelt die een overheidsdienst gebruiken.

² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/digitale-agenda-in-beeld>

De vier actielijnen zijn:

- Bedrijven slimmer laten werken;
- Snelle, open infrastructuur en diensten;
- Veiligheid en vertrouwen: ICT die met vertrouwen wordt gebruikt;
- Kennis die werkt.

ICT moet grootschaliger worden ingezet om regeldruk voor bedrijven substantieel te verminderen en arbeidsproductiviteit te verhogen. Door informatie-uitwisseling elektronisch te laten verlopen, kunnen transactiekosten worden verlaagd en hebben ondernemers meer tijd om te ondernemen. Uit de Digitale Agenda.nl: "Mogelijkheden tot arbeidsproductiviteitsgroei blijven onbenut door het ontbreken of onvoldoende toepassen van standaarden en door een toenemend tekort aan werknemers met de benodigde professionele digitale vaardigheden"¹. Bestaande barrières voor internationale handel via internet moeten verdwijnen. Consumenten en bedrijven kunnen dan profiteren van de schaalgrootte van één Europese markt. Het wegnemen van deze barrières levert een economische winst op. Het regeerakkoord benadrukt het belang van een vrij en open internet. Dat biedt ruimte voor ondernemers om te concurreren en nieuwe diensten over internet aan te bieden. Consumenten hebben daardoor meer keuze.

Daarnaast zorgt het toenemende gebruik van ICT dat we er steeds afhankelijker van worden. Door uitval en misbruik tegen te gaan wordt voorkomen dat afnemend vertrouwen in ICT een rem zet op het gebruik en daarmee op economische groei en innovatie².

De compacte overheid

Binnen de Nederlandse overheid is al enkele jaren geleden een trend ingezet naar een compacte organisatie. Door de grote bezuinigingsopdracht van de huidige regering neemt het belang van de voorgenomen stroomlijning van de overheid toe. De hiermee gepaard gaande (re)organisatie biedt in de ogen van velen – waaronder vertegenwoordigers van de overheid en van het bedrijfsleven - bij uitstek kansen waarbij de invoering van standaarden voor een verbeterde overheidsdienstverlening kan zorgen.

De overheidsbrede implementatieagenda dienstverlening e-overheid (i-NUP) geeft uitvoering aan de overheidsbrede visie op dienstverlening en bouwt voort op het nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP). Via i-NUP wordt ingezet op ondersteuning van decentrale overheden, onder meer door het ontwikkelen en benutten van standaardisatie van processen, koppelvlakken en berichten. Bij het inspelen op de genoemde ontwikkelingen spelen open standaarden en generieke ICT-voorzieningen een noodzakelijke en verbindende rol³.

In de Bestuurlijke Regiegroep dienstverlening en e-overheid is een gemeenschappelijke toekomstvisie van de overheid op dienstverlening vastgesteld. In deze visie wordt de ambitie geformuleerd dat de verschillende overheden zodanig gaan samenwerken bij hun dienstverlening dat zij door burger en bedrijf als één overheid worden waargenomen. Ook zijn daarin als uitgangspunten geformuleerd dat de overheid efficiënt werkt, zorgt voor snelle en zekere dienstverlening, de vraag van de gebruiker centraal stelt, bekende gege-

¹ Digitale Agenda.nl, p.2

² Bron: Digitale Agenda.nl

³ Bron: i-NUP agenda

vens niet opnieuw vraagt en transparant is. Dit leidt tot een compacte overheid: die efficiënt werkt, zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven staat en die een bijdrage levert aan het goed uit kunnen voeren van de decentralisaties¹. De bouwstenen van deze e-overheid - het stelsel van basisregistraties, de digitale voorzieningen en (de toename van adoptie van) open standaarden - dragen daarmee ook bij aan de verbetering van de informatie-uitwisseling binnen de overheden maar ook tussen de overheden en het bedrijfsleven.

¹ i-NUP: Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid.

3 De opbrengsten

3.1 Inrichting van het proces

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de organisatie van College, Forum en Bureau voor het vaststellen van open standaarden staat. Sinds de tussenevaluatie in 2009 hebben College en Forum zich duidelijk verder ontwikkeld. Er is inmiddels een heldere procedure ontwikkeld voor het voortraject van het vaststellen van open standaarden. Als gevolg van deze procedure is de rol van College vooral die van “bezegelaar” van open standaarden geworden.

Belangrijke ontwikkelingen zijn:

- Er is geïnvesteerd in het besluitvormingsproces dat leidt tot de erkenning van open standaarden door het College. Onder andere is er bij de ‘communities’ die standaarden ontwikkelen meer aandacht gekomen voor het beheer van ICT-standaarden. In de criteria voor vaststelling van de standaarden wordt expliciet aandacht besteed aan de organisatie van het beheer. Ook is de aandacht toegenomen voor adoptievraagstukken in het algemeen en per standaard in het bijzonder.
- In de advisering van het Forum aan het College is meer aandacht gekomen voor de beleidsmatige, bestuurlijke en financiële implicaties. Nut, voordelen, noodzaak en consequenties van te nemen beslissingen worden beter uitgelegd en gewogen. Dat is noodzakelijk omdat bij een keuze voor een bepaalde standaard sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen binnen de overheid en tussen de overheid en marktpartijen. Zo kan het in de Digitale Agenda gepropageerde recht van elektronisch zakendoen conflicteren met de informatie-infrastructuur waarover gemeenten beschikken.
- Het voorbereidend werk met veel betrokken ambtelijke organisaties is transparant georganiseerd. Er komen nauwelijks verrassingen voor bij de besluitvorming over het vaststellen van open standaarden in het College. Het huiswerk van het Forum wordt goed gedaan en het College zorgt vooral voor het vaststellen. Over genomen besluiten van het College wordt langs verschillende kanalen extern gecommuniceerd. Op de internetsite worden de besluiten gepubliceerd, en wordt geïnteresseerden de mogelijkheid geboden (via bijvoorbeeld een medium als Twitter) om actief en tijdig informatie over de verschillende besluiten en rapportages van College en Forum te ontvangen.

3.2 Resultaten

De resultaten van College en Forum zijn op verschillende niveaus te beschouwen.

- Als eerste zijn er de directe opbrengsten uit de uitgevoerde activiteiten, ofwel de *output*. Hierbij gaat het om concrete zaken als het aantal standaarden op de lijst, uitgebrachte adviezen en internationale netwerkactiviteiten. Op dit niveau zijn de meeste doelstellingen (taken) van het College benoemd.
- Vervolgens dienen deze activiteiten *effect* te hebben in de vorm van een toename van het gebruik van open standaarden door de doelgroep. Pas door concrete adoptie van standaarden in het informatie-uitwisselingsproces vindt doorwerking plaats.
- Uiteindelijk dient de toepassing te leiden tot het achterliggende doel, zoals dat in paragraaf 2.1 is beschreven: versnelde invoering van open standaarden op terreinen met

duidelijke maatschappelijke en economische impact waar het niet lukt tot vooruitgang te komen. Dit moet bijdragen aan verbetering van dienstverlening en vermindering van administratieve lasten. Dit kan als de *impact* worden gezien. Hoewel van belang, is de mate van impact binnen de context van het onderzoek niet vast te stellen. Dit onderdeel laten we dan ook buiten beschouwing bij de beschrijving van de resultaten.

3.2.1 Directe opbrengsten: thematisch

Terugkijkend kan worden geconstateerd dat het College en Forum Standaardisatie met name open standaarden hebben erkend die door communities zijn aangedragen ten behoeve van overheidsbrede toepassing. Het betreft met name standaarden die veelal technisch van aard zijn en het mogelijk maken dat mensen en organisaties beter kunnen samenwerken.

