

## Erkenning van basisvoorzieningen

Status: bijgesteld concept  
Versie: 0.91  
Geschiedenis: eerste concept besproken in Forumvergadering, vervolgens getoetst bij centrale en decentrale overheden;  
aangepast concept besproken in Forumvergadering van 14 juni 2011

### 1 Inleiding

In het voorjaar van 2010 heeft BZK in het Forum Standaardisatie de vraag gesteld of het College en Forum een rol zouden kunnen en moeten spelen bij het 'erkennen' van basisvoorzieningen van de e-overheid, om daarmee grootschalige aansluiting op en gebruik van die voorzieningen te versnellen. Ondanks afspraken daaromtrent in onder andere het NUP en bestuursakkoorden, is het breed gebruik van basisvoorzieningen nog geen gemeengoed. Met het oog op het bereiken van e-overheidsdoelstellingen is versnelling van aansluiting op en gebruik van basisvoorzieningen gewenst. De nadruk die het regeerakkoord legt op besparingen in de publieke sector, de ambitieuze beleidsdoelstellingen die het bevat en de wens tot verdere lastenverlichting voor burgers en bedrijven versterken de urgentie daarvan.

In oktober 2010 heeft het Forum Standaardisatie ingestemd met een notitie waarin de contouren voor een procedure voor de toetsing van basisvoorzieningen van de e-overheid werden geschetst, gericht op een 'erkenning' van deze voorzieningen. Dit analoog aan de toetsingsprocedure voor open standaarden. In deze vervolgnote worden het te hanteren toetsingskader en de toetsingsprocedure geschetst, mede aan de hand van gesprekken met bestuurlijke stakeholders. Deze notitie is verder aangescherpt aan de hand van ontvangen commentaar op een eerdere versie, waaruit weliswaar enige steun bleek vanuit het veld van overheidsorganisaties die (potentieel) gebruiker zijn van basisvoorzieningen, maar waarbij tevens fundamentele kritiek werd geformuleerd.

De beoogde activiteiten van Forum en College, te weten een erkenningsprocedure voor basisvoorzieningen, hebben als doel te komen tot een situatie waarin

- het aan de betrokken partijen duidelijk is wat basisvoorzieningen zijn en welke van die basisvoorzieningen men geacht wordt te gebruiken met uitsluiting van specifieke lokale oplossingen;
- het gedrag van de betrokken partijen op een effectieve wijze wordt beïnvloed zodat de erkende basisvoorzieningen ook inderdaad worden geadopteerd.

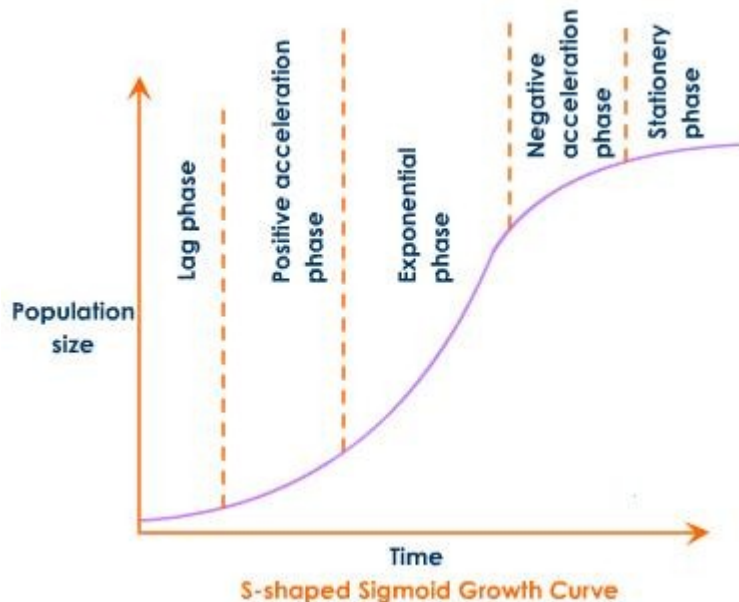
Deze doelen zijn niet uniek aan Forum en College toegewezen. Het gaat hierbij feitelijk om doelstellingen die centraal staan bij realisering van de elektronische overheid. Er wordt dan ook al langs andere wegen en met andere middelen gewerkt aan het bereiken van deze doelen. De activiteiten van Forum en College op dit gebied zijn onderdeel van een breder palet aan maatregelen. Belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van de toetsingsprocedure was dan ook de toegevoegde waarde van de voorgestelde toetsing en erkenning door College en Forum. Zulks ten opzichte van bestaande maatregelen en besluitvormingsstructuren die het versnellen van 'uitrol' van basisvoorzieningen tot doel hebben. Relevant zijn in dit kader de recente beleidsnota's van BZK en EL&I op het terrein van de e-overheid, het iNUP en de DigitaleAgenda.NL.

Uit de reacties van geïnterviewde gebruikersorganisaties blijkt bovendien dat erkenning slechts effectief zal zijn, indien het gaat om de erkenning door een gezaghebbend orgaan, dat ook in

voldoende mate als onafhankelijk wordt gezien van de partijen die de basisvoorziening hebben ontwikkeld.

### 3 Adoptie van voorzieningen, een denkkader

De adoptie van voorzieningen verloopt normaliter langs een S-curve, zie onderstaande figuur.



Ter toelichting:

- Initieel is er geen spontane adoptie (lag phase). In deze fase worden voorzieningen ontwikkeld en actief 'gepushed' richting klanten. Dit vindt bij e-overheidsvoorzieningen typisch plaats in de projectfase. De bij ontwikkeling betrokken partijen zijn de *launching customers* die veel directe invloed hebben op functionaliteit en vormgeving van de voorziening.
- Op enig moment ontstaat (beperkte) groei (positive acceleration phase). Andere dan de *launching customers* gaan ook van de voorziening gebruik maken. Deze klanten hebben minder directe invloed op de voorziening.
- Vervolgens komt, als de voorziening aanslaat, een grote versnellende groei (exponential phase). De klanten in deze fase nemen de voorziening typisch af in de bestaande vorm. Hooguit kleine aanpassingen vinden nog plaats.
- Dan vlakt de groei weer af en komt deze uiteindelijk tot stilstand (stationary phase).
- Kijken we op een nog langere tijdschaal, dan zullen we zien dat partijen op termijn wellicht weer afscheid gaan nemen van een voorziening, omdat zij andere behoeftes hebben of niet zeker zijn dat de voorziening voortdurend wordt vernieuwd.

