



Notitie

Aan
Forum Standaardisatie

Van
Matthijs Punter, Jasper Roes

Onderwerp
Referentielijst

Informatietechnologie
Colosseum 27
7521 PV Enschede

www.tno.nl

T +31 53 483 52 00

F +31 53 483 52 22

info-ict@tno.nl

Datum
26 maart 2009

Onze referentie

E-mail
matthijs.punter@tno.nl

Doorkiesnummer
+31 88 866 21 29

Doorkiesfax
+31 88 866 21 47

1 Inleiding

TNO is gevraagd een lijst te ontwikkelen met open, interoperabiliteit bevorderende, ICT standaarden waar weinig discussie over is – een Referentielijst. Deze lijst zou standaarden moeten bevatten die defacto binnen de overheid gebruikt worden en zou daarmee een praktisch overzicht moeten vormen voor projectmanagers en architecturen.

Deze notitie gaat in op het gevolgde proces en de uitkomsten.

2 Een referentielijst

Het gebruik van standaarden is een belangrijk instrument voor het bereiken van interoperabiliteit tussen organisaties en (hun) systemen. Het gebruik van standaarden kan onderverdeeld worden langs twee assen:

- In een bepaald domein is het wel of niet vanzelfsprekend dat er met standaarden worden gewerkt (toepassing van standaarden versus maatwerk/specifieke afspraken).
- In een bepaald domein is er wel of niet consensus over de toepassing van één specifieke standaard

Dit leidt tot onderstaande vier kwadranten. Per kwadrant zijn andere middelen nodig om het gebruik van standaarden te stimuleren.

Consensus	Wel	<i>Gebruik stimuleren</i>	<i>Referentie bijhouden</i>
	Geen	<i>Standaard ontwikkelen</i>	<i>Consensus ontwikkelen</i>
		<i>Niet</i>	<i>Wel</i>

**Toepassing van standaarden
in het domein**
(‘vanzelfsprekend dat standaarden worden gebruikt’)

Op dit moment richt de lijst voor ‘pas toe of leg uit’ zich op de grijs gearceerde kwadranten. Defacto standaarden bevinden zich in het kwadrant rechtsboven: het is



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
2/2

vanzelfsprekend dat er voor een bepaalde toepassing standaarden worden gebruikt en er is consensus over de toe te passen standaard. Dit is het domein voor de Referentielijst.

Dit maakt de Referentielijst aanvullend op bestaande lijsten, waaronder de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Door diverse overheidsorganisaties wordt dit ook nadrukkelijk zo gezien, zo bleek in een rondvraag. Dit, ondanks dat de richtlijnen voor 'pas toe of leg uit' niet van toepassing zijn op deze Referentielijst.

Dit maakt het zinvol om:

- De Referentielijst in de communicatie naar partijen duidelijk te positioneren in aanvulling op de lijst voor 'pas toe of leg uit'.
- In de (nog te ontwikkelen) beheerprocedure voor de lijst voor 'pas toe of leg uit' aandacht te besteden aan de Referentielijst.
- Bij partnerorganisaties, zoals het programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV) en het Kenniscentrum e-overheid (m.n. de ontwikkeling van NORA) de Referentielijst en de lijst voor 'pas toe of leg uit' te positioneren als basislijsten met standaarden. Partnerorganisaties kunnen de lijsten verrijken met additionele gegevens, hulpmiddelen over het gebruik, etc.

3 Gevolgd proces

Eind 2008 is besloten tot het opstellen van een referentielijst met defacto open standaarden. In januari en februari 2009 is een korte inventarisatie uitgevoerd bij een aantal overheidsorganisaties. In deze inventarisatie is gekeken naar de behoefte aan een referentielijst en naar de beschikbaarheid van lijsten met standaarden. Er werden negen lijsten met standaarden bij verschillende overheidsorganisaties gevonden.

Samen met een begeleidingsgroep is gesproken over de resultaten van de inventarisatie en de toetsingscriteria op basis waarvan standaarden op de Referentielijst zouden moeten komen. Dit leverde uiteenlopende ideeën op over de aard van de referentielijst (soorten standaarden (technisch/semantisch?, binnen/tussen overheidsorganisaties?), criteria waaraan voldaan moet worden (bijvoorbeeld: mate van openheid? consensus of niet?). Ook werd de suggestie gedaan het bedrijfsleven (ICT-leveranciers van de overheid) te betrekken en te kijken of via die weg inzicht verkregen kon worden in de standaarden die binnen de overheid worden gebruikt.

