

Erkenning van basisvoorzieningen

1 Inleiding

In het voorjaar van 2010 heeft BZK in het Forum Standaardisatie de vraag aan de orde 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 toetsingsprocedure voor 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.

De beoogde activiteiten van Forum en College 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.

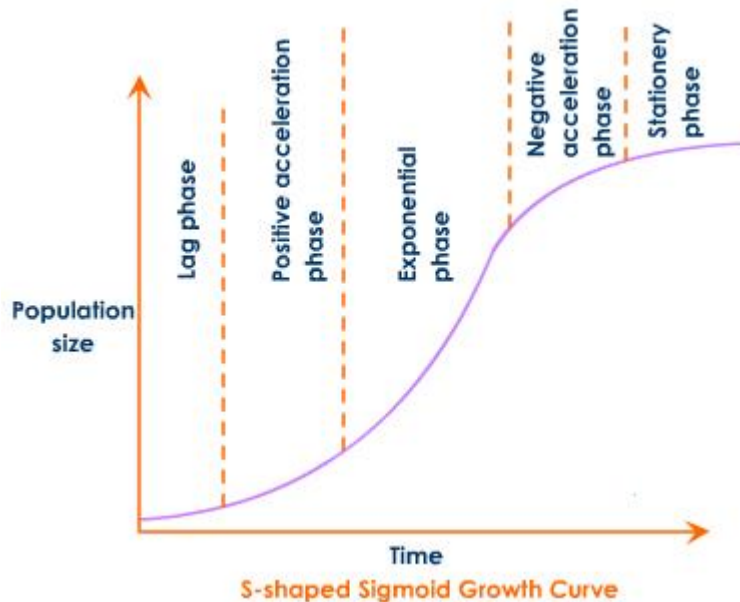
Deze doelen zijn niet uniek aan Forum en College toegewezen. Het gaat hierbij feitelijk om doelstellingen die centraal staan bij realisering van de elektronische overheid. Er wordt dan ook al langs andere wegen en met andere middelen gewerkt aan het bereiken van deze doelen. De activiteiten van Forum 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 College en Forum ten opzichte van bestaande maatregelen en besluitvormingsstructuren voor het versnellen van 'uitrol' van basisvoorzieningen. In paragraaf 7, waarin oa. de governance rond erkenning van basisvoorzieningen wordt belicht, wordt hierop concreet ingegaan.

2 Gevraagde besluiten en vervolg

Het Forum wordt gevraagd in te stemmen met het geschetste toetsingskader en de procedure. Het vervolg zal zijn dat kader en procedure met de gebruikers van basisvoorzieningen (gemeentes, provincies, hun koepelorganisaties, en met uitvoeringsorganisaties) besproken worden. Na verwerking van hun ~~inpet~~ definitieve versie van kader en procedure ter besluitvorming aan het Forum worden voorgelegd (aprilvergadering) en vervolgens aan het College worden aangeboden (meivergadering).

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. De erkenning van een voorziening is de opmaat naar het dwingen, waarbij de mate van dwingendheid met de mate van adoptie kan toenemen.

Conceptuele vraag en kwaliteitsvraag

Bij voorzieningen zijn feitelijk twee soorten vragen relevant, die in verschillende fasen van de levenscyclus naar voren komen:

- 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 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?

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?

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? In het algemeen is het wel 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. Het is 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 intakeprocedure. Daarin moet enerzijds worden bepaald waar in de toets bestaand materiaal wordt hergebruikt en slechts marginaal wordt getoetst. Bij ordentelijk in beheer genomen voorzieningen 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 nog onontgonnen gebied, met andere woorden: 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 concept als kwaliteit marginaal van aard zijn. De 'dwang' die uit de erkenning voortvloeit, moet hier de doorslag geven.

5 Verschillende toetsingssituaties

De genoemde vragen komen bij een nieuwe voorziening min of meer volgordeelijk 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 (2011) 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. 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 aan de orde zijn om een hogere adoptie te bereiken.