Semantiek en ketenprocessen

Steeds vaker worden semantische standaarden (eenduidige begrippen) aangedragen voor opname op de 'pas toe of leg uit' lijst. Het Bureau speelt hierbij een actieve rol (zie bijvoorbeeld de publicaties uit 2011 over semantiek van Essence¹). Ter ondersteuning van het veld heeft het Forum een nieuwe aanpak op het gebied van semantiek ontwikkeld die momenteel wordt uitgetest in een aantal ketentoepassingen, onder andere bij de Belastingdienst².

Technische en semantische standaarden maken het herinrichten en digitaliseren van ketenprocessen (op termijn) een stuk makkelijker. De meerwaarde van het gebruik van standaarden zit in de toepassing in de (werk)processen van mensen en organisaties. Dat wordt ook wel organisatorische interoperabiliteit genoemd. Hierbij gaat het om (werk)processen eenduidig – en dus voor de betrokken partijen transparant en begrijpelijk en toepasbaar – in te richten. Een voorbeeld hiervan is het samenwerken en maken van afspraken tussen inspectiediensten bij het vervoer van goederen. Maar om complexe ketenprocessen te veranderen zijn afspraken nodig over heel veel aspecten, waaronder standaarden. Een generieke aanpak werkt niet vanwege verschillende belangen in de ketens. Een case-aanpak waarbij de belangen, voor- en nadelen van alle bij een specifiek thema betrokken partijen (leveranciers en gebruikers, uit overheid en bedrijfsleven) in de beschouwing worden betrokken, kan wel werken. Die case-aanpak wordt veelal handen en voeten gegeven in de vorm van specifieke projecten en programma's van de overheid, zoals het programma elektronisch factureren en het programma *Slim Geregeld Goed Verbonden*. Een meer integrale benadering van procesvernieuwing, digitalisering en standaarden in specifieke waardeketens is tot nu toe geen onderwerp geweest in het College en Forum Standaardisatie.

¹ Zie beide publicaties van Bureau Forum Standaardisatie, 2011

² Waar gewerkt wordt aan een gebruiksvriendelijke en kostenefficiënte ondertekendienst op basis van machine-to-machine functionaliteit.

Generieke ICT-voorzieningen

In het kader van de stroomlijning van de informatie-uitwisseling binnen de Rijksoverheid wordt er in toenemende mate aandacht besteed aan de informatie-uitwisseling en –afstemming tussen de departementen, binnen de keten van publieke dienstverlening (departementen, provincies, gemeenten en waterschappen) en aan de Digitale Werkomgeving Rijksdienst (met name aan de ontwikkeling van een zgn. uniforme digitale werkplek). Bovendien zijn er, ten behoeve van de interactie tussen overheid en burgers of bedrijven, overheidsbrede voorzieningen die voor de rijksoverheid van belang zijn zoals BSN, DigiD, eHerkenning en het stelsel van basisregistraties (waaronder GBA) dat momenteel in ontwikkeling is.

De vraag naar een eventuele verbreding van de focus van het College, waarbij naast standaarden ook voorzieningen in de discussie rond interoperabiliteit een rol (gaan) spelen, is door het Bureau opgepakt. Momenteel wordt nagedacht over de wijze waarop ideeën op dit terrein in de discussie in Forum en College aan de orde zouden moeten komen.

Internationaal

Internationaal wordt door het Bureau de laatste jaren meer actie ondernomen op het gebied van afstemming van overheidsbeleid bij standaardisatie, met name in Europa. Er vindt onderlinge uitwisseling met diverse landen plaats via een informeel netwerk en er wordt geparticipeerd in verschillende werkgroepen. Ook is de opdracht gegeven voor een monitor waarmee relevante ontwikkelingen worden gevolgd. Verder geldt dat indirect ook Forumleden internationaal actief zijn doordat zij in internationale gremia zitting hebben. Hiermee is vooruitgang geboekt en wordt invulling gegeven aan de taak zoals deze in het nieuwe instellingsbesluit is beschreven.

Via leden van het Forum bestaat er ook een verbinding met de Europese discussie over standaarden, zij het dat de betreffende Forum-leden deze contacten niet vanuit hun rol in het Forum onderhouden, maar vanuit hun dagelijkse werkomgeving. Zo lopen er sterke lijnen via het Europese INSPIRE programma, via vertegenwoordiging in Europese werkgroepen over standaardisatie en interoperabiliteit, en via deelname van Forum-leden in bijvoorbeeld UN/CEFACT.

Hoewel de internationale inbreng (met name vanuit het Bureau) is verstevigd, wijzen diverse betrokkenen erop dat de Nederlandse overheid op Europees niveau een sterkere inbreng kan hebben. Nu is de inbreng te veel ad hoc, is er te weinig inzicht in wie wat doet en is er geen duidelijke centrale agenda. Met deze kritiek wordt overigens niet bedoeld dat de inzet van het Bureau tekortschiet, maar meer dat de coördinatie nergens belegd is.

Advisering

Alle Collegeadviezen zijn in principe aanbevelingen aan de ministers. Aan de Staatssecretaris van EZ werd specifiek geadviseerd over open source en open standaarden en over de standaard ODF. Naast adviezen over deze meer technische standaarden, werd door het College geadviseerd over de (verbetering van de) samenhang tussen standaarden, onder andere in het onderwijsveld, op het terrein van geo-informatie, het uitwisselen van gegevens tussen gemeenten en e-Factureren.

Het Forum heeft naast zijn taak om de werkzaamheden van het College Standaardisatie op het gebied van erkenning van open standaarden voor te bereiden, een eigen adviserende

rol. Het Forum adviseerde over standaarden voor specifieke ketentoeepassingen, zoals financiële dienstverlening (elektronisch factureren, 'standard business reporting'¹) en logistiek (WDO-datamodel). In samenwerking met het NOiV werden handreikingen gemaakt voor bijvoorbeeld ODF-gebruik en multimediaformaten. In samenwerking met de CIO's van de Rijksoverheid werkte het Forum aan een handreiking voor de sturing op open standaarden².

3.2.2 Directe opbrengsten: standaarden

Het Bureau houdt twee lijsten bij met vastgestelde standaarden. Op de 'pas toe of leg uit' lijst staan de door het College vastgestelde open standaarden die voor de gehele publieke sector van toepassing zijn. Op de lijst met gangbare open standaarden staan open standaarden die binnen de (semi-)publieke sector 'de facto' zijn. Deze tweede lijst - met 40 standaarden³ - is niet zozeer het resultaat van de activiteiten van het College en Forum, maar dient wel het belangrijke doel ICT-ontwikkelaars en -leveranciers, gebruikers, beslis-sers en managers, te informeren over de beschikbaarheid en keuze van standaarden en hen daardoor te stimuleren ook daadwerkelijk deze standaarden te gebruiken. De lijsten groeien gestaag. Op de 'pas toe of leg uit' lijst staan momenteel 19 standaarden⁴.

De afgevaardigden in het Forum uit geledingen die focussen op publiekprivate samenwerking geven aan dat de machine weliswaar draait, maar dat de werkelijk belangrijke vraagstukken voor standaardisatie (belangrijk in deze context betreft vooral het economisch belang) te weinig prioriteit krijgen op de agenda van het Forum. Het toenemende aantal vastgestelde standaarden is, althans voor deze groep afgevaardigden, allesbehalve een maat voor succes en betreft vooral standaarden die binnen de overheid gewenst zijn (bij de discussie over de agendering in paragraaf 3.3 wordt hier dieper op ingegaan).