#### 4 Verschillende vragen in verschillende fasen, toetsing door Forum

De ontwikkeling van een voorziening kent een fase van verleiden en een fase van dwingen. In de vroege fase van de ontwikkeling van een voorziening is meestal sprake van verleiden. In latere fasen heeft de voorziening zich wel bewezen en kan er (zachte) dwang worden uitgeoefend.

##### *Conceptuele vraag en kwaliteitsvraag*

Bij voorzieningen zijn feitelijk twee soorten vragen relevant, waar in verschillende fasen van de levenscyclus de nadruk komt te liggen:

- De conceptuele vraag. Is de voorziening een goed idee, levert deze voldoende voordeel op en is deze in een voldoende omvang en breedte toepasbaar? Dit is typisch de relevante vraag die bij het initiatief tot ontwikkeling van de voorziening en de initiële vormgeving aan de orde is.
- De kwaliteitsvraag. Is de voorziening van voldoende kwaliteit en kan deze 'het grote werk aan'? Deze vraag komt typisch naar voren in het stadium dat de voorziening in beheer wordt genomen en/of dat opschaling van het gebruik aan de orde is.

De conceptuele vraag behelst de volgende deelvragen:

- Levert de voorziening de juiste en voldoende functionaliteit voor het toepassingsgebied?
- Is de voorziening ook voldoende generiek toepasbaar: past deze op de diverse variaties in de situaties van potentiële gebruikers van de voorziening, is er de vereiste samenhang met andere voorzieningen?  
Is de voorziening in lijn met geldende wetgeving (zowel de wetgeving ter uitvoering waarvan hij dient, maar ook algemene wettelijke kaders die relevant zijn voor de e-overheid)?
- Levert het gebruik van de voorziening voor klanten voldoende voordeel op ten opzichte van zelf doen?

Omdat een aanzienlijk deel van de conceptuele vraag slechts beantwoord kan worden in de context van de (potentiële) gebruikers van de voorziening, zal de beantwoording een consultatie van de doelgroep vereisen, bij voorkeur in de vorm van een bijeenkomst waarvoor een representatieve groep (potentiële) gebruikers gericht wordt uitgenodigd.

En de kwaliteitsvraag behelst de volgende deelvragen:

- Is de voorziening voldoende onderhoudbaar?
- Is de voorziening voldoende schaalbaar?
- Is de voorziening voldoende robuust?
- Is de voorziening voldoende beveiligd?
- Voldoet de voorziening op de relevante punten aan (open) standaarden?
- Werkt de voorziening adequaat samen met andere voorzieningen?
- Is de voorziening goed beheerd?

Uit gesprekken blijkt dat er ook nog andere overwegingen zijn die de adoptie beïnvloeden. Deze hebben met name te maken met het governance-model van de voorziening en het financieringsmodel. Omdat dit aspecten zijn die los staan van het concept van de voorziening en die

bovendien niet eenvoudig met een aantal objectieve toetsvragen zijn te bevatten, is er niet voor gekozen deze in de conceptuele vraag mee te nemen. Het is echter wel van belang deze aspecten in beeld te krijgen indien een voorziening getoetst wordt, waarbij de eerder genoemde consultatie een nuttig instrument is. In de paragrafen 5 en 8 van deze notitie wordt voorgesteld dat deze onderwerpen aangekaart worden in een door het College – op voorspraak van het Forum – vast te stellen adoptieadvies. Het gaat hierbij dus niet om een vrijblijvend onderdeel van het handelen van het College en Forum, maar juist om een essentieel onderdeel van de ‘adresserende’ taak van het College.

#### *Vragen in de levenscyclus van een voorziening*

Zoals aangegeven dient de conceptuele vraag zich reeds bij het initiatief tot een nieuwe voorziening aan. Ook in latere stadia is deze vraag echter relevant. Dan is niet zozeer de vraag relevant of de voorziening een goed idee is voor enkele organisaties, de vraag is dan veeleer of dat het geval is voor een grote groep organisaties en of de voorziening ook zo is opgezet dat deze passend is voor toepassing door die grote groep organisaties: zijn functionaliteit en genericiteit voldoende? Deze vraag verliest pas zijn relevantie als een significant deel van de beoogde doelgroep reeds van de voorziening gebruik maakt.

In de fase dat de voorziening wordt voorbereid op snelle groei of dat het gebruik daadwerkelijk een snelle groei doormaakt, is de kwaliteitsvraag relevant. Kan de voorziening het grote werk aan? Het is wenselijk om beperkingen op dit vlak vooraf te kennen in plaats van er mee te worden geconfronteerd in de uitvoeringspraktijk.

#### *Rol en toetsing door Forum*

Forum en College kunnen een voorziening erkennen door toetsen op de conceptuele vraag en de kwaliteitsvraag uit te voeren. Indien deze toetsen met een positief gevolg worden doorlopen, dan kan redelijkerwijs tot erkenning worden overgegaan.

Bij de erkenning van voorzieningen speelt het gezag van het College een centrale rol. Bij de conceptuele vraag is het de onafhankelijkheid van het Forum, de frisse blik van buitenaf die meerwaarde heeft.

Uiteraard moet dubbel werk vermeden worden, zowel voor het Forum als toetsende instantie, als voor de aanmelder van een voorziening. Onnodige stappen of formaliteiten in de procedure werpen een drempel op voor aanmelding, waarmee de erkenningsprocedure zijn doel voorbij zou schieten. Het is ook ongetwijfeld zo dat de partij die een voorziening aandraagt tenminste een deel van de relevante vragen al heeft beantwoord of heeft getracht te beantwoorden. Een zorgvuldige intake zal daarom altijd deel moeten uitmaken van de procedure.