Het is ook mogelijk dat knelpunten niets te maken hebben met de voorziening als zodanig, maar dat de voorziening in kwestie niet hoog genoeg op de prioriteitenlijst komt bij de partijen in de doelgroep. Ook dat is belangrijk om te constateren. In een adoptieadvies kunnen knelpunten en potentiële maatregelen dan een plek krijgen.

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 over dat de organisatie in het jaarverslag moet verantwoorden waarom deze keuze is gemaakt (uitleggen).¹

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.

¹ 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.

- 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.²

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 het pas-toe-of-leg-uit beginsel ten aanzien van 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.

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 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:

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

- 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.

Hoe wordt verantwoord over de naleving?

Het op een lijst zetten van basisvoorzieningen is uiteraard 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 er 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.³

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

³ 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.

basisvoorzieningen en gerichte adviezen aan het College verstrekken over aanvullende maatregelen. Het College kan op basis daarvan de betrokken Ministers weer adviseren.

Hiervoor is het wel van belang dat de verantwoordingsinformatie direct bij het Forum terechtkomt. Het zelf verzamelen van deze informatie (bij potentieel ca. 1600 overheidsorganisaties) zou een te grote uitvoeringslast met zich brengen. Het aggregeren en analyseren van de informatie zal zonder dat overigens ook al een forse (piek)belasting bij het Bureau Forum Standaardisatie leggen.

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 niet voor de hand.

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.

Daarnaast zouden zij een systeem van *peer pressure* kunnen opzetten. *Peer pressure* blijkt één van de meest effectieve manieren is om een hoge compliance te bewerkstelligen. 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 NUP en de Adviesgroep 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 besluitvormingsproces van het NUP plaatsvindt. Daarin is het gebruikersperspectief weliswaar goed vertegenwoordigd, maar kunnen ook specifieke belangen spelen die uiteindelijk beslissingen omtrent ontwikkeling van basisvoorzieningen kleuren.

Een ander punt is dat de periodieke monitor op voortgang van het NUP eind 2010 is beëindigd. Daarmee valt een belangrijk instrument voor het signaleren van knelpunten in adoptie van basisvoorzieningen weg. Dit 'gat' kan het Forum met een monitorfunctie in het verlengde van naleving van het pas-toe-of-leg-uit beleid opvangen.

Het zou wel goed zijn om de rol van Forum en College ten aanzien van basisvoorzieningen vooralsnog in tijd te beperken tot 2011, en tot het bestand aan bestaande (NUP-)voorzieningen. Als meer

duidelijk is over de koers van zowel het e-overheidsbeleid en de besluitvormingsstructuur daaromheen, en over de koers van College en Forum zelf, zouden taak en positie van Forum en College ten aanzien van basisvoorzieningen definitief bepaald kunnen en moeten worden (zie ook paragraaf 7).

7 Handelen van Forum en College: inpassing in het mandaat

De taken van College en Forum Standaardisatie zijn neergelegd in het Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2010.

De erkenning van voorzieningen zou geschaard kunnen worden onder 'het bevorderen van het gebruik van open standaarden' en van de 'overgang van gesloten naar open standaarden', zoals vermeld in onderdeel b van de taakomschrijving van het College. Daarbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat basisvoorzieningen op open standaarden gebaseerd zijn. Dit criterium maakt namelijk ook onderdeel uit van het kader voor inhoudelijke toetsing van basisvoorzieningen.

De taakomschrijving van het Forum is echter met betrekking tot het adviseren van het College en het stand houden van de lijsten zo toegespitst op open standaarden dat dit geen afdoende basis biedt voor de taken ten aanzien van basisvoorzieningen.

Een goede juridische borging van de taken van College en Forum ten aanzien van basisvoorzieningen vergt dus een aanpassing van het Instellingsbesluit. De taakomschrijving zou als volgt kunnen worden geformuleerd (wijzigingen gemarkeerd).