3.2.3 Doorwerking en opvolging

Voor de monitor van NOiV is het toepassen van de open standaarden bij inkoop/aanbestedingen door overheden onderzocht die op de 'pas toe of leg uit' lijst staan. In de laatste meting zijn de standaarden uit oktober 2010 bevraagd.

¹ Over de gang van zaken rond deze specifieke advisering zijn overigens de meningen verdeeld. Voorstanders wijzen op de doorbraak als gevolg van het vaststellen van de open standaard voor eFacturering. Tegenstanders zijn ontevreden over de wijze waarop de keuze voor de standaard tot stand is gekomen.

² In bijlage 3 worden de typen adviezen in meer detail benoemd.

³ Gemeten in december 2010.

⁴ Gemeten in maart 2011.

Tabel 3.1 Mate van toepassing standaarden bij inkoop en aanbesteding

Standaard	%
Webrichtlijnen	88%
Standaard Uitwisselingsformaat StUF	77%
Open Document Format ODF	58%
PDF/A-1a	58%
JPEG	42%
NEN-ISO/IEC 27002:2007 nl	28%
PNG	26%
NEN-ISO/IEC 27001:2005 nl	26%
ebMS/WUS	24%
XBRL v2.1	22%
PDF 1.7	21%
SAML	21%
WSRP	9%
SETU-standaard	6%
NTA 2035:2009 E-portfolio NL	2%

Bron: NOiV, 2011

De meest toegepaste standaarden zijn de Webrichtlijnen, StUF, ODF en PDF. Deze standaarden staan al langer op de lijst en zijn voor veel organisaties relevant. In de periode 2008-2010 is bij deze standaarden enige stijging in de toepassing te zien.

De 'pas toe of leg uit' lijst bestaat sinds 2008. De trend in de monitor van het programmabureau NOiV is dat wanneer een standaard op de lijst staat steeds meer organisaties in de loop van de tijd die standaard in hun applicaties gebruiken. Er is sprake van een naijleffect in de adoptie. Dat is te verklaren doordat overheidspartijen (en de partijen waarmee informatie wordt uitgewisseld) bij het vervangen van hun ICT-systemen op de nieuwe standaard over moeten gaan. Bij de afschrijving van een ICT-systeem wordt uitgegaan van circa 5 jaar. Verder geldt dat de standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' niet voor alle overheidsorganisaties relevant zijn. Ook dit heeft invloed op de mate van toepassing.

Verantwoordelijkheid voor het toepassen

Voor de mate van toepassing (de adoptie) speelt naast de relevantie en de periode waarop standaarden op de lijst staan, ook het karakter van het instrument 'pas toe of leg uit' een rol. De verantwoordelijkheid voor het toepassen van de standaarden op de lijst ligt bij de partijen zelf. Zij worden geacht het principe van 'pas toe of leg uit' na te leven¹. Het is de huidige insteek van College en Forum dat naleving niet afdwingbaar is. De mate van toepassing kan op basis van de verantwoording in jaarverslagen worden gemonitord en daar waar dit niet gebeurt kan signalering en adressering plaatsvinden.

¹ Dit wordt ook wel een principe van high trust genoemd, zie ook kader in paragraaf 2.2.

Opvolging van voorzieningen

Juist ten aanzien van de opvolging van het gebruik van voorzieningen heeft zich recent in het Forum een discussie ontsponnen over de invulling van de verantwoordelijkheden. De discussie focust op de perceptie van de verantwoordelijkheden van opdrachtnemer (de gebruiker) en opdrachtgever (in dit geval de beheerder van de voorziening). Enerzijds kan worden gesteld dat de opdrachtnemer niet alleen verantwoordelijk is voor het resultaat, maar ook voor de implementatie (van de voorziening) in de organisatie van de opdrachtgever. De nadruk ligt op de acceptatie door gebruikers en beheerders van een voorziening die als "fit for use" wordt beschouwd. Anderzijds kan worden gesteld dat de opdrachtnemer en de opdrachtgever eenzelfde belang delen en dus als partners moeten opereren om de gedeelde doelstelling te bereiken (de voorziening is dan "fit for purpose"). In deze Forum-discussie wordt bepleit een voorziening alleen op de 'pas toe of leg uit' lijst op te nemen wanneer hij "fit for purpose" is. Plaatsing op de lijst kan dan een steun in de rug zijn voor het "fit for use" maken van de voorziening.

De in bovenstaand kader beschreven Forumdiscussie over voorzieningen kan breder worden getrokken naar een discussie over standaarden. In de adviesfase door Bureau en Forum richting College is er aanzienlijke aandacht voor de factoren die daadwerkelijke toepassing bevorderen. Na de besluitvorming door het College ligt het accent op het monitoren van de toepassing. Signaleren en adresseren van het in gebreke blijven bij het toepassen van standaarden (of het uitleggen waarom de betreffende standaard niet wordt toegepast) vindt in de praktijk weinig (en volgens een aanzienlijk aantal geïnterviewden te weinig) plaats.

Actieve controle

Tijdens dit onderzoek bleken respondenten – onder zowel Collegeleden, Forumleden uit overheid en bedrijfsleven als ook onder de gesprekspartners van de ICT-leveranciers – verdeeld over de behoefte aan meer actieve controle.

Voorstanders van een actieve controle wijzen op het vrijblijvende karakter van de 'pas toe of leg uit' afspraken in de dagelijkse praktijk. Gevraagd naar een invulling van de actieve handhaving blijken ook de voorstanders echter moeite te hebben met een concrete vormgeving ervan. De vragen welke partij de instellingen die in gebreke blijven hier op aan zou moeten spreken, en op welke wijze er eventueel sancties zouden moeten worden ingesteld, konden in de interviews niet concreet worden beantwoord.

Tegenstanders van een actieve controle wijzen in die context op het isolerende karakter van een dergelijke handhaving. De standaard wordt dan in plaats van instrument als doel gezien en de achterliggende redenen voor het gebrek aan gebruik dreigen buiten de discussie te blijven. Handhaving schiet op deze wijze haar doel voorbij.

De algemene mening onder de geïnterviewden is overigens dat alleen aandacht voor een versterking van de naleving, de instelling van een "standaardenpolitie"¹, niet de (enige) oplossing is. De voorkeur gaat er in het algemeen naar uit om langs vrijwillige weg, de betrokken overheden en het bedrijfsleven het nut in te laten zien van het gezamenlijk gebruik van open standaarden (in termen van financieel en organisatorisch voordeel).

¹ Bijvoorbeeld zoals dat in Denemarken wel het geval is.

3.3 Agendering

De behandelde thema's en vastgestelde standaarden worden relevant gevonden. Tegelijkertijd is er een breed gedragen gevoel dat de agendering beter kan. De focus van het College kan ten eerste meer dan nu liggen bij het ondersteunen van overheidsbeleid (zoals dat bijvoorbeeld voortkomt uit de afspraken over de compacte overheid, Digitale Agenda.nl) en behoefte vanuit de bedrijvensectoren. Het College zou zich zodoende kunnen richten op die informatievraagstukken die vanuit de overheidsstrategie (bepaald door BZK, EL&I, VNG, IPO, Unie van Waterschappen) van belang worden geacht.

Naast meer aansluiting bij beleidsprioriteiten geldt dat vanuit geïnterviewden uit het bedrijfsleven (met name door vertegenwoordigers in het Forum) erop wordt gewezen dat de aansluiting op de behoefte van het bedrijfsleven ook beter kan. Bij geïnterviewde Forumleden uit het bedrijfsleven is het gevoel ontstaan dat men in de laatste jaren meer op afstand is komen te staan. De oorzaak hiervan ligt zowel in het proces rond de discussies in het Forum (gevoel van veramtelijking), in de opzet van de organisatie (er is te weinig pariteit in het Forum) als in de focus (de aandacht is vooral gericht op losse standaarden die bovendien ook nog eens de interne overheidsbedrijfsvoering betreffen). De voor het bedrijfsleven relevante thema's, aldus de vertegenwoordigers van dat bedrijfsleven, worden te weinig in de beschouwing betrokken.