Eenzijds moet in de intake worden bepaald waar in de toets bestaand materiaal wordt hergebruikt en slechts marginaal wordt getoetst. Bij ordentelijk in beheer genomen voorzieningen bijvoorbeeld zal de beheerorganisatie de aangeboden voorziening zelf getoetst hebben. In die gevallen zal dus veelal zo’n marginale toetsing aan de orde zijn. Anderzijds zal de intake inzicht moeten geven in wat nog ‘onontgonnen gebied’ is of waar de ontwikkeling van de kandidaat-voorziening (mogelijk) eenzijdig is geweest. Dat zijn de gebieden waar aanvullend bewijs dient te worden aangedragen en waar kanttekeningen bij het aangedragen materiaal moeten worden gezet. In dat geval is meer sprake van een *second opinion*.

Een bijzondere situatie doet zich voor bij de basisvoorzieningen die zich eigenlijk al op alle vlakken 'bewezen' hebben en waar erkenning met name een rol vervult om de 'achterblijvers' bij implementatie over de streep te trekken en relatief dure lokale oplossingen uit te faseren. Hierbij kan gedacht worden aan DigiD. Hierin zal toetsing zowel op de conceptuele vraag als de kwaliteitsvraag marginaal van aard zijn. De 'dwang' die uit de erkenning voortvloeit, moet hier de doorslag geven.

## **5 Verschillende accenten in verschillende toetsingsituaties**

De genoemde vragen komen bij een nieuwe voorziening min of meer volgordelijk aan bod. Forum en College kunnen zich dan beperken tot de vragen die relevant zijn voor de fase waarin de voorziening zich bevindt. Allereerst komen de conceptuele zaken aan bod en in tweede instantie de zaken die de kwaliteit bepalen.

Op korte termijn zal de aandacht van Forum en College vooral gericht zijn op bestaande voorzieningen (met name die ontwikkeld in het kader van het NUP), die nog (te) beperkt worden geadopteerd en waarop het iNUP de nadruk legt wat betreft implementatie. Hier zal de nadruk met name moeten liggen op de conceptuele toets, de *fitness for use*, ervan uitgaande dat de kwaliteitstoets bij ontwikkeling en inbeheername feitelijk al heeft plaatsgevonden. De toetsing door Forum en College zal hier des te meer inzicht moeten geven in de interventies die eventueel nodig zijn om een hogere adoptie te bereiken.

Het is ook mogelijk dat knelpunten niets te maken hebben met de voorziening als zodanig, maar dat of de randvoorwaarden voor adoptie niet zijn geregeld of dat de voorziening in kwestie gewoon niet hoog genoeg op de prioriteitenlijst komt bij de partijen in de doelgroep. Het is belangrijk om ook dergelijke knelpunten te constateren. Zoals gezegd moeten kunnen knelpunten en potentiële maatregelen in een adoptieadvies een plek krijgen. Dit is een belangrijk onderdeel van de 'adresserende' functie van College en Forum Standaardisatie.

## **6 Handelen van Forum en College: pas-toe-of-leg-uit**

Het ligt voor de hand om voor de erkenning van basisvoorzieningen door het College Standaardisatie aan te haken bij de vormgeving die ook ten aanzien van open standaarden is gekozen. Dat betekent aansluiting bij het pas-toe-of-leg-uit beleid.

Het pas-toe-of-leg-uit beleid voor open standaarden is echter niet zonder meer toepasbaar op basisvoorzieningen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende aspecten die bepalend zijn voor de vormgeving van het pas-toe-of-leg-uit beleid voor basisvoorzieningen:

- Waar haakt het pas-toe-of-leg-uit beleid op aan?
- Hoe wordt verantwoord over de naleving?
- Monitoring
- Hoe handhaven?
- Relatie met governance e-overheid?

*Waar haakt het pas-toe-of-leg-uit beleid op aan?*

Pas-toe-of-leg-uit bij open standaarden

Voordat wordt ingegaan op de aard van het pas-toe-of-leg-uit beleid voor voorzieningen, wordt kort aangegeven hoe dit beleid bij open standaarden is ingevuld.

Bij open standaarden is het pas-toe-of-leg-uit beleid gekoppeld aan de inkoop of ontwikkeling van ICT-diensten of -producten. Dit houdt in dat overheidsorganisaties bij inkoop of eigen ontwikkeling van een ICT-dienst of -product boven een drempelwaarde van €50.000,-, kiezen voor een toepasselijke open standaard op de pas-toe-of-leg-uit lijst (toepassen). Als dat tot onoverkomelijke problemen leidt, mag de organisatie ervoor kiezen om een andere (open of gesloten) standaard te gebruiken. Daar staat echter tegenover dat de organisatie in het jaarverslag moet verantwoorden waarom deze keuze is gemaakt (uitleggen).<sup>1</sup>

Onder onoverkomelijke problemen wordt verstaan het geval dat:

- een dienst of product dat gebruik maakt van de desbetreffende open standaard naar verwachting onvoldoende zal worden aangeboden.
- als een dienst of product dat gebruik maakt van de betreffende open standaard naar verwachting niet veilig of zeker genoeg zal functioneren (de bedrijfsvoering komt onaanvaardbaar in gevaar).
- internationale afspraken zouden worden geschonden.<sup>2</sup>

Een derde uitzondering vormen 'andere redenen van bijzonder gewicht'. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om geld, tijd en capaciteit.

Voor de rijksdienst (de ministeries en daaronder direct ressorterende dienstonderdelen) is het pas-toe-of-leg-uit beginsel vastgelegd in de Instructie rijksdienst inzake ICT-diensten en ICT-producten. Dit is een zogenoemde interne regeling, bindend voor alle dienstonderdelen die direct hiërarchisch onder een ministerie vallen.

Opgemerkt zij dat deze rijksinstructie – anders dan algemeen wordt aangenomen, ook blijktens de teksten op de site van het Forum – niet geldt voor zelfstandige bestuursorganen, omdat deze als extern verzelfstandigde diensten niet direct onder een ministerie ressorteren. Dat maakt dat het pas-toe-of-leg-uit beginsel richting zbo's strikt genomen niet afdwingbaar is op basis van deze instructie.

Voor gemeenten, provincies, waterschappen is het pas-toe-of-leg-uit beleid vastgelegd in de desbetreffende bestuursakkoorden en het NUP-akkoord.