Het college heeft tot taak:

- a. *het in kaart brengen van en het doen van aanbevelingen aan de ministers over open standaarden en basisvoorzieningen 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, het bevorderen van de overgang van gesloten naar open standaarden en het bevorderen van het gebruik van basisvoorzieningen 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 en van een lijst met basisvoorzieningen waarvoor voor overheidsorganisaties een 'pas-toe-of-leg-uit regime' geldt en tevens het in stand houden 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.*

Het relevante deel uit de taakomschrijving van het Forum zou dan komen te luiden:

2. Het forum behartigt deze taak door:

- a. *het doen van voorstellen aan het college voor het opnemen van open standaarden en basisvoorzieningen op de lijst met standaarden en basisvoorzieningen waarvoor een 'pas-toe-of-leg-uit regime' geldt en voor het opnemen van open standaarden op de lijst met gangbare standaarden;*

- b. *het onderhouden van de procedure voor opnemng van open standaarden en basisvoorzieningen op de in onderdeel a genoemde lijsten;*
- c. *het doen van voorstellen voor de adoptie en de implementatie van open standaarden en basisvoorzieningen;*
- d. *het toezien op naleving van het 'pas-toe-of-leg-uit regime' ten aanzien van basisvoorzieningen en het monitoren van de resultaten daarvan;*

Daarnaast behoeft het begrip basisvoorziening omschrijving in het Instellingsbesluit. Daarvoor zal de definitie worden gebruikt die in de notities aan Forum en College ten behoeve van de 'herkenning' van basisvoorzieningen is geformuleerd. De redactie daarvan is enigszins aangepast aan gebruik in de instellingsregeling. Deze definitie komt dan te luiden:

Een samenstel van informatie, een systeem, een organisatie en een koppelvlak, ten behoeve van dienstverlening aan burgers en/of bedrijven of het ondersteunen van daarbij behorende processen van informatie-uitwisseling tussen meer dan twee overheidsorganisaties.

Deze wijzigingen zijn voldoende om voor de korte termijn het mandaat ten aanzien van basisvoorzieningen te borgen. Voor de langere termijn (periode na 2011) zijn waarschijnlijk meer fundamentele aanpassingen nodig om de geleidelijke accentverschuiving van de taken van Forum en College van standaardisatie naar interoperabiliteit in de brede (waar de activiteiten rond basisvoorzieningen een voorbode van zijn) goed te verankeren en de inpassing in de governance van e-overheid te regelen.

8 Handelen van Forum en College: procedure op hoofdlijnen

Zoals eerder aangegeven onderscheiden we bij de erkenning van basisvoorzieningen twee situaties: de situatie van een bestaande voorziening die al een aantal jaren 'in de markt van overheidsorganisaties' staat (met name de NUP-voorzieningen). De tweede situatie is die van een nieuw ontwikkelde voorziening die net uit de projectfase komt. Beide situaties leiden overigens tot één lijst met voorzieningen waarvoor het pas-toe-of-leg-uit beleid geldt. In de wijze van toetsen zitten echter verschillen.

Bestaande voorzieningen

Voor bestaande basisvoorzieningen die worden aangemeld wordt eerst een ontvankelijkheidstoets uitgevoerd, aan de hand van de in paragraaf 10 geformuleerde criteria. De bestaande (oa. NUP-) voorzieningen zouden deze moeiteloos moeten passeren.

Vervolgens is de vraag aan de orde of de voorziening algemeen geaccepteerd is. Is dit zo, dan is een inhoudelijke toetsing niet meer aan de orde, maar ligt directe plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit lijst in de rede. Acceptatie bevestigt immers de conceptuele geschiktheid van de voorziening. Daarnaast speelt een rol dat de bestaande voorzieningen voor inbeheername door bijvoorbeeld Logius 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.