Sommige Forumleden uit het bedrijfsleven gaan zo ver te stellen dat deelname aan het Forum in deze vorm vaak "zonde is van hun schaarse tijd". De zorg van een aantal Collegeleden en Forumleden is dan ook dat het bedrijfsleven onvoldoende betrokken blijft. Daarnaast klinkt ook uit overheidshoek het geluid door dat de discussies in het Forum stroperig en zeer langzaam verlopen.

Tegelijkertijd moet wel worden opgemerkt dat er aan de overheidskant een sterk (ambtelijk) voorproces nodig is dat overheidsbrede besluiten goed voorbereid. Dit proces hoeft echter niet aan de Forumtafel besproken te worden, maar kan via intern ambtelijk overleg vorm krijgen waarna het in de Forumdiscussie wordt ingebracht.

Een business case

De hierboven beschreven verandering van de agendering komt tegemoet aan een wens die in het bijzonder vanuit VNO-NCW en vanuit de Forumleden uit het bedrijfsleven komt (maar ook binnen de overheid geuit is). De erkenning van een standaard moet meer worden ingebed in een "business case". De lijst met standaarden is op zich geen resultaat. De lijst is een middel op weg naar het beoogde doel. Een uitwerking van een "business case" dient inzicht op te leveren in de (voor bedrijfsleven en overheid te verwachten) voordelen van versnelling of verbetering van de informatiehuishouding.

Voor een bedrijf kan het onaantrekkelijk zijn om te investeren in een standaard als de randvoorwaarden (nog) geen zekerheid bieden. Als bijvoorbeeld wordt overgegaan op een digitale vorm van aanleveren van informatie, terwijl wettelijk de digitale verplichting nog niet bestaat (en er wellicht nog om schriftelijke informatie wordt gevraagd) geeft dit onduidelijkheid. Tegelijk dient in deze business case het voorgestelde recht op elektronisch zakendoen een rol te krijgen, waardoor ook de noodzaak voor aanpassing van de wet bijvoorbeeld een groter accent zou kunnen krijgen.

Kortom, met een business case kan de voor het bedrijfsleven zo noodzakelijke 'business drive' worden aangetoond, een 'legal drive' kan daarbij een stimulerende randvoorwaarde voor adoptie vormen.

Een complementaire aanpak is dat per nieuw aangemelde standaard voor de 'pas toe of leg uit' lijst met open standaarden ook informatie wordt gegeven/verkregen over de business case uitgedrukt in te verwachten voordelen voor de stakeholders (overheden, bedrijven, burgers). De business case kan op deze manier een element van het beoordelingstraject voor de 'pas toe leg uit' lijst worden.

4 Beschouwing resultaten en toekomstbeeld

De vorige hoofdstukken hebben de uitgangssituatie en opzet (hoofdstuk 2) en de opbrengsten (hoofdstuk 3) beschreven. In dit hoofdstuk worden deze thema's gezamenlijk beschouwd en conclusies geformuleerd. Op basis van deze conclusies zijn aanbevelingen voor de toekomst benoemd.

4.1 Terugblik: het functioneren in de afgelopen jaren

College Standaardisatie

Het College heeft vier hoofdtaken. Geconcludeerd kan worden dat aan alle vier de taken invulling is gegeven¹. Open standaarden worden in kaart gebracht en er zijn aanbevelingen gedaan (taak 1), er is een lijst met open standaarden waarvoor het 'pas toe of leg uit regime' geldt (3) en er vindt ondersteuning en advisering plaats in internationaal verband (4). Voor deze laatste taak geldt wel dat dit voornamelijk op het niveau van het Bureau gebeurt en het vooral een volgend karakter heeft. Het College is het meest gericht op het vaststellen van standaarden voor de lijst. In hoeverre de besluiten van het College uiteindelijk leiden tot het realiseren van de tweede taak (bevordering van gebruik van open standaarden) is lastiger vast te stellen. Vanuit monitoringgegevens is bekend dat er adoptie van vastgestelde standaarden plaatsvindt en dat dit de afgelopen jaren enigszins is gestegen. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van het niet-gebruik van deze standaarden. Het signaleren van dit niet-gebruik en hierop vervolgens actie ondernemen is op dit moment echter niet geborgd.

De positionering van het College kan vanuit twee perspectieven worden gezien. Ten eerste is gekeken naar de specifieke positie binnen de levenscyclus van een standaard en ten tweede is breder gekeken naar de verhouding ten opzichte van andere gremia en organisaties die zich met e-overheid bezighouden.

- In het standaardisatieveld heeft het College een eigen duidelijke positie en functie. Binnen de levenscyclus van een standaard (initiatie - ontwikkeling – beheer - adoptie²) neemt het College een unieke positie in tussen ontwikkeling en beheer.
- Een groot en divers aantal organisaties is betrokken bij de discussies over het (ICT-) beleid van de overheid, bij de opzet en uitvoering van implementatieprogramma's en bij kennisuitwisseling op dit terrein in brede zin. De thema's die in de diverse bestaande gremia aan bod komen, raken aan die van het College, maar overlappen niet wezenlijk. Wel is sprake van persoonlijke overlap. Er is geen overlap in doelstellingen en functie gevonden.

Zoals hierboven aangegeven richt het College zich vooral op het vaststellen van standaarden voor de 'pas toe of leg uit' lijst. Zij staan hiermee aan het einde van het besluitvormingsproces dat door het Bureau en het Forum is voorbereid. Deze functie is nuttig en relevant. Tegelijkertijd is er een breed gedragen opvatting dat de slagkracht en het niveau

¹ Bijlage 3 gaat verder in op de belangrijkste resultaten.

² Figuur 2.1 geeft details.

van betrokkenen binnen het College beter benut kan worden door op dit niveau te bepalen welke thema's in de komende jaren behandeld gaan worden.

Forum Standaardisatie

Het Forum heeft acht formele taken. De laatste jaren is goed invulling gegeven aan de taak van het onderhouden van een procedure voor het opnemen van open standaarden. Ook wordt er expliciet aandacht besteed aan het doen van voorstellen voor nader onderzoek, adoptie en implementatie (onder andere samen met het programmabureau NOiV).

Verder is er in de laatste jaren (via het Bureau) duidelijk meer aandacht voor afstemming gekomen van het Nederlandse overheidsstandpunt in Europa via deelname aan werkgroepen en betrokkenheid bij een informeel Europees relatienetwerk. Onder andere wordt geadviseerd over het verbeteren van de interoperabiliteit in Europa. Relatief minder aandacht is geweest voor de vijfde taak (aangeven van synergiemogelijkheden tussen toepassingsgebieden)¹. Daarnaast is er voor semantische standaardisatie wel aandacht geweest (met name recent via het consortium Essence), maar is dit tegelijkertijd nog wel een onderwerp dat verdere aandacht behoeft.

Benadrukt wordt dat de uitvoering door het Forum zowel inhoudelijk als procesmatig goed verloopt. De opgeleverde producten zijn van goed niveau en daarnaast is in de afgelopen jaren een zorgvuldig proces voor de besluitvorming opgezet. De organisatie "staat". In de beginjaren lag de focus op het opzetten van de organisatie, het uitwerken van procedures en het optuigen van een relatienetwerk met stakeholders. Inhoudelijk lag de focus op het uitwerken van een interoperabiliteitsagenda en op het adviseren over technische standaarden. De laatste jaren is de aandacht verbreed naar semantische standaardisatie, advisering over de verbetering van adoptie en het gebruik ICT-voorzieningen.