Pas-toe-of-leg-uit bij voorzieningen.

---

<sup>1</sup> In het Actieplan Nederland Open in Verbinding wordt gesproken over *comply or explain and commit*. Dit laatste houdt in dat organisaties bij een beroep op een uitzonderingsgrond ook aangeven wanneer zij dan wel overstappen naar open standaarden. In de Rijksinstructie en in het beleid zoals dat op de site van het Forum Standaardisatie is gepubliceerd, komt dit element echter niet terug.

<sup>2</sup> Ook deze uitzonderingsgrond komt wel in het Actieplan NOiV voor, maar niet op de site van het Forum Standaardisatie.

Bij basisvoorzieningen is het niet zinvol het pas-toe-of-leg-uit beleid te richten op de inkoop of ontwikkeling van ICT-diensten of –producten. Op het moment van erkenning van een basisvoorziening is deze immers beschikbaar en getoetst op conceptuele deugdelijkheid en inhoudelijke kwaliteit. De vraag of een organisatie een gewenste functionaliteit moet ontwikkelen of inkopen is daarmee feitelijk een gepasseerd station. Bij basisvoorzieningen gaat het juist om wat we al eerder aanduiden (en ook verder zullen aanduiden) als **adoptie**: het door het betrokken overheidsorgaan daadwerkelijk aansluiten op en gebruiken van een voorziening in de eigen processen of dienstverlening.

Het zou hier dus moeten gaan om een verplichting om aan te sluiten op of te migreren naar een basisvoorziening die voor het desbetreffende toepassingsgebied is erkend (pas toe), ofwel per direct (ingeval van nieuwe aansluiting), ofwel na het verstrijken van de vervangingstermijn van een eventueel gebruikte specifieke voorziening (in geval van migratie).

Van de verplichting tot aansluiting of migratie kan alleen worden afgeweken indien het aantoonbaar wenselijk of noodzakelijk is om een lokale of specifieke voorziening te ontwikkelen of in stand te houden (leg uit).

De wenselijkheid of noodzaak om een specifieke voorziening te ontwikkelen of aan te houden kan gelegen zijn in de volgende drie uitzonderingsgronden:

- het feit dat de dienst die of het proces dat gebruik maakt van een basisvoorziening, zeer specifieke vereisten stelt (bijvoorbeeld met betrekking tot beveiliging of performance) waaraan de basisvoorziening blijkens de toetsing door het Forum niet kan voldoen (onaanvaardbaar risico voor de bedrijfsvoering).
- een onevenredig beslag op tijd, capaciteit of financiën dat aansluiting op een basisvoorziening met zich zou brengen.
- aansluiting in strijd zou komen met internationale regels of afspraken.

Vervolgens speelt vraag hoe het pas-toe-of-leg-uit beleid wordt geformaliseerd. De gedifferentieerde wijze waarop het pas-toe-of-leg-uit beleid voor open standaarden is verankerd (in rijksinstructie en bestuursakkoorden), is – hoewel begrijpelijk – niet heel overzichtelijk. Daarnaast verschilt de mate van gebondenheid aan het beginsel (harde verplichting (rijksinstructie) op rijksniveau, zachte verplichting (akkoorden) op decentraal niveau). Voor zbo's is de afdwingbaarheid van het pas-toe-of-leg-uit beginsel in feite niet geformaliseerd.

Voor basisvoorzieningen zou een meer eenduidige wijze van formaliseren de voorkeur verdienen. Een optie daarvoor is vastlegging van het pas-toe-of-leg-uit beginsel en van afspraken omtrent de naleving daarvan (verantwoording, peer pressure) in een besluit van de Bestuurlijke regiegroep NUP, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn. Tot een echt 'harde' verplichting leidt dit niet, aangezien vertegenwoordigers van bijvoorbeeld gemeenten en provincies hun achterban niet direct kunnen binden. Het sluit wel aan bij de doelstellingen van het iNUP, gericht op het bevorderen van de implementatie van e-overheidsvoorzieningen.

*Hoe wordt verantwoord over de naleving?*

Het op een lijst zetten van basisvoorzieningen is op zichzelf nog geen garantie voor succes. Er zal ook moeten worden voorzien in een mechanisme voor verantwoording over de naleving van het pas-toe-of-leg-uit beginsel.

Uiteraard is verantwoording aan de orde over het 'leg uit' deel van het beginsel. Waar organisaties kiezen voor een structureel alternatief in plaats van de basisvoorziening moeten zij duidelijk maken op basis van welke uitzonderingsgrond(en) zij dat doen en welke argumenten daaraan ten grondslag liggen. De verantwoording moet echter ook zien op het 'pas toe'. Dat betekent dat de organisatie expliciet maakt welke aansluitingen of migratietrajecten in het afgelopen jaar in gang zijn gezet, of – indien sprake is van een vervangingstermijn – zullen gaan plaatsvinden.<sup>3</sup>

Voor de inrichting van de verantwoordingsstructuur zijn diverse varianten denkbaar waarin bovengenoemde informatie kan worden gerapporteerd en eventueel geaggregeerd. Voorgesteld wordt, om, aanhakend op de systematiek bij open standaarden, de verantwoording plaats te laten vinden in het jaarverslag van de desbetreffende organisatie. Voordeel hiervan is dat de verantwoording meeloopt in een bestaande rapportage en geen aparte rapportagelast creëert.

### *Monitoring*

De verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen stelt het Forum in staat om te monitoren wat de effecten zijn van het pas-toe-of-leg-uit beleid, om knelpunten te signaleren in de adoptie van erkende basisvoorzieningen en desgevraagd gerichte adviezen aan het College te verstrekken over eventueel benodigde aanvullende maatregelen. Het College kan op basis daarvan de betrokken Ministers weer adviseren.

Bij open standaarden wordt deze monitoringstaak uitgevoerd door het programma NOiV. Het onderbrengen van een dergelijke taak voor basisvoorzieningen bij NOiV ligt, gelet op de aard van dat programma en het feit dat dit eind 2011 wordt afgesloten, niet voor de hand.