Besloten is een eerste lijst op te stellen op basis van de beschikbare informatie en te zoeken naar een manier waarbij een snelle en eenvoudige toetsing mogelijk zou zijn van de standaarden op de in de inventarisatieronde gevonden lijsten.

Via deze weg is uiteindelijk gekomen tot een eerste Referentielijst.

4 Bestaande lijsten met standaarden

Voor (defacto) standaarden op de Referentielijst moet minimaal gelden dat er consensus over is en dat ze breed toegepast worden. Ook moet snel vastgesteld kunnen worden of een standaard aan bepaalde toetsingscriteria voldoet. Dit betekent dat er een andere aanpak nodig is dan bij bijvoorbeeld de eerdere CANOS-lijst met standaarden



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
3/3

(dit was vooral een zo groot mogelijke verzameling van standaarden) of de lijst voor 'pas toe of leg uit' (waarvoor een uitgebreide toetsing nodig is).

Gekozen is daarom de initiële Referentielijst te baseren op bestaande lijsten met standaarden van overheidsorganisaties. Deze lijsten geven immers aan welke standaarden binnen welke overheidsdomeinen worden gebruikt. In totaal leverden deze bestaande lijsten 214 verschillende standaarden op.

a Lijsten van overheidsorganisaties

De vraag naar lijsten is breed uitgezet, ondermeer richting meerdere ministeries en uitvoeringsorganisaties (via de Manifestgroep). Dit leverde lijsten (of architectuurraamwerken met lijsten daarin) van de volgende overheidsorganisaties op, welke zijn benut voor het opstellen van de Referentielijst:

- Project Open Amsterdam van de Gemeente Amsterdam
- Architectuurraamwerk MARIJ (Rijksoverheid)
- Architectuurraamwerk GEMMA (gemeenten)
- Lijst met standaarden VTS Politie
- Lijst met standaarden van Dimpart (samenwerkingsverband van diverse gemeenten en de provincie Overijssel)
- Ministerie van Justitie
- Gemeente Den Haag
- BKWI
- Project GOUD

b Additionele lijsten met standaarden

Naast bovengenoemde lijsten, zijn er ook een aantal lijsten als achtergrondinformatie gebruikt. Hierbij gaat het ondermeer om:

- NORA 2.0
- SAGA (Duitsland)
- eGIF (Verenigd Koninkrijk)
- Interoperabiliteitsdocument Zuid-Afrika
- Geonovum lijst met geo-standaarden

In veel gevallen bevatten deze documenten slechts vrijblijvende verwijzingen naar standaarden. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen of een standaard *de facto* wordt gebruikt.

c Bedrijfsleven

Ook het bedrijfsleven is benaderd met de vraag of zij inzicht kunnen geven in standaarden die *de facto* worden gebruikt bij overheidsprojecten. Hiervoor zijn een achttal grote ICT-leveranciers benaderd, die veel voor de overheid werken.

Het blijkt moeilijk te zijn om via deze weg inzicht te krijgen in de toegepaste standaarden. Bedrijven geven aan het gebruik van open standaarden te ondersteunen. Vaak wordt verwezen naar 'marktstandaarden'. Ook wordt vaak gewezen op het feit dat leveranciers gebonden zijn aan de standaarden die gebruikt worden in het platform waarmee in een specifiek gewerkt wordt (bijvoorbeeld: standaarden uit de Java-wereld indien Java als programmeertaal wordt gebruikt).



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
4/4

Er was geen eenduidig integraal overzicht bij de onderzochte bedrijven over de toegepaste standaarden. Men geeft aan dat veel ook afhankelijk is van het opdrachtgeverschap vanuit de overheid.

5 Toetsingscriteria

Hoe kan nu getoetst worden welke van de gevonden standaarden opgenomen moeten worden op de Referentielijst? Voor de toetsing zijn een aantal toetsingscriteria opgesteld.

Uitgangspunten voor de toetsing zijn:

- een snelle toetsing (geen complexe en kostbare procedure)
- standaarden waar geen discussie over is/die door 'iedereen' worden gebruikt
- standaarden die gebruikt worden voor communicatie tussen partijen
- standaarden die open zijn.

Gekozen is voor een toetsing die bestaat uit twee stappen:

1. Er wordt eerst getoetst aan de hand van vier *uitsluitingscriteria*. Als een standaard voldoet aan minimaal één van deze criteria, dan wordt de standaard niet opgenomen. Hiermee is snel vast te stellen of een standaard in aanmerking komt voor de referentielijst.
2. Vervolgens wordt getoetst aan de hand van twee criteria waar de standaard *in voldoende mate* aan moet voldoen.

Uitsluitingscriteria

1. *De standaard is al opgenomen op de lijst voor 'pas toe of leg uit' uit*

Waarom dit criterium?

Het principe van 'pas toe of leg uit' uit is (primair) een instrument om de adoptie van open standaarden te versnellen. De bijbehorende toetsingsprocedure richt zich (o.a.) op het verkrijgen van consensus. Kenmerkend voor defacto standaarden is dat deze consensus er al is en dat deze standaarden al breed geadopteerd zijn. Indien een standaard is opgenomen op de lijst voor 'pas toe of leg uit', of in procedure is hiervoor, dan moet de standaard niet opgenomen worden op de referentielijst.

Hoe te toetsen?

Controle of de standaard voorkomt op de lijst voor 'pas toe of leg uit' of de werkvoorraad voor deze lijst.

2. *De standaard is al verplicht vanuit wet of regelgeving ('de jure') of het betreft wet-/regelgeving zelf*

Waarom dit criterium?

Sommige overheidsorganisaties kiezen er voor om zaken als de Wet Bescherming Persoonsgegevens op te nemen in hun lijsten met standaarden. Het is echter onverstandig wetten of standaarden die bij wet voorgeschreven worden op te nemen op de Referentielijst. Dit zou tot veel discussie kunnen



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
5/5

leiden. Iedereen moet zich aan de wet houden (en de voorschriften daarin) en er zijn (afhankelijk van de inhoud van de wet) sanctiemiddelen wanneer men niet aan de wet voldoet. Bovendien is een wet democratisch vastgesteld. Een toetsing in het kader van de Referentielijst is dan moeilijk en ongewenst.

Op basis van dit criterium vallen zaken als de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de wet/regeling/besluit GBA (en direct hieruit voortvloeiende zaken, zoals het logisch model GBA) dus af.

Hoe te toetsen?

Er moet gekeken worden of de standaard een wet betreft. Ook standaarden die (direct) door wet of regelgeving worden afgedwongen moeten niet opgenomen worden.

Een mogelijkheid op dit moment om op dit criterium te kunnen toetsen is een zoekactie op de website <http://wetten.overheid.nl>. Door verbeteringen via bijvoorbeeld het LEGIS project kan dit criterium in de toekomst steeds gemakkelijker en eenduidiger worden getoetst.

3. *De standaard is niet gericht op uitwisseling van informatie (interoperabiliteit)*

Waarom dit criterium?

Standaarden op de referentielijst moeten een bijdrage leveren aan de interoperabiliteit tussen organisaties. De standaard moet uitwisseling van informatie (in brede zin) faciliteren. Een documentformaat draagt hier bijvoorbeeld aan bij, maar een standaard voor het aansluiten van een monitor op een PC niet – ondanks dat ook dit een IT-standaard is.

Hoe te toetsen?

Dit kan worden bepaald door te kijken naar de aard van de standaard c.q. het toepassingsgebied van de standaard. Aan de hand hiervan kan vastgesteld worden of de standaard uitwisseling van informatie faciliteert.

4. *De standaard heeft een zeer beperkt werkingsgebied*

Waarom dit criterium?

Het is niet zinvol standaarden op een overheidsbrede Referentielijst op te nemen voor toepassingen die slechts binnen zeer specifieke delen van de overheid kunnen worden gebruikt.

Hoe te toetsen?

Dit kan worden getoetst worden door allereerst het toepassingsgebied van een standaard te definiëren. Vervolgens moet de vraag gesteld worden of deze toepassing (potentieel) een breed organisatorisch werkingsgebied heeft – meerdere sectoren binnen de overheid. Hiermee wordt vastgesteld of iets een individuele afspraak is of een afspraak die voor meerdere sectoren passend is en daarmee (potentieel) een *defacto* standaard is.



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
6/6

In de volgende tabel wordt een voorbeeld gegeven:

	“AdressenML”	“ApplicatieSpecifiekVoor eenOrganisatieML”
Toepassingsgebied	Uitwisseling van adresgegevens.	Uitwisseling van specifieke gegevens tussen de grafische interface van een bepaalde toepassing en het achterliggende gegevensverwerkende systeem.
Is dit relevant voor meerdere organisaties en sectoren in de overheid?	Ja, wellicht: gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties, etc.	Nee, slechts relevant voor die specifieke toepassing.
Verder gaan met toetsing?	Ja	Nee

Belangrijk is te beseffen dat dit een *uitsluitingscriterium* is. In een aantal gevallen kan hier overduidelijk *nee* worden geantwoord. Dan valt de standaard af. Is het antwoord *ja* of is het antwoord niet direct eenduidig vast te stellen, dan kan de standaard op basis van dit criterium niet worden uitgesloten.

Overige criteria

Standaarden die voldoen aan de eerder gedefinieerde vier uitsluitingscriteria worden vervolgens getoetst op twee criteria.

1. *De standaard is voldoende open*

Waarom dit criterium?

Het is overheidsbeleid om te streven naar (het gebruik van) open standaarden. Daarom is het niet wenselijk gesloten standaarden – ook al zijn deze thans defacto in gebruik – op te nemen op de referentielijst.

Hoe te toetsen?

Om openheid te toetsen kan gebruik gemaakt worden van de bestaande instrumenten / richtlijnen van het Forum Standaardisatie en NOiV op dit vlak.

In eerste instantie kan worden gekeken of de organisatie die de standaard beheert voorkomt op de lijst met organisaties waarvan de standaarden te



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
7/7

classificeren zijn als open standaarden¹. Komt de organisatie op die lijst voor, en zijn er bij die organisatie geen voorwaarden beschreven, dan voldoet de standaard aan het criterium openheid. Komt de organisatie op de lijst voor, maar zijn er voorwaarden beschreven, dan kan aan de hand van die voorwaarden bepaald worden of de standaard voldoende open is.

Indien een organisatie niet op de genoemde lijst voorkomt moet er teruggevallen worden op de definitie van een open standaard uit het actieplan NOiV. Aan de hand van deze definitie moet dan bepaald worden of de standaard voldoende open is:

- De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een non-profit organisatie. De lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking, enz.);
- De standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;
- Het intellectuele eigendom – met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten – van (delen) van de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een “royalty-free” basis;
- Er zijn geen beperkingen betreffende het hergebruik van de standaard.

2. *Er is voldoende mate van consensus over de standaard*

Waarom dit criterium?

Eerder is gekeken naar het potentiële organisatorisch werkingsgebied van de standaard (uitsluitingscriterium 4).

Een bepaalde standaard is echter slechts een defacto standaard indien er voldoende consensus is over de toepassing van juist die specifieke standaard. Er zal dus ook naar de consensus over de standaard worden gekeken.

Hoe te toetsen?

Voor de lijst ten behoeve van ‘pas toe of leg uit’ wordt dit aspect afgewogen in een expertadvies en in een publieke consultatie. Voor de initiële referentielijst is het voorkomen van een standaard op meerdere lijsten met standaarden die gehanteerd worden door overheidsorganisaties een goede indicator. Meerdere partijen geven dan aan dat dit een standaard is die zijn toepassen voor het betreffende toepassingsgebied.

¹ Zie:

http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/OS_Leidraad_beoordeling_stand_aard_en.pdf



Datum

26 maart 2009

Onze referentie

Blad

8/8

6 Resultaat: een eerste referentielijst en kandidaat-standaarden

Voor de eerste referentielijst en de lijst met kandidaat-standaarden zijn negen beschikbare lijsten geanalyseerd. De standaarden zijn getoetst aan de uitgewerkte toetsingscriteria. Dit heeft geresulteerd in twee lijsten:

- een initiële lijst met standaarden die volledig voldoen aan de gestelde criteria.
- een additionele lijst, waarvan de standaarden niet getoetst konden worden op consensus

Van deze standaarden is een basale set aan kenmerken vastgelegd (naam, toepassingsgebied, etc.). Dit overzicht is als bijlage toegevoegd aan dit document.

a Vastgestelde standaarden

Initieel zijn 18 standaarden gevonden waarvan – door gebruikmaking van de geformuleerde toetsingscriteria en lijsten met standaarden – is vastgesteld dat het defacto open, interoperabiliteit bevorderende, ICT standaarden zijn. De gevonden standaarden bevinden zich vrijwel uitsluitend op niveau 3 (technisch) uit het NORA-drielagen model.

b Kandidaat-standaarden

Deze 18 standaarden zijn verzameld op basis van de beschikbare lijsten met standaarden. Dit laat onverlet dat er misschien andere standaarden zijn die zo breed toegepast worden dat deze niet als zodanig gespecificeerd worden of dat deze daardoor niet op alle lijsten zijn opgenomen. Een toetsing is dan lastig, vooral wat betreft het laatste criterium (consensus), wat in deze gevallen moeilijk is vast te stellen.

Aan de lijst zijn daarom nog 30 kandidaat-standaarden toegevoegd die qua aard op de referentielijst opgenomen zouden kunnen worden, die voldoen aan alle toetsingscriteria, maar waarvan het criterium consensus moeilijk is te bepalen. De standaarden zijn afkomstig van de onderzochte lijsten.

Geadviseerd wordt:

- Voor de huidige kandidaat-standaarden een publieke consultatie met een ruime termijn (bijvoorbeeld: 3 maanden) uit te voeren om op deze manier de consensus te toetsen. Indien er bezwaren² zijn tegen de kandidaat-standaarden, dan kunnen deze worden ingediend. Bij bezwaar kan de standaard eventueel worden doorgeleid naar de toetsingsprocedure voor ‘pas toe of leg uit’.
- In de beheerprocedure voor de verschillende lijsten met standaarden dit punt structureel te borgen. Dit kan tot gevolg hebben dat voor het aspect ‘consensus’ andere indicatoren gezocht moeten worden.

² N.B.: belangrijk aandachtspunt in de communicatie is de formele status van de verschillende lijsten. De Referentielijst kan niet afgedwongen worden op basis van de instructie ‘pas toe of leg uit’.



Datum
26 maart 2009

Onze referentie

Blad
9/9

7 Vervolgstappen

In dit project is een initiële referentielijst samengesteld op basis van bestaande lijsten met standaarden. Deze lijst geeft een eerste overzicht van defacto standaarden binnen de overheid. Gegeven de korte doorlooptijd en de snelle scan die is gedaan in het kader van dit project, kan nog niet gesteld worden dat dit een complete lijst is. Bovendien: defacto standaarden zijn ook niet statisch. Er kunnen standaarden bij komen en afvallen.

Geadviseerd wordt – naast vaststelling van de huidige initiële lijst – een aantal vervolgstappen te zetten op basis van dit project:

- Publieke consultatie kandidaat-standaarden
Geadviseerd wordt een ruime consultatieperiode (van 3 maanden) te kiezen waarin partijen bezwaar kunnen aantekenen tegen de voorgestelde kandidaat-standaarden. Van deze kandidaat-standaarden kon de consensus niet worden vastgesteld door middel van de bestaande lijsten met standaarden. Op basis van kennis van de standaarden en achtergrondkennis over het gebruik wordt echter wel verwacht dat ook deze standaarden *defacto* standaarden zijn binnen de overheid.
- Bepalen toekomstig proces van ontwikkeling en onderhoud van de lijst
De huidige lijst is een initiële lijst. In de toekomst zullen er nieuwe standaarden komen die ook onderdeel kunnen uitmaken van deze lijst. Hoewel er met het vaststellen van generieke criteria en bij de indeling van de lijst rekening is gehouden met deze toekomstige ontwikkeling, is het proces van verdere uitbreiding en onderhoud van de lijst nog niet vastgelegd.

Geadviseerd wordt het proces van uitbreiding en onderhoud van de lijst verder uit te werken. Bovendien dient dit geplaatst te worden in de context van – met name – de lijst voor ‘pas toe of leg uit’.

- Ontwikkelen van instrumenten voor publicatie en verspreiding
De opzet van de lijst is zo gekozen dat deze eenvoudig ingepast kan worden in verschillende instrumenten voor publicatie en verspreiding. Denk hierbij aan de NORA of de instrumenten die vanuit het programma NOiV worden ontwikkeld.

Daarnaast kan het interessant zijn een meer gestructureerde databank op te bouwen met standaarden. In deze databank kunnen verschillende standaarden worden opgenomen (Standaarden uit de ‘pas toe of leg uit’ lijst, de Referentielijst, en eventueel overige standaarden). Via verwijzingen naar (de eerder genoemde) partners kan bovendien de informatie per standaard verrijkt worden. Op die manier ontstaat een praktische informatiebron voor projectleiders en architecten op het gebied van open standaarden.