Wel is er door enkele Forumleden kritiek geuit op de interne totstandkoming van de agenda binnen het Forum. Deze leden geven aan een proces van verambtelijking is opgetreden waarbij de focus meer is komen te liggen op de overheid en minder op het bedrijfsleven. De toegenomen focus van de publieke sector op de compacte overheid, de stijgende aandacht voor voorzieningen en het stelsel van basisregistraties zijn als redenen hiervoor te noemen. Het gevoel is dat de verhouding overheid-bedrijfsleven minder gelijkwaardig is geworden en het bedrijfsleven (in ieder geval via vertegenwoordigers hiervan in het Forum) meer op afstand is komen te staan.

Bureau Forum Standaardisatie

Het Bureau Forum Standaardisatie verricht secretariaatsaken en staat Forum en College bij met inhoudelijke activiteiten gericht op de doelstellingen. Te concluderen is dat het Bureau de laatste jaren op deskundige en professionele wijze ondersteuning heeft geboden bij zowel de secretariële als inhoudelijke activiteiten. De organisatie heeft in de ondersteuning een groeiproces doorgemaakt. Daarnaast is duidelijk meer aandacht gekomen voor communicatie en kennisoverdracht. De relatie met externe partijen is versterkt, er zijn diverse publicaties uitgebracht en er wordt actief deelgenomen aan congressen en seminars. Ook

¹ Het aangeven van synergiemogelijkheden tussen toepassingsgebieden waar door open standaarden groot effectiviteitsvoordelen en efficiëntievoordelen te behalen zijn voor betere interoperabiliteit en grotere leveranciersafhankelijkheid.

kan worden geconcludeerd dat het Bureau meer inzet heeft geleverd ten aanzien van internationale afstemming.

Conclusies

Bestaansrecht staat niet ter discussie

Het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van het College Standaardisatie staan niet ter discussie. Er wordt veel belang gehecht aan bevordering van de toepassing van open standaarden en interoperabiliteit. Dat er hiervoor een zwaar ambtelijk gremium is ingericht dat knopen doorhakt en duidelijkheid geeft over welke standaarden de overheid hanteert, is noodzakelijk. Het noodzakelijke beslissingsniveau is vertegenwoordigd en bovendien zijn afgevaardigden daarmee ook gecommiteerd aan het besluit. De taak van het vaststellen van standaarden is bovendien nergens anders belegd en alleen bij het College expliciet onderdeel van de doelstellingen.

Uitvoering en resultaten zijn grotendeels in overeenstemming met taken

Kijkend naar de geformuleerde taken en de achterliggende doelstellingen van het College en het Forum dan is te concluderen dat hier grotendeels invulling aan is gegeven. Bovendien valt ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2009 ontwikkeling te constateren op destijds geconstateerde lacunes (internationale afstemming en monitoring van het gebruik). Niettemin zijn er twee aspecten die nadere aandacht behoeven.

- Ten eerste is de doorwerking van besluiten van het College een belangrijk aandachtspunt. Na de vaststelling van de standaard dient uiteindelijk ook adoptie plaats te vinden. Op dit moment vindt er monitoring van de mate van de adoptie plaats. Hieruit blijkt dat de adoptie van standaarden die langer op de lijst staan langzaam groeit. Door verschillende betrokkenen is als zorg geuit dat overheidsorganisaties nog te gemakkelijk de vastgestelde standaarden negeren. Het signaleren van het niet-gebruik door organisaties en het vervolgens benoemen wie welke actie moet ondernemen is niet geregeld.
- Ten tweede kan de inbreng van Nederlandse beleidsstandpunten in internationale gremia worden verstevigd. Er is bij Forum en Bureau aandacht voor internationale afstemming en er wordt deelgenomen aan werkgroepen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er te weinig overzicht is in de inbreng van betrokken Nederlandse overheden en er geen duidelijke centrale Nederlandse agenda is.

In hoeverre de opbrengsten hebben bijgedragen aan het uiteindelijke doel van de oprichting van het College¹ is binnen de context van dit onderzoek niet vast te stellen. Naast het daadwerkelijk gebruik van de standaarden spelen daarvoor te veel factoren waar geen zicht op bestaat een rol.

Agendering vraagt aandacht

De agenda komt op dit moment bottom-up tot stand. In de praktijk bepaalt het Forum gezamenlijk met het Bureau de behandelde thema's. Daarnaast vindt voeding vanuit het veld plaats. Er is een breed gedragen gevoel dat wijze waarop de keuze voor thema's tot stand komt sterker kan. De focus kan meer dan nu liggen bij thema's met impact op zowel overheid als bedrijfsleven en kennisinstellingen. In het verlengde hiervan is bovendien door betrokkenen vanuit het bedrijfsleven aangegeven dat ze het gevoel hebben te veel op afstand

¹ Bijdragen aan het streven naar verbetering van dienstverlening en administratieve lastenverlichting door automatisering van informatiestromen tussen de overheid en de rest van de samenleving.

te staan. De wens is meer dan nu aandacht te besteden aan voor hen (en voor hun achterban) relevante thema's.

Kwaliteit van de uitvoering is toegenomen

Het vaststellen van standaarden voor plaatsing op de lijst voor 'pas toe of leg uit' vraagt om een zorgvuldig toetsingsproces. In de afgelopen jaren is duidelijk geïnvesteerd in dit proces. Ook is bij advisering het voorbereidend traject met betrokken ambtelijk organisaties transparant georganiseerd. De besluitvorming in het College verloopt mede daardoor soepel.

Wat is er met verbeterpunten uit 2009 gebeurd?

Eind 2009 is een tussentijdse evaluatie van het College en Forum uitgevoerd waarbij het accent vooral lag op het inzichtelijk maken van opbrengsten en verbetermogelijkheden. In dat rapport werden ook vijf punten voor verbetering opgenomen.

- 1 De rolverdeling tussen het College en het Forum.
- 2 Duidelijkheid over de koers.
- 3 De wijze van internationale afstemming.
- 4 De aandacht voor monitoring van implementatie van erkende standaarden.
- 5 De externe oriëntatie van het Forum en het Bureau.

Het eerste aandachtspunt, de rolverdeling tussen College en Forum is duidelijk verbeterd. In 2010 is de relatie met de CIO's van het rijk versterkt door de aanstelling als Forumlid van de Rijks-CIO (BZK) en de DG OBR (BZK) in het College.

Duidelijkheid over de koers, het tweede aandachtspunt, blijft aandacht vragen. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 kan de agendering en vooral de betrokkenheid van het bedrijfsleven daarbij proactiever.

Het derde punt, de internationale afstemming, is door het Bureau opgepakt¹. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat vooruitgang is geboekt. Met deze vooruitgang wordt invulling gegeven aan de taak zoals deze in het huidige Instellingsbesluit is beschreven.

Het vierde aandachtspunt, de aandacht voor monitoring van implementatie van erkende standaarden, is toegenomen. Per nieuw voorgedragen standaard voor de lijst wordt een adoptieadvies opgesteld voor het College (en de betrokken organisaties) om het gebruik van standaarden te versnellen. Ook vindt via het programma NOiV monitoring plaats. Hiermee is vooruitgang geboekt omdat nu inzicht ontstaat in de mate van toepassing.