Het zelf verzamelen van verantwoordingsinformatie (bij potentieel ca. 1600 overheidsorganisaties) gaat echter de taakomschrijving van het Forum te buiten en zou bovendien een te grote uitvoeringslast met zich brengen. Een efficiëntere en meer voor de hand liggende optie is dat het gebruik van de basisvoorziening wordt gemonitord door de eigenaar ervan (in het algemeen de beleidsopdrachtgever). Bij hem ligt immers het belang van breed gebruik. Een adequaat mechanisme voor monitoring van gebruik door de eigenaar zou als ontvankelijkheidseis voor toetsing en erkenning van de voorziening gesteld kunnen worden.

Het Forum kan zijn signalerende en adresserende functie vervullen op basis van informatie van de eigenaars van de voorzieningen.

### *Hoe handhaven?*

Bij een pas-toe-of-leg-uit beleid past geen hard handhavingsbeleid. In elk geval hoort de handhavingstaak niet bij het Forum of College. De betrokken overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk om de onderdelen van hun organisatie die het aangaat aan te spreken op de adoptie van basisvoorzieningen en de verantwoording daarover.

---

<sup>3</sup> Met dit laatste wordt ten aanzien van voorzieningen tevens inhoud gegeven aan het 'commit'-aspect van het beleid, dat als gezegd bij open standaarden niet daadwerkelijk is geoperationaliseerd.

Daarnaast zouden zij een systeem van *peer pressure* kunnen opzetten. *Peer pressure* blijkt één van de meest effectieve manieren om een hoge compliance te bewerkstelligen in omgevingen waar een duidelijke hiërarchie ontbreekt. Wil *peer pressure* effectief zijn, dan zou het aantal actoren beperkt moeten worden tot hooguit 15-20. Een idee is om groepen te organiseren waarin bijvoorbeeld de vorderingen rondom elektronische dienstverlening worden uitgewisseld, waarbij het gebruik van basisvoorzieningen één van de te beschouwen aspecten is. Bestaande structuren kunnen dienen als *peer pressure groups*. Denk bijvoorbeeld aan het ICCIO, de Manifestgroep, IPO, King (die de gemeenten op hun beurt in een aantal groepen zullen moeten onderverdelen), de Programmaraden in het kader van het iNUP en de Klankbordgroep e-overheid voor bedrijven.

#### *Relatie tot governance e-overheid?*

In het licht van het uitgangspunt dat een rol van Forum en College ten aanzien van voorzieningen een toegevoegde waarde moet hebben, is het van belang te bezien hoe een taak van Forum en College op dit vlak past binnen de governance van de e-overheid.

Zoals eerder opgemerkt, hebben de onafhankelijke positie van het Forum en het gezag van het College op zichzelf meerwaarde boven de beoordeling die van basisvoorzieningen ook in de besluitvormingsgremia in het kader van het iNUP plaatsvindt. Daarin is het gebruikersperspectief weliswaar goed vertegenwoordigd, maar kunnen ook specifieke belangen spelen die uiteindelijk beslissingen omtrent ontwikkeling van basisvoorzieningen kleuren.

Inmiddels hebben de Ministeries van EL&I en BZK hun beleidsagenda's op het gebied van e-overheid voor de komend jaren geformuleerd, in de vorm van de Digitale Agenda.nl (Digitalisering dienstverlening aan bedrijven 2011-2012) en het i-NUP (overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid). Daarin wordt het belang van (her)gebruik van basisvoorzieningen ten behoeve van de noodzakelijke interoperabiliteit nog eens onderstreept. De bezegelingsfunctie van College en Forum past daarbij. Bij de herformulering van taak en positie van College en Forum (in het kader van een nieuw mandaat per 2012) kan de juridische basis worden geschapen voor een rol van College en Forum ten aanzien van basisvoorzieningen, zodat per 2012 kan worden gestart met deze activiteit.

## **7 Ontvangen commentaar op het voorstel**

Het voornemen om een pas-toe-of-leg-uit beleid voor basisvoorzieningen te gaan voeren en hiervoor een procedure voor toetsing en erkenning te hanteren, is in een tweetal workshops ter toetsing voorgelegd. In de ene workshop waren centrale overheidsorganisaties vertegenwoordigd en in de andere decentrale overheidsorganisaties. Belangrijke commentaarpunten die werden genoemd:

- In de workshop met centrale overheidsorganisaties werd door de uitvoeringsorganisaties (Manifestgroep) de nut en noodzaak van een pas-toe-of-leg-uit benadering in twijfel getrokken. Een goede voorziening zou zichzelf moeten verkopen, een verplichting is daarbij niet gewenst. Centrale uitvoeringsorganisaties zullen steeds voor zichzelf willen besluiten een voorziening al dan niet in te voeren. Gewezen op het 'zachte' karakter van de verplichting, de 'of-leg-uit' tak van het beleid, wordt een dergelijke verantwoordingsverplichting ook als ongewenst gezien.

- De centrale uitvoeringsorganisaties zien ook weinig toevoegde waarde in een onafhankelijke erkenning. Deze organisaties zijn prima in staat om te beoordelen of een basisvoorziening voor hun passend en nuttig is, waarbij een algemeen beeld veelal te algemeen is. Voor decentrale overheden kan een erkenning wel een stuk duidelijkheid bieden: de erkende voorziening wordt men geacht te (gaan) gebruiken.
- Het belang van de onafhankelijkheid van de toetsing wordt benadrukt. De huidige perceptie is daarbij dat een toetsing zoals door Forum en College georganiseerd, klaarblijkelijk niet automatisch ook voldoende onafhankelijk is. Dit is een belangrijk aandachtspunt in de inrichting van de procedure maar vooral in de communicatie eromheen.
- Er zijn voor de adoptie belangrijke aspecten, die niet direct in een objectieve toetsing zijn af te dekken. Het is wel van belang om dergelijke aspecten te adresseren. Denk aan de governance rondom een voorziening, het financieringsmodel, maar wellicht ook de prioriteitstelling binnen de doelgroep. De procedure dient daarom voldoende ruimte te bieden om dergelijke aspecten te onderzoeken en hierover te adviseren. Dit zou in een adoptieadvies vorm kunnen krijgen.