Is er nog geen situatie van algemene acceptatie, dan wordt de conceptuele toets uitgevoerd. Hierbij worden beelden van gebruikers verzameld. Als het concept gezond is (althans er ontstaat geen duidelijk negatief beeld), dan wordt een marginale toets verricht op de kwaliteitscriteria. Dat wil zeggen dat gechecked wordt of de kwaliteitstoets bij inbeheername van de voorziening adequaat is uitgevoerd. Uitsluitend waar deze toetsing niet volledig heeft plaatsgevonden, zal aanvullende inhoudelijke toetsing aan de orde zijn. Veelal zal de beheerpartij in dergelijke gevallen gevraagd worden aanvullend bewijsmateriaal aan te leveren.

Zijn concept en kwaliteit voldoende, dan kan de voorziening op de pas-toe-of-leg-uit lijst worden geplaatst.

Het besluit omtrent plaatsing op de lijst gaat vergezeld van een adoptieadvies, indien dit noodzakelijk wordt geacht. Dit zal met name aan de orde zijn indien er tekenen van non-adoptie zijn.

Aansluitend op de ontvankelijkheidstoets wordt een intake uitgevoerd waarin materiaal wordt verzameld ten behoeve van de verdere toetsing van de voorziening langs de bovenbeschreven lijnen. Op basis hiervan kan een plan worden opgesteld: is al het materiaal voorhanden, waar is aanvullend onderzoek nodig, waar is – ondanks aanwezig materiaal – juist een second opinion gewenst?

Nieuwe voorzieningen

Ook voor nieuwe voorzieningen worden de ontvankelijkheidstoets en intake doorlopen.

Is een voorziening echt nieuw, dan zal de kwaliteitstoets nog niet direct aan de orde zijn. Bij een nieuwe voorziening is vooral het verkrijgen van een beeld over de geschiktheid van het concept van de voorziening van belang. Onafhankelijke beelden van de onderzoekers en de beelden van recent aangehaakte (of aan te haken) gebruikers staan hierin centraal.

Indien het conceptuele oordeel positief is, kan de kwaliteitstoets plaatsvinden. Ook hier geldt dat als de voorziening al in beheer is overgedragen, deze kwaliteitstoets een marginale kan zijn. Als de voorziening nog niet in beheer is, zal een volledige toets op kwaliteit moeten worden uitgevoerd.

Ook bij nieuwe voorzieningen kan plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit lijst vergezeld gaan van een adoptieadvies, waarin bijvoorbeeld randvoorwaarden voor brede acceptatie worden opgenomen. Deze kunnen bijvoorbeeld liggen in de sfeer van financiën of implementatie-ondersteuning.

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, systeemorganisatie 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 er bij de ontwikkeling overheidsorganisaties (als gebruikers) en eindgebruikers (burgers/bedrijven) betrokken geweest?
- d) 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.

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?

Meer uitgewerkt kunnen de volgende criteria en subcriteria worden gehanteerd:

Nut en noodzaak	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. Kosten op landelijk niveau zijn in beeld.
	Het gebruik van de voorziening door een overheidsorganisatie heeft voordeel ten opzichte van	Kwalitatieve baten en Financiële baten voor klantorganisaties van

	zelf doen.	<p>verschillende typen zijn in beeld.</p> <p>Migratiekosten voor verschillende typen klanten zijn in beeld.</p> <p>Verschillende typen klanten achten de baten (ruimschoots) hoger dan de kosten.</p>
Functionaliteit	Functionele behoefte is in beeld.	Functionele behoeften van verschillende klantgroepen heeft plaatsgevonden.
	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 niet toe ten opzichte van de bestaande oplossingen.</p> <p>NB Dit criterium houdt niet in dat de voorziening feature voor feature tenminste hetzelfde biedt als de bestaande oplossingen.</p>

Compliance	De voorziening voldoet aan de wettelijke vereisten.	In lijn met algemene wetgeving zoals WBP, WOB, Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. In lijn met domeinwetgeving ter uitvoering waarvan de voorziening dient.
Genericiteit	De voorziening is in de onderscheiden marktsegmenten toepasbaar.	De wijze van toepassing en de benodigde functionaliteit in de verschillende marktsegmenten (overheidsorganisaties * sectoren) in beeld. De voorziening is zodanig opgebouwd dat de een generieke kern is te onderkennen met specifieke toevoegingen. 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:

- 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?
- Is de voorziening goed beheerd?