Het vijfde punt, de externe oriëntatie van het Forum en het Bureau, is aanzienlijk verbeterd. Forum en Bureau zijn zichtbaar, vindbaar en profileren zich actief met publicaties, berichtgevingen over de activiteiten rond standaardisatie en aanwezigheid op congressen.

¹ Relevant om te melden is dat in het Instellingsbesluit uit 2006 nog de taak was "afstemming van het Nederlands standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband tot stand te brengen". In 2010 is dit aangepast tot "het ondersteunen bij en adviseren over het Nederlands standpunt".

4.2 Vooruitblik: aanbevelingen voor de toekomst

Op basis van de geschetste conclusies formuleren we aanbevelingen voor de komende jaren. Hierbij maken we onderscheid tussen aspecten die samenhangen met relevante taken en organisatorisch aandachtspunten.

Taken

Adoptie en naleving

Na de vaststelling van een standaard voor 'pas toe of leg uit' dient uiteindelijk ook adoptie plaats te vinden. Afhankelijk van de standaard spelen diverse partijen een rol in het adoptieproces. Geen daarvan heeft formeel verantwoordelijkheid voor het actief volgen of overheidsorganisaties de standaard adopteren (signaleren) en onduidelijk is wie eventueel actie moet ondernemen om deze organisatie daarop aan te spreken (adresseren). De laatste jaren hebben College en Forum hun aandacht verbreed naar aspecten van adoptie en beheer van standaarden. Deze verbreding roept de vraag op wat de precieze rol en positie van College en Forum hierbij zou moeten zijn. De discussie hierover is niet uitgekristalliseerd. Een belangrijk element in deze discussie is het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de signalering en adressering. Zonder afspraken hierover blijft 'pas toe of leg uit' te vrijblijvend.

Coördinatie internationale standpunt

Met de huidige activiteiten gericht op internationale afstemming voldoen het Forum en het College aan de geformuleerde taken uit het Instellingsbesluit. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er te weinig overzicht is in de inbreng van betrokken Nederlandse overheden en dat er nog winst is te behalen door een stevigere coördinatie van standpunten dan nu. Deze coördinatie vergt wel dat door alle betrokken organisaties wordt onderkend dat er meer structuur nodig is. Vervolgens dienen dan enkele (eenvoudige) mechanismen te worden bedacht voor afstemming en terugkoppeling. Daarmee ontstaat overzicht, inzicht en kunnen relevante acties worden benoemd. Deze coördinatietaak dient dan wel vastgelegd te worden.

Rol en organisatie

Vaststellen en agenderen

Het vaststellen van standaarden voor gebruik door overheidsorganisaties blijft relevant. Om deze besluiten te nemen is een zwaar ambtelijk gremium noodzakelijk. Naast deze rol kan meer dan nu het College worden benut om thema's te benoemen die prioriteit verdienen. Gezien de beleidsontwikkelingen rond de Digitale Agenda.nl en de compacte overheid lijkt de tijd er nu ook rijp voor. Het College kan vaststellen welke thema's op het gebied van informatie-uitwisseling prioriteit hebben in bijvoorbeeld de komende vijf jaar. Een dergelijke agenda verschaft duidelijkheid aan zowel de toeleveranciers van de ICT als gebruikers van de standaarden. Agendering kan bijvoorbeeld via de volgende lijn plaatsvinden.

- Stel – in goed overleg tussen overheid en bedrijfsleven en in de lijn van de overheidsstrategie - vast welke thema's op het gebied van informatie-uitwisseling prioriteit hebben.
- Ga op basis van deze agenda na (of laat nagaan) op welke wijze deze uitwisseling van informatie het best kan worden vorm gegeven, welke kansen er zijn binnen de betreffende waardeketen. Stel vast welke belangen en verantwoordelijkheden de betrokken overheden en bedrijven hebben.

- Benoem in die discussie over de verbetering van die uitwisseling de gewenste standaarden.

Organisatorische consequenties

In het verlengde van de constatering dat vaststellen van standaarden van belang blijft, de agendering kan verbeteren en adoptie- en beheervraagstukken meer aandacht krijgen, moet ook worden gekeken naar de organisatorische consequenties. Het gaat dan om de samenstelling van het huidige College en Forum en hun onderlinge verhouding.

Voor het College geldt dat het voor de hand ligt de samenstelling vanuit overheidszijde zoveel mogelijk te handhaven. De noodzakelijke partijen zijn vertegenwoordigd en ook het niveau van de betrokkenen is nodig om beslissingen te kunnen nemen over de behandelde thema's. Hooguit kan gedacht worden aan iets meer betrokkenheid van belangrijke uitvoeringsorganisaties (dit verloopt nu via de vertegenwoordiger van de Manifestgroep). Om de betrokkenheid van het bedrijfsleven te vergroten kan er wel voor worden gekozen het College ook open te stellen voor vertegenwoordigers hiervan. Dit is op voorhand echter niet eenvoudig. De vertegenwoordiging stelt eisen aan representativiteit namens het bedrijfsleven, het kennisniveau en het bestuurlijke niveau van de betrokkene of betrokkenen.

De versterking van de relatie met het bedrijfsleven kan ook via het Forum plaatsvinden. Daarnaast is voor het Forum de vraag relevant in hoeverre de destijds gekozen invulling nog steeds past bij de thema's die de komende jaren relevant worden. Vanuit deze twee aspecten zijn verschillende opties voor het Forum denkbaar:

- Een gedeeltelijke herziening van de huidige vertegenwoordigers in het Forum. Daarbij kan specifiek aandacht worden besteed aan een evenwichtige vertegenwoordiging vanuit het bedrijfsleven. Een belangrijk criterium daarbij is vooral in te spelen op thema's die in de komende jaren gaan spelen. Dit kan bijvoorbeeld door te zoeken naar afvaardiging uit sectoren waar specifieke thema's aan de orde zijn en bijvoorbeeld expertise op het gebied van adoptie en beheer. Daarbij kan met name worden gekeken naar mensen die zitting hebben in relevante overlegcircuits. Overigens moet er bij het samenstellen van het Forum voor worden gewaakt dat de opgebouwde expertise en daarmee de continuïteit niet verdwijnt.
- Een variant hierop is dat de totale "pool" van Forumleden groeit met extra vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, maar de deelname aan de discussies en bijeenkomsten afhankelijk wordt gemaakt van de agenda. De inzet van de verschillende Forumleden wordt dan aan de vraag naar expertise en vertegenwoordiging aangepast. Deze optie biedt ook soulaas aan de Forumleden uit het bedrijfsleven die aangegeven hebben dat een deel van de Forumdiscussies voor hen minder relevant is.
- Ook kan worden gedacht aan een model waarbij het Forum wordt teruggebracht tot een kernteam en er verschillende commissies of werkgroepen worden opgezet die zich richten op specifieke taken of thema's. In deze commissies kunnen dan partijen naar benodigd kennisniveau, representatie en betrokkenheid vertegenwoordigd zijn.

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur¹

Algemene Rekenkamer (2011) Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid

Bestuurlijk Overleg van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (2008) Nationaal uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid. "Burger en bedrijf centraal".

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Interoperabiliteitsagenda. Ruimte voor richting

Bureau Forum Standaardisatie (2011) PDF-documenten die voldoen aan de standaard voor bestandsformaten zoals opgenomen op de 'pas toe of leg uit' lijst met open standaarden van het College Standaardisatie

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Verplicht stellen van open standaarden (Maart 12011, versie 0.2)

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Semantische operabiliteit: Verkenning van de vraag, of ingewikkelde en van elkaar afwijkende wettelijke definities met elkaar in verband kunnen worden gebracht om zodoende beter geschikt te zijn voor de uitvoeringspraktijk (auteur: Willem Sloofs).