Tevens werd in een van de workshops de vraag aan de orde gesteld of er ook ten principale door de markt ontwikkelde en geëxploiteerde voorzieningen in aanmerking zouden kunnen komen voor erkenning. Deze notitie gaat er expliciet van uit dat de reikwijdte van het geformuleerde voorstel uitsluitend basisvoorzieningen betreft die door overheidspartijen zijn ontwikkeld en geëxploiteerd. In ieder geval stuit een bredere interpretatie zoals door de vraagstellers bedoeld op juridische complicaties: hoe kan nog worden gegarandeerd dat er sprake is van een eerlijke mededinging tussen marktpartijen als er één partij is die een erkende en daarmee verplichte voorziening aanbiedt?

## **8 Handelen van Forum en College: procedure op hoofdlijnen**

Hoewel er verschillende accenten in de toetsing zijn aan te geven zoals eerder beschreven, kan de toetsing in een enkele procedure worden vervat. De stappen van de te doorlopen procedure zijn als volgt:

### **1. Ontvankelijkheidstoets**

Is er sprake van een door een overheidspartij voor generiek gebruik ontwikkelde basisvoorziening? Komt deze op basis van een oppervlakkige beschouwing in aanmerking voor erkenning?

Deze toets kan praktisch worden uitgevoerd door het Bureau Forum Standaardisatie en kan in enkele uren inzet worden afgerond. Het betreft hierbij een beperkt aantal, eenvoudig en objectief toetsbare feiten.

### **2. Erkenning op basis van algemene acceptatie?**

Is de voorziening algemeen geaccepteerd? Is dit zo, dan is een inhoudelijke toetsing namelijk niet meer aan de orde, maar ligt directe plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit lijst in de rede.

Algemene acceptatie bevestigt immers de conceptuele geschiktheid van de voorziening. Daarnaast speelt een rol dat de bestaande voorzieningen voor inbeheername door een professionele beheerorganisatie in de regel getoetst zullen zijn op de inhoudelijke

kwaliteitscriteria als onderhoudbaarheid, schaalbaarheid, beveiliging etc.

Om de acceptatiegraad te bepalen moet duidelijk zijn wat de 'markt' en de 'marktomvang' zijn voor de desbetreffende basisvoorziening en welk deel van deze markt de voorziening reeds heeft geadopteerd. Om te kunnen spreken van 'algemeen geaccepteerd', dient een aanmerkelijk deel van de 'markt' (bijvoorbeeld meer dan 25%) deze te hebben geadopteerd. Steekproefsgewijs bevroegde gebruikers dienen het belang van (het voortbestaan van) de voorziening krachtig te onderschrijven.

De situatie van 'algemene acceptatie' zou niet controversieel moeten zijn. De belangrijkste controle zou moeten zijn of de definitie van de markt niet gekunsteld is om te kunnen concluderen dat er sprake is van algemene acceptatie. Deze controle kan praktisch worden uitgevoerd door het Bureau Forum Standaardisatie. Daarna is het aan het Forum om hierover een advies te formuleren.

### 3. Intake

De intake is de voorbereiding van de inhoudelijke toetsing. Wat ligt er aan bestaand materiaal dat kan worden gebruikt om de toetsvragen te beantwoorden en in hoeverre is aanvullend onderzoek nodig?

Denk aan materiaal zoals business cases, onderzoeken onder potentiële gebruikers van de voorziening, toetsen bij inbeheername et cetera? Is dit materiaal voldoende in breedte, diepgang? Is het materiaal met een voldoende open blik verzameld? Concluderend: welk aanvullend onafhankelijk feitenonderzoek dient plaats te vinden voor een goede toetsing?

De intake is de start van de inhoudelijke toetsing. Het verdient aanbeveling hierbij reeds het onafhankelijk onderzoeksbureau te betrekken dat ook de conceptuele toets en de kwaliteitstoets uitvoert (zie punt 4 en 5).

### 4. Conceptuele toets

Hierin wordt antwoord gegeven op de conceptuele vragen. In de vorm betreft dit de bestudering van bestaand materiaal en interviews met eigenaar en beheerder van de voorziening.

In deze stap vindt ook een consultatie onder bestaande en potentiële gebruikers plaats. Bij deze consultatie wordt ook getoetst of er andere, meer randvoorwaardelijke, zaken zijn die van invloed zijn op de adoptie van de voorziening. Deze belanden in het adoptieadvies.

De conceptuele toets wordt uitgevoerd door een door het Bureau Forum Standaardisatie te selecteren onafhankelijk onderzoeksbureau.

### 5. Kwaliteitstoets

Hierin wordt antwoord gegeven op de kwaliteitsvragen. Ook deze toets wordt uitgevoerd door een door het Bureau Forum Standaardisatie te selecteren onafhankelijk onderzoeksbureau.

### 6. Formuleren adoptieadvies

Het onderzoeksbureau dat de conceptuele toets en kwaliteitstoetsen heeft verricht zal een aantal constatering doen aangaande de adoptie die het strikte toetsingskader van conceptuele toets en kwaliteitstoets te buiten gaan. Deze worden in een notitie onder de aandacht van het Forum gebracht. Alles overziende wordt door het Forum een adoptieadvies geformuleerd gericht op versnelde of verbeterde adoptie, voor zover hiervoor aanleiding

wordt gezien. Dit kan geconstateerde tekortkomingen betreffen en daarbij passende maatregelen. Maar het kan ook om andere aspecten gaan die niet zozeer zijn te vatten in de conceptuele toets en de kwaliteitstoets. Denk daarbij bijvoorbeeld aan zaken als invloed op de ontwikkeling (governancemodel) en zakelijke aspecten zoals het financieringsmodel en marktconformiteit, maar ook de relatieve prioriteit in de beoogde doelgroep. Tevens kan het gekozen organisatorische werkingsgebied en functionele toepassingsgebied aanleiding geven tot opmerkingen, hoewel strikt genomen niet relevant voor erkenning. Met name waar deze nauw zijn afgekaderd en te zien valt waar de voorziening geschikt zou kunnen worden gemaakt voor een beduidend breder toepassingsgebied en werkingsgebied, kan dit aan de orde zijn.

#### 7. Besluitvorming College

Tenslotte besluit het College op basis van toetsen en adoptieadvies tot het al dan niet erkennen van de voorziening. Het College kan op basis van het adoptieadvies tevens aanvullende besluiten nemen.

## 9 Toetsingskader

De drie genoemde toetsen (ontvankelijkheid, concept en kwaliteit) zijn in het onderstaande uitgewerkt in beoordelingscriteria.

### 1 Ontvankelijkheidstoets

De ontvankelijkheidstoets is er op gericht om alleen die aanvragen in behandeling te nemen die basisvoorzieningen betreffen waarvoor ten minste een initiële adoptie door overheidspartijen is bereikt. De volgende vragen dienen daarvoor positief beantwoord te worden:

- a) Is er sprake van een voorziening? Dat wil zeggen, is er sprake van een (werkend) samenstel van informatie, systeem, organisatie en koppelvlak, ten behoeve van dienstverlening aan burgers of bedrijven of het ondersteunen van daarbij behorende processen van overheidsorganisaties).
- b) Is de aangemelde voorziening gepositioneerd voor overheidsbreed gebruik (generiek)?
- c) Zijn organisatorisch werkingsgebied en functioneel toepassingsgebied afgebakend?
- d) Is de voorziening ontwikkeld en geëxploiteerd door een overheidsorganisatie?
- e) Zijn er bij de ontwikkeling overheidsorganisaties (als gebruikers) en eindgebruikers (burgers/bedrijven) betrokken geweest?
- f) Heeft de voorziening ten minste twee overheidsorganisaties in verschillende segmenten (departementen, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, gemeenten, waterschappen, provincies, etc) van de doelgroep als klant, niet behorende tot de oorspronkelijke gebruikersgroep waarmee is ontwikkeld.
- g) Bestaat een mechanisme voor monitoring van gebruik van de voorziening door de eigenaar?

## 2 Conceptuele toets

In de conceptuele toets wordt beschouwd of het concept van de voorziening deugdelijk is. Hiertoe dienen de volgende vragen een positief antwoord op te leveren:

- Levert de voorziening de juiste en voldoende functionaliteit voor het toepassingsgebied?
- Is de voorziening ook voldoende generiek toepasbaar, past deze op de diverse variaties in de situaties van potentiële klanten van de voorziening?
- Is de voorziening in lijn met geldende wetgeving?
- Levert het gebruik van deze voorziening voor klanten voldoende voordeel op ten opzichte van zelf doen?

NB Voor het bovenstaande is het perspectief gewenst van de verschillende soorten klantorganisaties die de (beoogde) gebruikers van de voorziening zijn. Een consultatie met (een representatieve groep van) vertegenwoordigers van die klantorganisaties maakt derhalve een belangrijk deel uit van de conceptuele toets.

Meer uitgewerkt kunnen de volgende criteria en subcriteria worden gehanteerd:

<b>Nut en noodzaak</b>	Het nut van de voorziening op landelijk niveau (gehele overheid) wordt breed gedragen.	Doelgroep en toepassingsgebied zijn omschreven.  Er is een (tenminste kwalitatieve) businesscase op landelijk niveau, waarbij de perspectieven van alle betrokken actoren zijn beschouwd.  Kosten op landelijk niveau zijn in beeld.
	Het gebruik van de voorziening door een overheidsorganisatie heeft voordeel ten opzichte van zelf doen.	Motieven om een voorziening te gebruiken, alsmede de kwalitatieve en financiële baten voor klantorganisaties van verschillende typen zijn in beeld (en voldoende representatief). Omvat onder meer de analyse van zelf doen versus basisvoorziening gebruiken.  Migratiekosten voor verschillende typen klanten zijn in beeld.

		Verschillende typen klanten achten de baten (ruimschoots) hoger dan de kosten.
	De basisvoorziening heeft meerwaarde ten opzichte van alternatieven vanuit de markt.	Er is een harde noodzaak om een publieke basisvoorziening te hanteren of dit heeft a priori en a posteriori aangetoonde kwalitatieve en/of kwantitatieve baten.
<b>Functionaliteit</b>	Functionele behoefte is in beeld.	Functionele behoeften van verschillende klantgroepen zijn in kaart gebracht. Dit betreft de gehele uiteindelijk te bereiken markt, niet uitsluitend de partijen die op korte termijn willen bewegen.
	Functionele behoeftes bevatten geen essentiële lacunes.	Er zijn in de onderkende doelgroepen geen ontbrekende functionaliteiten van essentiële aard (zonder welke het voor organisaties in die doelgroep niet zinvol is de voorziening te gebruiken).
	Migratie naar de voorziening betekent geen functionele achteruitgang.	<p>Alle soorten bestaand gebruik dienen adequaat te worden ondersteund.</p> <p>Er is geen sprake van significante toename van handmatig werk bij de overheidsorganisatie.</p> <p>De administratieve lasten voor burgers en bedrijven nemen af ten opzichte van de bestaande oplossingen.</p> <p>NB Dit criterium houdt niet in dat de voorziening feature voor feature tenminste hetzelfde</p>

		biedt als de bestaande oplossingen. Essentiële functionaliteit dient uiteraard behouden te blijven.
<b>Compliance</b>	De voorziening voldoet aan de wettelijke vereisten. Dit is aangetoond en hier wordt verantwoording over afgelegd.	<p>De voorziening is ingericht en wordt beheerd in lijn met algemene wetgeving zoals Wbp, Wob, Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, alsmede de voor de betreffende organisaties van toepassing zijnde regelgeving inzake informatiebeveiliging. Bij dat laatste wordt tevens geconformeerd aan de van toepassing zijnde normenkaders en verantwoordingssystematieken.</p> <p>De voorziening is ingericht en wordt beheerd in lijn met domeinwetgeving ter uitvoering waarvan deze dient.</p> <p>De relevante wet- en regelgeving alsmede afspraken en toepassing zijnde normenkaders zijn expliciet doorvertaald naar een specifiek normenkader voor de voorziening dan wel concrete maatregelen in inrichting en beheer.</p>
<b>Genericiteit</b>	De voorziening is in de onderscheiden marktsegmenten toepasbaar.	<p>De wijze van toepassing en de benodigde functionaliteit in de verschillende marktsegmenten (overheidsorganisaties * sectoren) in beeld.</p> <p>De voorziening is zodanig opgebouwd dat de een generieke kern is te onderkennen met specifieke toevoegingen.</p>

		Specifieke toevoegingen (volgens de analyse) hoeven niet per se all te zijn geïmplementeerd, maar zijn tzt. wel soepel implementeerbaar.
--	--	--

### 3 Kwaliteitstoets: is de voorziening “klaar voor het grote werk”?

Deze toets beschouwt of de voorziening ‘het grote werk aan kan’. Hiermee zijn de volgende deelvragen gemeoid:

- Voldoet de voorziening op de relevante punten aan (open) standaarden?
- Is de voorziening voldoende onderhoudbaar?
- Is de voorziening voldoende schaalbaar?
- Is de voorziening voldoende robuust?
- Is de voorziening voldoende beveiligd?
- Is de voorziening goed beheerd?
- Is de voorziening voldoende actueel?
- Is de voorziening voldoende controleerbaar?

Dit is in de onstaande tabel in de volgende criteria en subcriteria uitgewerkt.

<b>Onderhoudbaarheid</b>	Is de voorziening goed gedocumenteerd?	Hardware, systeemsoftware en applicatiesoftware zijn gedocumenteerd.  Ontwerpdocumenten zijn beschikbaar en worden onderhouden.  Relatie tussen code en ontwerpen is eenvoudig te leggen.
	Is de hardware van de voorziening voldoende modulair opgezet.  Is de code goed modulair opgezet?	Er is een hardware architectuur, waar een adequate modularisatie uit blijkt (vakmatige beoordeling).  Er is een software architectuur, waar een adequate modularisatie blijkt (vakmatige beoordeling).
	Code wordt (door)ontwikkeld	Er is tenminste een norm

	<p>tegen een expliciete norm aangaande onderhoudbaarheid van code.</p>	<p>aangaande beheersing van de complexiteit van modules.</p> <p>Er zijn afspraken over de wijze van coderen.</p> <p>Er zijn controles om de gestelde normen te controleren, ofwel doorlopend, ofwel periodiek, maar frequent gedurende de ontwikkeling.</p>
<b>Schaalbaarheid</b>	<p>Is de voorziening 'in control' op schaalbaarheidsgebied.</p>	<p>Er is bekend tot welke omvang de voorziening in zijn huidige vorm kan opschalen. Zowel op basis van theoretische beschouwingen als praktijkproeven.</p> <p>Er is voorzien hoe de voorziening kan schalen bij groei.</p> <p>Er is bij benadering bekend hoeveel tijd en resources met de diverse opschaalacties gemoeid is.</p>
<b>Stabiliteit</b>	<p>Van de voorziening is bekend dat deze min of meer storingsvrij kan functioneren.</p>	<p>De voorziening draait tot op heden in productie binnen de grenzen van een SLA.</p> <p>Grote verstoringen blijven uit of zijn zeer zeldzaam.</p> <p>De voorziening reageert op irreguliere interacties met de omgeving voorspelbaar en zonder verstoring van de dienstverlening.</p>
<b>Beveiliging</b>	<p>De voorziening zelf heeft passende beveiligingsfuncties.</p>	<p>Er is een specifieke risico-analyse voor de voorziening.</p> <p>De risicoanalyse wordt periodiek en mogelijk herzien.</p>

	Beheer van de beveiligingsfuncties van de voorziening is uitgewerkt en belegd.	<p>Specifieke maatregelen zijn opgesteld voor de voorziening. (Mogelijk: specifiek normenkader)</p> <p>Uitgangspunt is 'in control' zijn voor de beveiliging van de voorziening.</p> <p>Het management system voor de voorziening is beschreven en onderdeel van externe audit.</p>
	De beheerorganisatie heeft een management system voor de beveiliging, dat periodiek extern wordt geaudit.	<p>De voorkeur geniet een ISO 27001 certificatie.</p> <p>Voldaan wordt aan de PvIB / NOREA normen voor uitbesteding van IT diensten.</p>
	De security van de voorziening wordt beproefd door middel van periodieke penetratietests.	
<b>Standaardisatie</b>	Een analyse is gemaakt welke standaarden voor welke functies en/of koppelvlakken van de voorzieningen aan de orde zijn.	
	Op de hierboven geanalyseerde relevante gebieden, dienen weloverwogen keuzen te zijn gemaakt over de toe te passen standaarden.	<p>Open standaarden worden op de relevante gebieden gevolgd.</p> <p>Waar dit niet het geval is, dienen de gevolgen acceptabel te zijn.</p> <p>De migratie naar de relevante open standaarden dient te zijn aangegeven.</p>
<b>Beheer</b>	De voorziening wordt beheerd door een professionele beheerorganisatie. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond door een Third	De beheerorganisatie heeft afgesproken service levels, rapporteert hierover en beheert de voorziening gericht op de afgesproken service

	Party Mededeling.	<p>levels.</p> <p>Beheerprocessen zijn gedocumenteerd. Verantwoordelijkheden met betrekking tot. die beheerprocessen zijn benoemd en liggen vast.</p> <p>Verantwoordelijken leggen aantoonbaar verantwoording af in lijn met hun verantwoordelijkheden.</p>
<b>Actualiteit</b>	<p>Er is bekend en vastgelegd welke actualiteit de gegevens en diensten die de voorziening levert dient te hebben.</p> <p>Aangetoond is dat de voorziening de betreffende actualiteit realiseert.</p>	
<b>Controleerbaarheid</b>	De voorziening is controleerbaar.	<p>Alle relevante acties van het systeem aangaande de geregistreerde gegevens, geleverde gegevens en diensten, alsmede beheerhandelingen worden hiertoe gelogd.</p> <p>Al deze handelingen zijn tot op de natuurlijke persoon herleidbaar.</p> <p>Mogelijke incidenten (vermoed niet-regulier gebruik, beveiligingsincidenten) worden op een onuitwisbare wijze gelogd.</p>