Zoals gezegd zal het Forum deze toets niet zelf ten volle verrichten, doch bezien in hoeverre bij inbeheername van de voorziening gebleken dat de voorziening deze toets kan doorstaan.

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

Onderhoudbaarheid	Is de code goed	Ontwerpdocumenten
--------------------------	-----------------	-------------------

	gedocumenteerd?	beschikbaar en onderhouden. Relatie tussen code en ontwerpen is eenvoudig te leggen.
	Is de code goed modulair opgezet?	Er is een software architectuur, waar een adequate modularisatie blijkt (vakmatige beoordeling).
	Code wordt (door)ontwikkeld tegen een expliciete norm aangaande onderhoudbaarheid van code.	Er is tenminste een norm aangaande beheersing van de complexiteit van modules. Er zijn afspraken over de wijze van coderen. Er zijn controles om de gestelde normen te controleren, ofwel doorlopend, ofwel periodiek, maar frequent gedurende de ontwikkeling.
Schaalbaarheid	Is de voorziening 'in control' op schaalbaarheidsgebied.	Is bekend tot welke omvang de voorziening in zijn huidige vorm kan opschalen? Is voorzien hoe de voorziening kan schalen bij groei? Is bekend hoeveel tijd en resources met de diverse opschaalacties gemoeid is?
Stabiliteit	Is bekend van de voorziening dat deze min of meer storingsvrij kan functioneren?	De voorziening draait tot op heden in productie binnen de grenzen van een SLA. Grote verstoringen blijven uit of zijn althans zeer zeldzaam. De voorziening reageert op irreguliere interacties met de omgeving voorspelbaar en zonder verstoring van de dienstverlening.

Beveiliging	De voorziening zelf heeft passende beveiligingsfuncties.	Er is een specifieke risico-analyse voor de voorziening. De risicoanalyse wordt periodiek en mogelijkterwijs incidenteel geëvalueerd en herzien.
	Beheer van de beveiligingsfuncties van de voorziening is uitgewerkt en belegd.	Specifieke maatregelen zijn opgesteld voor de voorziening. (Mogelijk: specifiek normenkader.) Uitgangspunt is 'in control' zijn voor de beveiliging van de voorziening. Het management system voor de voorziening is beschreven en onderdeel van externe audit.
	De beheerorganisatie heeft een management system voor de beveiliging, dat periodiek extern wordt geaudit.	De voorkeur geniet een ISO 27001 certificatie. Voldaan wordt aan de PvIB / NOREA normen voor uitbesteding van IT diensten.
	De security van de voorziening wordt beproefd middels periodieke penetratietests.	
Standaardisatie	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.	Open standaarden worden op de relevante gebieden gevolgd. Waar dit niet het geval is, dienen de gevolgen acceptabel te zijn. De migratie naar de relevante open standaarden dient te zijn

		aangegeven.
Beheer	De voorziening wordt beheerd door een professionele beheerorganisatie. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond door een Third Party Mededeling.	<p>De beheerorganisatie heeft afgesproken service levels, rapporteert hierover en beheert de voorziening gericht op de afgesproken service levels.</p> <p>Beheerprocessen zijn gedocumenteerd. Verantwoordelijkheden mbt die beheerprocessen zijn benoemd en liggen vast.</p> <p>Verantwoordelijken leggen aantoonbaar verantwoording af in lijn met hun verantwoordelijkheden.</p>