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Jaarverslag 2010 College en Forum Standaardisatie

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Werkplan College en Forum Standaardisatie 2011

Bureau Forum Standaardisatie (2011) Internationale verkenning (in samenwerking met HEC en NEN, onder leiding van stuurgroep Forum).

College Standaardisatie (2011) Notitie en verslag strategische oriëntatie college standaardisatie (woensdag 9 februari 2011, CS09-02-06)

Commissie Regeldruk Bedrijven (2011) Brief aan de Minister van E, L & I mbt. Advies ICT en regeldruk (Commissie Wientjes, april 2011)

Computable (2011) Overheids-CIO's keuren I-Strategie goed (artikel website geplaatst 28-01-2011)

DGOBR/DIR (2008) Nota Instellen standaardisatiecommissie rijksdienst

ECP-EPN Platform voor de Informatiesamenwerking (2011) Van beschikbaarheid naar toepassing

Essence (2011) Essence taaldefinitie en denkwijze (voor het contextueel modelleren en verbinden van conceptuele modellen)

Essence (2011) Manage de betekenis

¹ Bijgewerkt tot 30 mei 2011, adviezen Forum zijn op internet beschikbaar en niet opgenomen in deze lijst.

Europese Commissie (2010) Een digitale agenda voor Europa. Brussel, 26.8.2010
COM(2010) 245 definitief/2

Factor ICT (2011) Beleidsmagazine over slim gebruik van ICT. 13, 1, februari 2011

KING (2011) Implementatie van het stelsel van basisregistraties en de e-overheid voor burgers & bedrijven door gemeenten (bijlage 7 bij concept bestuursakkoord)

KING (2011) Programmaplan operatie NUP

Ministerie van BZK (2008) Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten (Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 8 november 2008, nr. WJZ / 8157380)

Ministerie van BZK (2011) Taakopdracht generieke implementatieondersteuning: operatie implementatie NUP. (bijlage 6, bij concept bestuursakkoord)

Ministerie van BZK (2011) i-NUP: overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (bijlage xx bij concept bestuursakkoord)

Ministerie van BZK (2011) Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (brief aan de kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 februari)

Ministerie van EZ (2005) Adviesrapport implementatieplan

Ministerie van EZ (2006) Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie

Ministerie van EZ (2009) Voortgangsrapportage ICT-Agenda 2008-2011 (november 2009)

Ministerie van EZ (2010) Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie

Ministerie van EL&I (2011) Digitale Agenda.nl, ICT voor innovatie en economische groei

NOiV (2011) Preview resultaten Monitor NOiV, m.b.t. open standaarden

Peter Potgieser (2011) Interoperabiliteit, verbindingen in twee dimensies. [Http://www.openstandaarden.nl/fileadmin/os/documenten/FS6-PeterPotgieser.pdf](http://www.openstandaarden.nl/fileadmin/os/documenten/FS6-PeterPotgieser.pdf) (10 juni 2011)

Peter Potgieser (2011) Input bij de voorgenomen evaluatie van College- en Forum Standaardisatie, A stakeholder's view

Rand Corporation (2010) Towards a Digital Europe, Serving Its Citizens. The EUREGOV Synthesis Report (by Constantijn van Oranje-Nassau, R. Weehuizen)

Research voor Beleid (2009) Het College en Forum Standaardisatie de maat genomen. Wat ging goed, wat kan beter?

TNO (2011) Markt gedreven ketenstandaardisering, kansen en beleidsopties (TNO-rapport 35472)

Bijlage 2 Doelen en taken College en Forum

Doelen

In het Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2010 zijn de taken van het College en Forum nader uitgewerkt. Uit de toelichting bij het besluit valt de achterliggende doelstelling af te leiden. Centraal staat dat:

- het kabinet streeft naar verdere verbetering van overheidsdienstverlening en administratieve lastenverlichting door automatisering van informatiestromen tussen de overheid en de rest van de samenleving
- een ambtelijk College (geadviseerd door een Forum) het proces van kiezen, implementeren, gebruiken en zo nodig het laten ontwikkelen van open standaarden (als norm voor de overheid) coördineert en bevordert.
- het accent ligt op het maken van afspraken over technische, semantische (eenduidige begrippen) en organisatorische (eenduidige processen) standaarden. Dit is een voorwaarde voor de elektronische gegevensuitwisseling en het (her)gebruiken van gegevens (interoperabiliteit) tussen overheidsorganisaties en burgers en bedrijven en tussen overheidsorganisaties onderling alsmede het verminderen van leveranciersafhankelijkheid.

Taken College (Instellingsbesluit 2010)

Het Instellingsbesluit benoemt vier taken voor het College (artikel 3):

- C1 het in kaart brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling;
- C2 het bevorderen van het gebruik van open standaarden en het bevorderen van de overgang van gesloten naar open standaarden voor de elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties en bedrijven, tussen overheidsorganisaties en burgers en tussen overheidsorganisaties onderling;
- C3 het daartoe in stand houden van een lijst met open standaarden waarvoor voor overheidsorganisaties een 'pas toe of leg uit' regime geldt en tevens het instandhouden van een lijst met gangbare open standaarden en een procedure voor het bijhouden van deze lijsten;
- C4 het ondersteunen bij en het adviseren over het Nederlandse standpunt op het gebied van standaardisatie in internationaal verband voor standaarden betreffende de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang.

Taken Forum

Het Instellingsbesluit (artikel 7) noemt de volgende taken van het Forum:

- F1 het doen van voorstellen aan het college voor het opnemen van open standaarden op de lijst met standaarden waarvoor een 'pas toe of leg uit' regime geldt en voor het opnemen van open standaarden op de lijst met gangbare standaarden;
- F2 het onderhouden van de procedure voor opneming van open standaarden op de in onderdeel a genoemde lijsten;
- F3 het doen van voorstellen voor de adoptie en de implementatie van open standaarden;
- F4 het doen van onderzoek naar ontbrekende of achterblijvende open standaarden en standaardisatieactiviteiten;

- F5 het aangeven van synergiemogelijkheden tussen toepassingsgebieden waar door open standaarden grote effectiviteitsvoordelen en efficiëntievoordelen te behalen zijn voor betere interoperabiliteit en grotere leveranciersonafhankelijkheid;
- F6 het leveren van inbreng ten behoeve van de totstandkoming van het Nederlandse standpunt ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie voor standaarden betreffende de elektronische gegevensuitwisseling met een publiek belang;
- F7 het monitoren van de ontwikkeling van semantische standaardisatie en het doen van voorstellen om het gebruik van semantische standaarden te versnellen;
- F8 het adviseren over de verdere ontwikkeling en toepassing van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur.

Bijlage 3 Overzicht resultaten College en Forum

In dit overzicht is aangegeven hoe de resultaten zich verhouden tot de taken van College en Forum als omschreven in artikel 3 en 7 van het instellingsbesluit. De resultaten zijn door middel van een codering (bijvoorbeeld C1) gekoppeld aan de taken die in bijlage 2 zijn weergegeven.

Open standaarden

Voor **C1** geldt dat alle College adviezen over open standaarden in principe aanbevelingen aan de ministers zijn.

- Robuuste en professionele toetsingsprocedure ontwikkeld en in beheer voor het erkennen van open standaarden als norm voor de hele overheid **(C3 F2)**
- 'Pas toe of leg uit' lijst in beheer met momenteel 19 open standaarden **(C3 F1)**
- Lijst met gangbare open standaarden in beheer met 42 standaarden **(C3 F1)**
- Lijst in beheer met standaarden in wet- en regelgeving **(C3 F1)**
- Succesvol opgevolgde adviezen aan organisaties binnen een sector over het interoperabel maken van samenhangende standaarden, onder andere in het onderwijsveld, op het terrein van geo-informatie, het uitwisselen van gegevens tussen gemeenten en e-Factureren **(C2 F3 F4 F5)**
- Adviezen over standaarden voor specifieke ketentoepassingen, zoals financiële dienstverlening (elektronisch factureren, standard business reporting) en logistiek (WDO-datamodel).
- Verbeterd beheer bij standaardisatie-organisaties als gevolg van gerichte adviezen en ondersteuning, zoals bij Geo-standaarden en Aquo-standaarden. **(F3 F4 F5)**
- Advies aan de Staatssecretaris van EZ over open source en open standaarden en over de standaard ODF **(C1)**

Semantiek

- Catalogus met instrumenten om te komen tot semantische interoperabiliteit, ontwikkeld binnen consortium "Integrate" **(F7)**
- Stimuleren van semantische interoperabiliteit middels toetsing van een nieuwe methode die om kan gaan met verschillende betekenissen van begrippen in een keten (zgn. contextuele verbijzondering). Knelpuntenanalyse, twee praktijkproeven, twee reviews **(F7)**
- De basis gelegd voor start van en participatie in het consortium Essence (publiek/privaat) voor doorontwikkelen van de aanpak van contextuele verbijzondering. Hierin o.a. praktijkcasussen: aansluiting Belastingdienst op Basisregistratie Personen (GBA), hergebruik onderwijsinformatie in de SUWI-keten, inzet XBRL bij verantwoording in het onderwijsveld en verbinding van meta-informatiemodellen bij het Rijk **(F7)**

Adoptie door kennis

- Gerichte adviezen m.b.t. adoptie van open standaarden, zoals IPv4/IPv6 en XBRL, die op de 'pas toe of leg uit' lijst werden opgenomen **(C2 F3)**
- Participatie in het consortium "Integrate", samen met het programmabureau NOiV, TNO en Novay heeft geleid tot vier instrumenten voor beheerders en gebruikers van standaarden **(C2 F3)**:
 - Keuze-instrument voor adoptiemiddelen (helpt o.a. bij het kiezen van de meest effectieve mix van adoptiestrategieën)
 - Versiekeuze-instrument voor gebruikers (helpt gebruikers te bepalen of, hoe en wanneer (een nieuwe versie van) een standaard moet worden geïmplementeerd)
 - Businesscase-instrument
 - Kwaliteitsraamwerk voor standaarden (waarmee gefundeerde afwegingen kunnen worden gemaakt voor het selecteren of hergebruiken van standaarden)
- Diverse handreikingen in samenwerking met het programmabureau NOiV **(C2 F3)**:
 - Handreiking open documentformaten (o.a. over ODF-gebruik)
 - Handreiking multimediaformaten
 - Handreiking Beheer en ontwikkelmodel voor open standaarden (BOMOS) in samenwerking met het programmabureau NOiV
- Handreiking Sturen op open standaarden, voor en door de CIO's Rijk **(C2 F3)**
- Voorbeeld van een verantwoording over 'pas toe of leg' principe van Logius ter navolging door andere overheidsorganisaties **(C2 F3)**
- Kennissessies (ongeveer 10) georganiseerd of daarin geparticipeerd over open standaarden samen met het programmabureau NOiV (SAML, multimediasandaarden, IPv6, coming out parties zoals voor XBRL) **(C2 F3 F4)**
- Handreiking met betrouwbaarheidsniveaus waarmee overheidsorganisaties geschikte middelen voor authenticatie en autorisatie kunnen kiezen **(C2 F3)**

Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA)

- Strategiekatern NORA 3.0 is meeontwikkeld en vastgesteld met 10 principes voor het inrichten van ICT-systemen door overheden die interoperabel zijn **(F8)**
- Advies m.b.t. katern Principes voor samenwerking en dienstverlening (uitwerking van NORA 3.0) **(F8)**

Internationale afstemming

- Twee verkenningen naar Europese standaardisatie-ontwikkelingen met adviezen, o.a. over authenticatie en autorisatie en elektronische documenten, factureren en aanbesteden **(C4 F6)**
- Participatie in Europese projecten die gericht zijn op het ontwikkelen van een standaardisatie-aanpak als CAMSS (Common Assessment Method for Standards and Specifications) en SEMIC (Semantic Interoperability Centre Europe) **(C4 F6)**
- Medebepaling Nederlands standpunt op consultaties van de Europese Commissie over onder andere het European Interoperability Framework (EIF) **(C4 F6)**
- Diverse presentaties bij de Europese Commissie om de Nederlandse aanpak voor open standaarden toe te lichten (C4 F6)
- Internationaal relatienetwerk opgezet gericht op uitwisseling van kennis over selectie, hergebruik en adoptie van open standaarden met vertegenwoordigers van de UK, Spanje, Duitsland, Japan, Zweden, Denemarken en Noorwegen **(C4 F6)**

Kennisdiffusie door Bureau Forum Standaardisatie/Forum Standaardisatie

- Groot aantal publicaties uitgebracht om de kennis over het belang van ICT-standaardisatie, interoperabiliteit en open standaarden uit te dragen: variaties op de standaard, eerlijk zullen we alles delen
- Vernieuwde website en inzet van twitter (meer dan 350 "Twitter-volgers")
- Groot aantal presentaties en deelnemingen in seminars en congressen, zoals de jaarcongressen Nederland Open in Verbinding, Bestuurstafels en NUP-leveranciersbijeenkomsten

Agendavorming

- Interoperabiliteitsagenda uitgebracht: richting voor ruimte

Bijlage 4 Respondentenlijst

Naam en organisatie	Relatie tot College
Rijk	
Dhr. P. Welling, (ipv. Dhr. Buitendijk (BZK, lid College)	-
Dhr. M. Hillenaar (BZK)	Forumlid
Mevr. J. Thunnissen (Inspectieraad/Ministerie van I&M/V&W)	Collegelid
Dhr. J. Uijlenbroek (BZK)	Collegelid
Uitvoeringsorganisaties	
Dhr. Blokpoel (Belastingdienst)	-
Gemeenten	
Dhr. F. Mobagh (gemeente Enschede)	Collegelid
Dhr. M. Nuijres Utrecht) - telefonisch -	-
Provincies	
Mevr. A. de Man (IPO)	Forumlid
Bedrijfsleven	
Dhr. C. Hoddenbagh - conference call -	Forumlid
Dhr. S. Spoormaker - conference call -	Forumlid
Dhr. G. Hartsink - conference call -	Forumlid
Dhr. D. de Nood - conference call -	Forumlid
Dhr. H. Wanders - conference call -	Forumlid
ICT-aanbieders	
Dhr. R. Nijman (plv. CEO IBM, vz. ICT-Office)	
Dhr. M. Esseboom (governmental programs executive IBM)	
Mevr. A. Stolvoort	-
Dhr. H. Wammes (Oracle Nederland)	-
Standaardisatie-organisaties nationaal (incl. beheer):	
Dhr. M. Reuvers (Geonovum)	Forumlid
Dhr. J. Dijkstra (NEN)	-
Standaardisatie internationaal (Europa)	
Dhr. C. van Oranje (Europese Commissie). – telefonisch -	-
Ondersteuningsprogramma's	
Dhr. P. Klaver (KING)	-

Forum / Bureau	
Dhr. N. Westpalm van Hoorn (voorzitter)	Forumlid (vz)
Dhr. P. Waters (hoofd Bureau Forum Standaardisatie)	Bureau
Dhr. S. Luitjens (Directeur Logius, secretaris)	Forumlid (secr)
Extra	
Dhr. P. Potgieser	-

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl