



Rapport

Inventarisatie standaardisatie

30 augustus 2019

Versie | 1.0

Projectnummer | 20196050

VERDONCK
KLOOSTER &
ASSOCIATES

Berenschot

Inventarisatie standaardisatie

30 augustus 2019

Versie | **1.0**

Projectnummer | **20196050**

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting.....	6
1.1	Onderzoeksvraag.....	7
1.2	Beleidsagenda.....	7
1.3	Analysekader.....	8
1.4	Conclusies en aanbevelingen NL DIGIbeter.....	9
1.5	Algemene conclusies en aanbevelingen.....	11
1.6	Handelingsperspectief.....	12
2.	Inleiding.....	14
2.1	Omschrijving opdracht.....	15
2.2	Leeswijzer.....	15
3.	Onderzoekskader.....	16
3.1	Inleiding.....	17
3.2	NL DIGIbeter.....	17
3.3	Standaardisatie leidt tot standaarden.....	17
3.4	Analysekader.....	18
3.5	Verdere opbouw rapportage.....	19
4.	Algemene inzichten over standaardisatie.....	20
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Algemene bevindingen over standaardisatie.....	21
4.3	Bevindingen over wet- en regelgeving en standaardisatie.....	25
4.4	Bevindingen over verantwoording, toezicht en handhaving.....	26
5.	NL digibeter en standaardisatie.....	28
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Thema 1: Investeren in innovatie.....	29
5.3	Thema 2: Beschermen van grondrechten en publieke waarden.....	31
5.4	Thema's 3 en 4: Dienstverlening.....	33
5.5	Thema 5: Klaar voor de toekomst.....	37
6.	Handelingsperspectief.....	40
6.1	Stelselniveau.....	41
6.2	NL DIGIbeter.....	42

Management- samenvatting

Hoofdstuk 1



1.1 Onderzoeksvraag

Medio 2018 heeft het kabinet met de Agenda Digitale Overheid 'NL DIGIbeter' invulling gegeven aan het voornemen uit het Regeerakkoord om een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus tot stand te brengen. In 'NL DIGIbeter' zijn diverse beleidsdoelstellingen opgenomen, waarbij standaardisatie medebepalend kan zijn voor het realiseren van de doelstellingen die veelal voortbouwen op gegevensuitwisseling. Daarom zijn, in overleg met de begeleidingscommissie, een tweetal onderzoeksvragen geformuleerd

- Waar kan standaardisatie in de ogen van de onderzoekers bijdragen aan de beleidsdoelstellingen uit 'NL DIGIbeter'?
- Welke activiteiten, interventies of maatregelen worden aanbevolen in het kader van bevorderen van de betreffende standaardisatie? Bezie hierbij ook adoptie van bestaande standaarden, variërend van meer voorlichting, tot verplichtstellen of suggesties op het gebied van toezicht en handhaving en het oplossen van knelpunten bij standaardisatie.

Parallel aan het afronden van dit rapport zijn in juli de geactualiseerde NL DIGIbeter en een brief aan de Tweede Kamer over regie op gegevens verschenen. Deze zijn in dit rapport niet verwerkt, de peildatum is 1 juli 2019.

1.2 Beleidsagenda

NL DIGIbeter is de agenda voor de Digitale Overheid die zich richt op de overheid en het contact met burgers en ondernemers. NL DIGIbeter is een agenda van alle overheden gezamenlijk en legt de verbinding met belangrijke publieke en private partners¹. NL DIGIbeter richt zich op vijf thema's.

De vijf thema's van NL DIGIbeter

1. **We investeren in innovatie:** Daarbij denken we niet alleen aan nieuwe technieken maar vooral ook aan een nieuwe manier van werken. Samen met de markt en de wetenschap, via startups én in andere creatieve vormen van samenwerking gaan we oplossingen zoeken.
 2. **Beschermen van grondrechten en publieke waarden:** Door te innoveren wil de Nederlandse overheid vooroplopen bij het gebruik van nieuwe digitale technieken. Tegelijkertijd willen we als overheid alle burgers en ondernemers én hun rechten beschermen als die door nieuwe ontwikkelingen onder druk komen te staan.
 3. **Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen:** Wanneer we zeggen dat we burgers en ondernemers centraal zetten, bedoelen we daarmee nadrukkelijk óók dat iedereen van onze diensten gebruik moet kunnen maken. De meeste mensen zijn geholpen met een digitale oplossing die altijd bereikbaar is. Voor mensen die nog niet kunnen of niet willen zijn er andere vormen van contact.
 4. **Onze dienstverlening maken we persoonlijker:** Dankzij digitalisering kunnen we dienstverlening vanuit de leefwereld van burgers en ondernemers gebruiksvriendelijker, persoonlijker en proactief maken. Bijvoorbeeld bij een huwelijk, geboorte, de start van een bedrijf of een andere levensgebeurtenis. In zo'n situatie krijg je vaak te maken met veel verschillende dienstverleners, over de grenzen van publiek en privaat heen.
 5. **Klaar voor de toekomst!:** Deze agenda bevat de uitgangspunten en acties om de ambities van de overheid te realiseren. We weten dat de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering razendsnel gaan. Daarom is deze agenda nadrukkelijk een startdocument en niet in beton gegoten.
-

¹ NL DIGIbeter is in samenhang tot stand gekomen met de Nederlandse Digitaliseringsstrategie en de Nederlandse Cybersecurity Agenda. Deze strategieën vormen gezamenlijk het motorblok voor digitalisering. Het rapport gaat niet in op deze samenhang.

1.3 Analyse kader

Er zijn geen eenduidige begripsdefinities voor standaardisatie. Standaardisatie is in onze ogen een proces: het proces om te komen tot samenwerking (interoperabiliteit) door middel van (bindende) afspraken teneinde een gedeeld doel te bereiken. De afspraken (de standaarden of afsprakenstelsels zelf) richten zich op het ontwerp, de constructie, het testen of gebruiken van een product of dienst. De wetenschap maakt daarbij onderscheid in meetstandaarden, standaarden voor uitwisseling en kwaliteitsstandaarden. In dit rapport sluiten wij voor het begrip standaard aan bij de doelstelling van het Forum Standaardisatie: interoperabiliteit en leveranciers-onafhankelijkheid te bevorderen via het gebruik van open standaarden in de publieke sector en in communicatie met private partijen. Daarnaast draagt standaardisatie ook bij aan het realiseren van standaard voorzieningen (zoals voor ID-management, Gebruiker Centraal en Regie op gegevens) of een set van afspraken die ervoor zorgen dat voorzieningen op elkaar aansluiten.

In ons denken over standaardisatie is een analysekader ontwikkeld (zie bijlage A) dat we gebruiken voor het formuleren van onze aanbevelingen. Dit analysekader is gebaseerd op een tweetal modellen 1) het Interoperabiliteitsmodel van de Nederlandse Overheidsreferentie Architectuur (NORA) met 5 lagen en 2) het Arenamodel, een model van Berenschot dat is ontwikkeld voor het werken aan maatschappelijke vraagstukken. Door deze twee modellen te combineren zijn onderstaande analysevragen voor standaardisatie opgesteld die we per beleidsdoelstelling gebruiken. Aan de hand van een vijftal casussen is het analysemodel ook getoetst op bruikbaarheid om een standaardisatievraagstuk te analyseren.

Controlevragen voor standaardisatie

1. Is duidelijk bij alle betrokkenen voor welk doel of gemeenschappelijk (strategisch) vraagstuk de standaardisatie tot stand moet komen? Is dit doel helder geformuleerd en is duidelijk welke bijdrage standaardisatie moet gaan leveren?
 2. Is het speelveld in kaart gebracht, wie zijn betrokken in de coalitie en in welke (initiatief nemende, faciliterende of volgende) rol? Welke belangen spelen er (stakeholderanalyse)? Gaat het om een keten of een sector overstijgend of internationaal vraagstuk? Ligt het initiatief bij de overheid of niet?
 3. Zijn de partijen geïnteresseerd aan het bereiken van het doel? Is duidelijk waar kosten en baten liggen? Wie heeft de pijn als er niks gebeurt of pijn als er juist wel iets gebeurt?
 4. Welke governance (spelregels en werkwijze) is afgesproken om tot samenwerking en vertrouwen te komen?
 5. Is er voldoende eenduidigheid over de oplossingsrichting (het soort standaard) in de coalitie?
 6. Is er voldoende kennis over de oplossingsrichting (het soort standaard) in de coalitie?
 7. Is sprake van nieuwe (experimentele) oplossingen en/of moet er rekening gehouden worden met bestaande (legacy) oplossingen of technische standaarden?
 8. Op welke interoperabiliteitslagen richten de vraagstukken rond de inhoud van de standaard zich? Is een analyse gemaakt van de uitdagingen per laag (ervaring leert dat iedere laag andere uitdagingen kent)? Zijn afspraken over juridisch kader, operationele toepassing, processen, connectiviteit en semantische interoperabiliteit (metadata) voldoende ingevuld?
 9. Is de vaststelling en het beheer van de standaarden open en transparant ingericht? Hoe wordt dynamiek in het speelveld en wijzigingsbehoefte of transitie naar de standaard ondersteund?
 10. Is wetgeving nodig voor de adoptie en of juridische grondslag van de standaard?
 11. Hoe wordt het al dan niet verplicht voldoen aan de standaard gecontroleerd (toelating tot het stelsel, toezicht, audits, etc.)
 12. Hoe helpen stimuleringsmaatregelen of incentives bij gebruik en adoptie? (financieel, voorlichting en communicatie, verplichting/dwang, etc.)
 13. Is sprake van een netwerkeffect en wat is dan de kritische massa?
 14. Wat is de exit strategie als blijkt dat de standaard niet voldoende bijdraagt?
-

1.4 Algemene conclusies en aanbevelingen

In meer algemene zin zien wij een aantal terugkerende succesfactoren of lessen die kunnen bijdragen aan standaardisatie en niet direct aan de thema's van NL DIGbeter gekoppeld zijn. In hoofdstuk 4 hebben wij deze verder uitgewerkt.

1.4.1 Algemeen

Ontwikkel een gestructureerde methode (op basis van het in dit rapport geschetste analysekader) om als overheid de vraagstukken rond standaardisatie in kaart te brengen op een samenhangende wijze. Bewaak zo dat alle aspecten en lagen aandacht krijgen. Bewaak in dat kader ook of een kritische massa noodzakelijk is voor succes en stuur daar dan op. Neem hierin de internationale ontwikkelingen mee.

Breng de wereld van wetgevingsjuristen en informatiekunde bij elkaar om de uitdagingen op semantische interoperabiliteit bij wet- en regelgeving op te lossen. Nut de mogelijkheden van de Nederlandse Taxonomie Architectuur (NTA) hier verder voor uit en ontwikkel een 'Digitoets' als aanvulling op het Integraal Afwegings Kader (IAK).

Onderzoek de belemmeringen voor adoptie van standaarden om tot een juiste interventie-strategie te komen. Interventie kan zich richten op kennisgebrek, bepaalde prikkels en tenslotte verplichting via regelgeving. Maar die laatste vergt dan ook toezicht en handhaving.

Investeer in het over sectoren heen kunnen sturen op de doelstellingen van NL DIGbeter door uitbreiding van het mandaat en de afstemming in het Overheidsbreed Overleg Digitale Overheid (OBDO) op gebied van standaardisatie.

1.4.2 Wetgeving

Benoem in de regelgeving die uitvoering geeft aan de wettelijke grondslag voor een standaard expliciet de standaarden en de wijze van toezicht op compliance (PLAN + DO). Koppel dit aan de PDCA cyclus voor monitoring (CHECK) en handhaving (ACT). Deze twee laatste stappen worden nu zelden uitgevoerd en zouden een trendbreuk zijn. Verplicht standaarden die evident bijdragen aan het voorkomen van onaanvaardbare veiligheidsrisico's waarvoor de partijen zelf geen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen (vergelijk verplicht stellen van de autogordel).

1.4.3 Handhaving

Specifieke toezichtarrangementen worden teruggedrongen door de overheid, veelal binnen wetgeving gebracht (wetsvoorstel Digitale Overheid), en zoveel mogelijk vervangen door vormen van generiek toezicht. Sluit daarom voor standaardisatie aan bij deze ontwikkeling. Maak vervolgens per initiatief of toepassing van standaardisatie expliciet de keuze voor de inrichting van toezicht en handhaving (kaders en mandaat), zowel t.b.v. de juridische laag als organisatorische.

Het wettelijke instrumentarium is wel het ultimum remedium. In speelvelden waar al sprake is van een uitgewerkte governance en sterke coalitievorming (bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en waterschappen) kunnen ook niet-wettelijke, bestuurlijke instrumenten effectief worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn o.a. adoptie monitoren, streefbeeldafspraken, naming shaming/faming, benchmarking, bestuursafspraken en kwaliteitshandvesten.

1.5 Conclusies en aanbevelingen NL DIGIbeter

Standaardisatie kan in onze ogen een belangrijke bijdrage leveren in het bereiken van de ambities van de Agenda Digitale Overheid. Waar en hoe is in deze rapportage zo concreet mogelijk beschreven maar de 'hoe'-vraag kan maar tot op zekere hoogte ingevuld worden omdat hiervoor nadere verdieping noodzakelijk is. Voor veel onderwerpen geldt dat op basis van gesprekken van een uur met veel respondenten, documentstudie en onze kennis wel een richting is te geven maar nog geen pasklaar recept voor elke standaardisatieopgave. Wij concluderen dat het recept sterk af hangt van de fase van ontwikkeling van de oplossingsrichting bij een maatschappelijke vraag. Maar er is wel een algemeen analysekader waar alle recepten aan moeten beantwoorden. Daarom hanteren we het analysekader van 14 onderwerpen uit paragraaf 1.3 die moeten worden geadresseerd om te kunnen bepalen wat de volgende stappen zijn om tot samenwerking te komen en uiteindelijk werkende afspraken te maken die een doelstelling uit NL DIGIbeter helpen realiseren. In de bijlage C wordt de waarde van het analysekader concreet gemaakt door 5 casussen op deze wijze in detail te analyseren.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen ten aanzien van standaardisatie op de thema's van de agenda zijn de volgende:

1.5.1 Innovatie

Standaardisatie en innovatie hebben een wisselwerking. Soms werken bestaande standaarden als 'vruchtbare grond' en basis voor innovatie. Een goed voorbeeld hiervan zijn internetstandaarden. Het kan ook zijn dat standaarden de status quo in stand houden, dan zijn ze belemmerend voor innovatie. Hiervoor is het nodig dat de overheid een gestructureerde methode ontwikkelt voor standaardisatie en publiek-private samenwerking waarmee de randvoorwaarden om tot afspraken te komen rond innovaties worden benoemd en ingevuld (faciliteren van het proces bij de start). De aanpak van IHE² en Innopay³, waarbij verschillende vormen van publiek-private samenwerking worden beschreven, kan daarbij een voorbeeld zijn. Kijk ook naar de wijze waarop startups nieuwe digitale diensten ontwikkelen.

Participeer als overheid langs de lijn van één van de belanghebbende partijen om zo je inhoudelijke invloed aan te wenden en stuur langs die weg (indien nodig) op gebruik van bestaande standaarden die aan bestaande beleidsdoelstellingen bijdragen (veiligheid, grondrechten, toegankelijkheid) of om deze standaarden uit te nutten (bouwstenen). Waak ervoor om het eigenaarschap naar je toe te trekken maar geef door te participeren wel aan wat de samenhang is van innovaties die bijdragen aan de doelstellingen van NL DIGIbeter.

Speel actief in op het moment dat een innovatie over gaat van Proof of Concept naar een reguliere standaard om zo de 'early adopters'⁴ mee te krijgen.

Bewaak dat op de organisatorische laag van een standaard afspraken worden opgenomen om met de belanghebbenden periodiek stil te staan bij de ontwikkelingen in de omgeving en wat dat van de standaard vraagt (innovatie binnen de standaard) of welke nieuwe toepassingsgebieden mogelijk zijn om de standaard te verbreden (innovatie met de standaard, batenmaximalisatie en bereiken van de 'late majority').

1.5.2 Grondrechten

Ethiek van de digitale transformatie is op vele bestuursafdelingen onderwerp van gesprek. Veel partijen ontwikkelen kaders en richtlijnen. Wij geven in overweging om ook te werken aan een code voor 'goed digitaal bestuur'. Deze kan een standaard binnen de overheid zetten die een olievlekwerking naar andere beleidssectoren kan hebben. Daarbij hoort de uitwerking van de elementen van zo'n code zoals bijvoorbeeld een keurmerk voor algoritmen.

Wet- en regelgeving om publieke waarden te borgen zoals de AVG, bevatten nog veel 'open' normen over de rechten van burgers, bijvoorbeeld het inzage- en correctierecht. Het is wenselijk deze rechten samen met de betrokkenen overheidsorganen uit te werken naar standaarden of werkwijzen waarmee deze rechten kunnen worden vormgegeven. Dit is nauw verbonden met de ontwikkelingen rond 'regie op gegevens', maar het is ook aan te bevelen om te bekijken welke afspraken er op kortere termijn gemaakt kunnen worden.

2 Integrating the Healthcare Enterprise (IHE), is een internationaal en wereldwijd samenwerkingsverband tussen gebruikers en leveranciers van ICT in de zorgsector. en promoot het gebruik van zorg- en ICT standaarden zoals DICOM en HL7.

3 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/30/generiek-afsprakenstelsel-voor-datadeelinitiatieven-als-basis-van-de-digitale-economie>

4 Innovatietheorie van Rogers. Start met innovatoren (innovators) en pioniers (early adopters), krijg ook de achterlopers (late majority) en achterblijvers (laggards) mee.

1.5.3 Dienstverlening

Op gebied van verbeteren van dienstverlening door standaardisatie zijn er zeer veel lopende initiatieven. Standaardisatie is hier bijna een beleidsdoelstelling op zich en het thema leent zich bij uitstek voor het toepassen van standaardisatie.

Voor het ontwerpen van goede dienstverlening zou de overheid als eerste stap in gezamenlijkheid een 'standaard' methodiek kunnen adopteren waarin consequent de gebruiker centraal staat.

De onderwerpen Regie op gegevens, nieuwe (federatieve) technologie inzetten en digitale portalen werken als katalysator voor veel van de hier genoemde beleidsdoelstellingen en daaraan gekoppelde standaardisatie. De geboden oplossing moet begrijpelijk zijn, toegankelijk, veilig, en moet hergebruik van datagebruik mogelijk maken. Tevens vergt dit semantische interoperabiliteit en koppeling aan levensgebeurtenissen.

Zet voor betrokken partijen een koers uit als 'navigator' met welke brongegevens en partijen een eerste werkende oplossing voor regie op gegevens bij een bekend vraagstuk kan worden gebouwd. Maak vervolgens een duidelijke keuze in de 'emerging' standaard die je als overheid wilt gaan adopteren. Laat niet te lang duizend bloemen bloeien, want dan krijg je het vliegwiel niet aan de gang. Ga aan de slag met elkaar om kennis en ervaring op te doen met de gekozen standaarden en voorzieningen (waaronder mogelijk een aangepast MijnOverheid als controledashboard).

Werk parallel aan uniformeren van de websites van de overheid en de wijze waarop de overheid communiceert zodat dit herkenbaar is en kan bijdragen aan de veiligheid van deze websites (zie bijvoorbeeld bijlage C2 over phishing).

Dwing daarbij de noodzakelijke technische beveiligingsmaatregelen af die nu nog soms genegeerd worden.

1.5.4 Klaar voor de toekomst

De voorzieningen die de basisinfrastructuur vormen zijn gebaseerd op de overeengekomen standaarden en vormen daarmee belangrijke enablers voor nieuwe digitale diensten en innovatie. De modernisering van de basisinfrastructuur, wordt wel aangestipt in NL DIGibeter, maar niet verder uitgediept.

Bestempel de voorzieningen in de basisinfrastructuur die voor NL DIGibeter nodig zijn (zoals identiteit, API-koppelvlakken, webrichtlijnen, netwerk en beveiligingseisen) als nutsvoorzieningen en bestuur deze ook als zodanig. De ambitie vraagt om een sectoroverstijgende invulling en samenwerking van alle partijen om tot overeenstemming te komen over de basisinfrastructuur en de bijpassende standaarden. Vul hiervoor de regierol in door de verbinding te zoeken met de lopende initiatieven en een plan op te stellen voor de ordening in de vorm van een doelarchitectuur voor de digitale infrastructuur (vergelijkbaar met de rol van een Rijksbouwmeester). Zoek hiervoor de publiek-private samenwerking.

Maak gebruik van de standaardisatie kennis en het netwerk van partijen als Geonovum, ECP, NEN, Innopay, IHE, Zorginstituut Nederland, VNG Realisatie en Logius.

Naar analogie van de Omgevingswet nieuwe stijl is harmonisatie van wetgeving vooraf een belangrijke voorwaarde om tot goede basisvoorzieningen te komen in plaats van puntoplossingen. Bouw in de IAK voor wetgeving ook een 'Digitoets' in die de beleidsmaker voorafgaand aan het wetgevingsproces dwingt om te kijken naar hergebruik van bestaande digitale standaarden (zowel technisch, semantisch als organisatorisch) en digitale uitvoerbaarheid.

1.6 Handelingsperspectief

Op basis van dit onderzoek stellen wij dat de huidige aanpak en inrichting om te komen tot een goed werkende, veilige en duurzame digitale overheid op bepaalde vlakken te kort schiet (hoofdstuk 6).

Dit kan met name op twee fronten versterkt worden. Ten eerste moet vooraf strenger dan nu in beleidsvorming en wetgeving gestuurd worden op standaardisatie. Ten tweede moet achteraf strenger dan nu gecontroleerd worden of afspraken over standaardisatie worden nageleefd.

Wij zien intensivering als noodzakelijk vanuit bestuurlijk perspectief:

- Versterk de regie op de standaardisatie via het OBDO door een regieraad in te stellen die nadrukkelijk stuurt op de intersectorale standaardisatieagenda.
- Onderzoek welke financiële en andere bestuurlijke arrangementen kunnen bijdragen aan het oplossen van het 'kip/ei' probleem rond standaardisatie.
- Leg standaarden of voorzieningen die evident bijdragen aan de doelstellingen en die niet vanzelf worden gevolgd, vast in de regelgeving (strekking in de WDO, invulling in een besluit of AMVB) zodat de overheid als geheel geen uitzonderingen of achterblijvers meer kent.
- Versterk het toezicht op die regelgeving door te investeren in implementatie van standaardisatie in de bestaande en reguliere toezichtkaders binnen de overheid.

Tenslotte is de ambitie in NL DIGibeter zeer breed en veelomvattend. Dat heeft het risico in zich dat van alles een beetje wordt gedaan. Leg daarom in het OBDO de prioriteiten vast via de geschetste regieraad, waarbij die in onze ogen op korte termijn liggen bij:

- Strakkere regie op de basisinfrastructuur en adoptie van sector overstijgende standaardisatie.
- Een gedragen keuze voor de verdere invulling van regie op gegevens.
- Oplossingen voor semantische interoperabiliteit (breder inzetten van de Nationale Taxonomie Architectuur en IAK uitbreiden met een 'Digitoets').
- Definiëren van gestructureerde methoden voor innovatie, standaardisatie en ontwikkelen van digitale overheidsdienstverlening aan burgers.
- Dit gehele rapport en met name het bestuurlijk handelingsperspectief kan de basis zijn voor een standaardisatieagenda.

Inleiding

Hoofdstuk 2



2.1 Omschrijving opdracht

2.1.1 De achtergrond

Medio 2018 heeft het kabinet met de Agenda Digitale Overheid 'NL DIGIbeter' invulling gegeven aan het voornemen uit het Regeerakkoord om een ambitieuze, brede agenda voor de verdere digitalisering van het openbaar bestuur op verschillende niveaus tot stand te brengen. In 'NL DIGIbeter' zijn diverse beleidsdoelstellingen opgenomen, waarbij standaardisatie medebepalend kan zijn voor het realiseren van de doelstellingen die veelal voortbouwen op gegevensuitwisseling.

2.1.2 De aard en het doel

Standaardisatie komt vaak nog te weinig of op een niet-open wijze op gang. Hierdoor worden mogelijk niet alleen bovengenoemde ambities niet waargemaakt, zijn de kosten bovendien onnodig hoog en is er sprake van sterke leveranciersafhankelijkheid. De Agenda Digitale Overheid stelt volgens BZK daarom het volgende doel zoals beschreven in de oorspronkelijke vraagstelling voor dit onderzoek:

'Standaardisatie van gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en naar burgers en bedrijven bevorderen om zo optimaal bij te dragen aan de brede doelstellingen van de Agenda Digitale Overheid, met aandacht voor toezicht en handhaving.'

2.1.3 De invulling van de opdracht

In de aanpak is een begeleidingscommissie opgenomen waarmee steeds is afgestemd over de te bereiken resultaten. De begeleidingscommissie heeft aangegeven het onderzoek primair te richten op de standaardisatieopgave en de specifieke open standaarden zelf alleen te benoemen waar dit van toepassing is. De onderzoeksvragen zijn:

- Waar kan standaardisatie in de ogen van de onderzoekers bijdragen aan de beleidsdoelstellingen uit 'NL DIGIbeter'?
- Welke activiteiten, interventies of maatregelen worden aanbevolen in het kader van bevorderen van de betreffende standaardisatie? Bezie hierbij ook adoptie van bestaande standaarden, variërend van meer voorlichting, tot verplichtstellen of suggesties op het gebied van toezicht en handhaving en het oplossen van knelpunten bij standaardisatie.

Het resultaat stelt de opdrachtgevers in staat om te bepalen of een aparte standaardisatieagenda moet worden opgesteld en welke acties op korte termijn bijdragen aan de ambities zoals verwoord in 'NL DIGIbeter'.

2.2 Leeswijzer

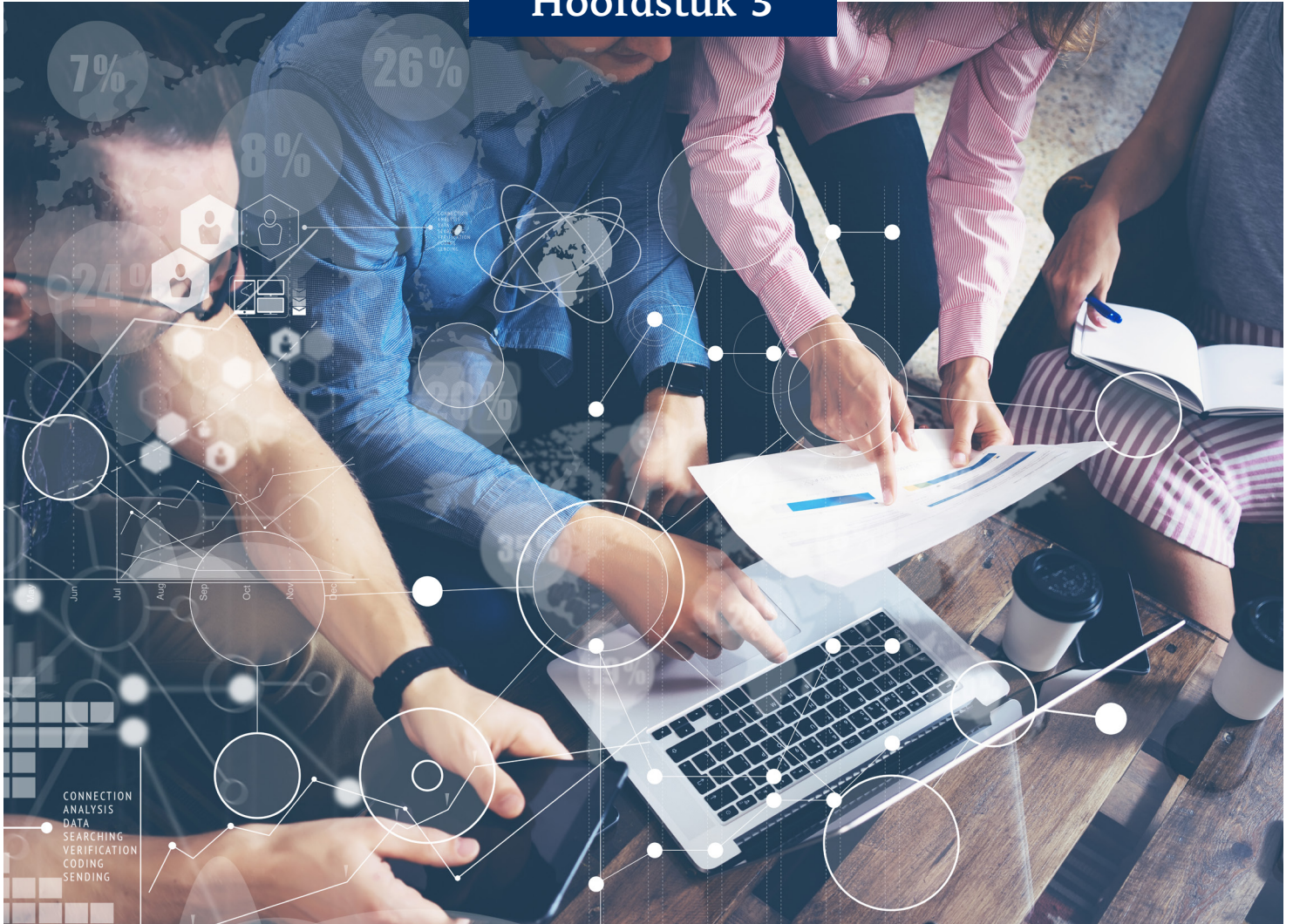
Na een korte uitleg van het onderzoekskader in hoofdstuk 3 presenteren we de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 6 volgt ons advies op wat vervolgstappen moeten zijn. De onderbouwing daarvan wordt in de bijlagen in detail gegeven.

Kort samengevat leidt dit tot onderstaande indeling:

- Hoofdstuk 1: Managementsamenvatting
- Hoofdstuk 2: Inleiding onderzoek
- Hoofdstuk 3: Onderzoekskader
- Hoofdstuk 4: Algemene inzichten over standaardisatie
- Hoofdstuk 5: NL DIGIbeter en standaardisatie
- Hoofdstuk 6: Handelingsperspectief

Onderzoekskader

Hoofdstuk 3



3.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op onze analyse is het van belang:

- Nader kennis te nemen van de doelstellingen van de agenda NL DIGIbeter
- De wijze waarop we het begrip standaardisatie in dit onderzoek interpreteren
- Het gehanteerde onderzoekskader
- De verdere opbouw van de rapportage

3.2 NL DIGIbeter

NL DIGIbeter is de agenda voor de Digitale Overheid die zich richt op de overheid en het contact met burgers en ondernemers. NL DIGIbeter is een agenda van alle overheden gezamenlijk en legt de verbinding met belangrijke publieke en private partners. NL DIGIbeter richt zich op vijf thema's.

De vijf thema's van NL DIGIbeter

1. **We investeren in innovatie:** Daarbij denken we niet alleen aan nieuwe technieken maar vooral ook aan een nieuwe manier van werken. Samen met de markt en de wetenschap, via startups én in andere creatieve vormen van samenwerking gaan we oplossingen zoeken.
2. **Beschermen van grondrechten en publieke waarden:** Door te innoveren wil de Nederlandse overheid vooroplopen bij het gebruik van nieuwe digitale technieken. Tegelijkertijd willen we als overheid alle burgers en ondernemers én hun rechten beschermen als die door nieuwe ontwikkelingen onder druk komen te staan.
3. **Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen:** Wanneer we zeggen dat we burgers en ondernemers centraal zetten, bedoelen we daarmee nadrukkelijk óók dat iedereen van onze diensten gebruik moet kunnen maken. De meeste mensen zijn geholpen met een digitale oplossing die altijd bereikbaar is. Voor mensen die nog niet kunnen of niet willen zijn er andere vormen van contact.
4. **Onze dienstverlening maken we persoonlijker:** Dankzij digitalisering kunnen we dienstverlening vanuit de leefwereld van burgers en ondernemers gebruiksvriendelijker, persoonlijker en proactief maken. Bijvoorbeeld bij een huwelijk, geboorte, de start van een bedrijf of een andere levensgebeurtenis. In zo'n situatie krijg je vaak te maken met veel verschillende dienstverleners, over de grenzen van publiek en privaat heen.
5. **Klaar voor de toekomst!:** Deze agenda bevat de uitgangspunten en acties om de ambities van de overheid te realiseren. We weten dat de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering razendsnel gaan. Daarom is deze agenda nadrukkelijk een startdocument en niet in beton gegoten.

3.3 Standaardisatie leidt tot standaarden

Er zijn geen eenduidige begripsdefinities voor standaardisatie. Standaardisatie is in onze ogen een proces: het proces om te komen tot samenwerking (interoperabiliteit) door middel van (bindende) afspraken teneinde een gedeeld doel te bereiken. De afspraken richten zich op het ontwerp, de constructie, het testen of gebruiken van een product of dienst. De wetenschap maakt daarbij onderscheid in meetstandaarden (relevant voor onder meer eerlijke handel, wetenschap en industrie), standaarden voor uitwisseling (van data maar ook fysiek bijvoorbeeld een containermaat of melkpak) en kwaliteitsstandaarden (bijvoorbeeld de beveiligingsstandaard ISO27001). In dit onderzoek staan met name de standaarden voor uitwisseling centraal en komen ook kwaliteitsstandaarden in beeld.

Het resultaat van standaardisatie slaat neer in een standaard of afsprakenstelsel waaraan partijen zich committeren of zouden moeten committeren om dat gezamenlijk geformuleerde doel te bereiken. In dit rapport sluiten wij voor het begrip standaard aan bij de doelstelling van het Forum Standaardisatie: interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid te bevorderen via het gebruik van open standaarden in de publieke sector. Daarnaast zien wij ook veel publiek-private initiatieven, zoals MedMij in de medische zorg en iShare in de logistiek en veel initiatieven in de private sector, zoals het online betaalsysteem iDEAL.

Een afsprakenstelsel zien we hierbij als een stelsel van meerdere standaarden waarbij ook stelselafspraken worden toegevoegd op gebied van besturing en organisatie van het stelsel en waarbij het continu bouwen aan onderling vertrouwen een belangrijke rol speelt. Binnen een afsprakenstelsel kunnen de standaarden zelf wijzigen terwijl de afspraken over het uiteindelijke doel (bijvoorbeeld digitale identificatie of regie op gegevens), de besturing daarvan en organisatie hetzelfde blijven (bijvoorbeeld het verschil tussen SBR als stelsel en XBRL als standaard).

3.4 Analysekamer

In het denken over standaardisatie heeft het onderzoeksteam een analysekamer ontwikkeld dat we gebruiken voor het in beeld brengen van initiatieven en het formuleren van onze bevindingen en aanbevelingen. Het is daarbij ook bruikbaar bij de beleidsvorming rond standaardisatie en interventies. Dit analysekamer is gebaseerd op een tweetal modellen 1) het Interoperabiliteitsmodel van Nederlandse Overheidsreferentie Architectuur (NORA) en 2) het Arenamodel, een model van Berenschot dat is ontwikkeld voor de analyse van maatschappelijke vraagstukken. Het analysekamer is getoetst aan het in opdracht van het ministerie van EZ&K door Innopay uitgebrachte advies over het bevorderen van datadelen in het MKB⁵. Voor een gedetailleerde beschrijving van het model verwijzen we naar bijlage A.

Het interoperabiliteitsmodel bestaat uit vijf lagen:

Interoperabiliteitsmodel

1. **Netwerklaag:** de connectiviteit; de standaarden om knooppunten in het netwerk veilig met elkaar te verbinden (bijvoorbeeld het internetprotocol). Ook de netwerkbeveiliging zit in deze laag.
2. **Applicatielaag:** het koppelvlak voor interoperabiliteit op systeemniveau; ze bevat de registers, bouwstenen en voorzieningen en hun koppelvlakken en service afspraken (inclusief beveiliging).
3. **Informatielaag:** de woordenboeken, informatiemodellen of taxonomieën waarin de betekenis is beschreven in een bepaald format. In de informatielaag wordt onderscheid gemaakt tussen semantische afspraken (betekenis van data) en de technische datamodelen of berichtenboeken voor gegevensuitwisseling waarin de syntax afspraken (structuur van de data) zijn opgenomen.
4. **Organisatorische laag:** de afspraken (beleid), besturing en processen van de uitwisseling; verantwoordelijkheden, wijzigingsprocessen, producten en diensten, aansluitvoorwaarden, beveiliging en dergelijke (bijvoorbeeld zoals in het stelsel van basisregistraties).
5. **Grondslagenlaag:** de wet- en regelgeving op basis waarvan de standaard wordt toegepast; de juridische basis voor het gebruik van de uit te wisselen gegevens (bijvoorbeeld de wet basisregistratie personen of een opsporingsbevoegdheid).

Over al deze lagen heen spelen de aspecten Beveiliging en Privacy binnen de standaard en beheer van de standaarden of afsprakenstelsels.

Het arenamodel gaat in op een vijftal aspecten die van belang zijn bij het werken aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken:

Arenamodel

- **Speelveld:** Zijn de juiste partijen betrokken bij het vraagstuk, welke inbreng en kennis hebben ze en wat dragen zijn bij?
 - **Coalitie:** Wat is de leidende coalitie die verantwoordelijkheid neemt en komt tot besluiten?
 - **Kennis:** Welke kennis is er over het vraagstuk en de oplossingsrichtingen en is daar overeenstemming over?
 - In hoeverre is er een **gelijke gerichtheid** van de betrokken vanuit belangen en emoties op het vraagstuk?
 - Hoe zijn door de coalitie **spelregels** en een **werkwijze** afgesproken om met elkaar samen te werken in het speelveld en tot gedragen besluiten te komen?
-

Door deze twee modellen te combineren hebben we een veertiental controlevragen ontwikkeld die behulpzaam zijn bij het bepalen van de agenda voor standaardisatie voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken:

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/30/generiek-afsprakenstelsel-voor-datadeelinitiatieven-als-basis-van-de-digitale-economie>

-
1. Is duidelijk bij alle betrokkenen voor welk doel of gemeenschappelijk (strategisch) vraagstuk de standaardisatie tot stand moet komen? Is dit doel helder geformuleerd en is duidelijk welke bijdrage de standaardisatie moet gaan leveren?
 2. Is het speelveld in kaart gebracht, wie zijn betrokken in de coalitie en in welke (initiatief nemende, faciliterende of volgende) rol? Welke belangen spelen er (stakeholderanalyse)? Gaat het om een keten of een sector overstijgend of internationaal vraagstuk? Ligt het initiatief bij de overheid of niet?
 3. Zijn de partijen gecommitteerd aan het bereiken van het doel? Is duidelijk waar kosten en baten liggen? Wie heeft de pijn als er niks gebeurt en wie heeft de pijn als er juist wel iets gebeurt?
 4. Welke governance (spelregels en werkwijze) is afgesproken om tot samenwerking en vertrouwen te komen?
 5. Is er voldoende eenduidigheid over de oplossingsrichting (het soort standaard) in de coalitie?
 6. Is er voldoende kennis over de oplossingsrichting (het soort standaard) in de coalitie?
 7. Is sprake van nieuwe (experimentele) oplossingen of moet er rekening gehouden worden met bestaande (legacy) oplossingen of technische standaarden?
 8. Op welke lagen richten de vraagstukken rond de inhoud van de standaard zelf zich? Is een analyse gemaakt van de uitdagingen per laag (ervaring leert dat iedere laag andere uitdagingen kent)? Zijn afspraken over juridisch kader, operationele toepassing, processen, connectiviteit en semantische interoperabiliteit (metadata) voldoende ingevuld?
 9. Hoe is de vaststelling en het beheer van de standaarden open en transparant ingericht? Hoe wordt dynamiek in het speelveld en wijzigingsbehoefte of transitie naar de standaard ondersteund?
 10. Is wetgeving nodig voor de adoptie en of juridische grondslag van de standaard?
 11. Hoe wordt het al dan niet verplicht voldoen aan de standaard gecontroleerd (toelating tot het stelsel, audits, etc.)
 12. Hoe helpen stimuleringsmaatregelen of incentives bij gebruik en adoptie? (financieel, voorlichting en communicatie, verplichting/dwang, etc.)
 13. Is sprake van een netwerkeffect en wat is dan de kritische massa?
 14. Wat is de exit strategie als blijkt dat de standaard niet voldoende bij draagt?
-

In de bijlage C wordt de waarde van het analysekader concreet gemaakt door vijf casussen op deze wijze in detail te analyseren. Deze casussen zijn voor een deel ontleend de onderwerpen die in NL DIGIbeter worden behandeld.

3.5 Verdere opbouw rapportage

Aan de hand van dit analysekader zijn we aan de hand van studies, rapporten en interviews nagegaan welke algemene inzichten over standaardisatie bestaan en wat nationale en internationale wet- en regelgeving zegt over de standaarden voor NL DIGIbeter (hoofdstuk 4).

We hebben vervolgens specifiek onderzocht welke aandachtspunten over standaardisatie zijn te benoemen ter ondersteuning van de doelstellingen van NL DIGIbeter (hoofdstuk 5). We eindigen met een handelingsperspectief waarin we uitwerken hoe onze aanbevelingen nader zijn te operationaliseren (hoofdstuk 6).

Algemene inzichten over standaardisatie

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

Standaardisatie is het proces om tot een standaard te komen en deze toe te passen. Een standaard is in het kader van NL DIGIbeter een set van afspraken om de kwaliteit of veiligheid in de digitale publieke dienstverlening te waarborgen, of een set met afspraken die ervoor zorgen dat voorzieningen op elkaar aansluiten. De waarde van standaardisatie wordt soms pas na vele jaren bereikt en is niet altijd bij de start in de volle breedte te voorzien. Een goed voorbeeld hiervan is het internet. De focus ligt wat ons betreft niet zozeer op het product, de standaard, maar op het proces van standaardisatie. In de volle breedte van de agenda NL DIGIbeter is er niet op voorhand een pasklaar recept te formuleren waarmee met behulp van standaardisatie de (diversiteit aan) beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter gerealiseerd kunnen worden.

Een rapportage als de voorliggende kan mogelijk de suggestie wekken dat er vreselijk veel mis is met standaardisatie. Immers onze gesprekspartners benadrukken in hun gesprekken vaak de aspecten die in hun ogen beter kunnen of nog niet zijn opgepakt. Dit zou echter de winst die de afgelopen jaren met standaardisatie is geboekt te kort doen. Om enkele verworvenheden van de afgelopen jaren te benoemen: Nederland kent een stelsel van basisregistraties die door vrijwel alle overheidsorganen voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken wordt ingezet, er is overheidsbrede consensus over wat een informatieveilige overheid is en wat partijen daarvoor moeten doen, digitale identificatie is gemeengoed geworden, gegevens in de fysieke omgeving worden in samenhang en gestandaardiseerd ontsloten en intersectorale gegevens worden steeds meer via gestandaardiseerde uitwisseling en 'linked data' in samenhang ingezet. Op dit moment wordt fors ingezet op een overheidsbrede 'API-strategie' om digitale diensten eenvoudiger met elkaar te kunnen laten samenwerken.

4.2 Algemene bevindingen over standaardisatie

In hoofdstuk 5 benoemen we per thema van NL DIGIbeter waar volgens ons kansen liggen om met behulp van standaardisatie de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter nog beter te realiseren. De lezer kan er voor kiezen om daar te starten. Wij hebben er voor gekozen om eerst een aantal algemene inzichten en aanbevelingen rond standaardisatie in beeld te brengen omdat dit generiek voor elke vorm van standaardisatie van toepassing is.

Focus op de techniek en de standaard. Standaardisatie speelt zich vaak te veel af in de hoek van de specialisten. Op zichzelf begrijpelijk, want zij hebben verstand van de materie, maar het leidt ook tot hyperprofessionalisme en het maatschappelijk vraagstuk dat opgelost dient te worden verdwijnt daarmee uit beeld. Standaardisatie begint met de vraag welk maatschappelijk vraagstuk centraal staat en wat de aard van dat vraagstuk is.

Aanbeveling: Bepaal aan de hand van ons analysekader het bredere maatschappelijke vraagstuk van de standaardisatie, of er overeenstemming is over het maatschappelijke doel van de standaardisatie en de oplossingsrichting, hoe het speelveld rond het vraagstuk is georganiseerd en op welke laag van het interoperabiliteitsmodel het standaardisatieproces vooral speelt. Ontwikkel eventueel het analysekader verder tot een leidraad voor standaardisatie.

Standaardisatie op alle vijf lagen: Standaarden zijn te vaak gericht op maar één laag in het interoperabiliteitsmodel. Daadwerkelijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken vereist afspraken/standaarden op elke laag.

Aanbeveling: het analysekader gaat uit van vijf lagen van het interoperabiliteitsmodel. Het maatschappelijk vraagstuk dient daarmee als verbinding tussen die vijf lagen. Alleen door systematisch deze lagen aan de hand van het maatschappelijk vraagstuk te doorlopen ontstaan afsprakenstelsel/toepassingsprofielen waarmee gericht vraagstukken opgelost kunnen worden.

Semantische interoperabiliteit: Definities van gegevens zijn afhankelijk van de context en het doel waarvoor ze gebruikt worden. In de publieke sector vinden vele definities van begrippen hun oorsprong in wet- en regelgeving. Maar bij de totstandkoming van deze regelgeving wordt de betekenis van gegevens en begrippen zelden afgestemd met de bronhouders, waardoor er vele definities ontstaan van dezelfde woorden zoals 'loon', 'kunstwerk' of 'oppervlakte'. Daarmee zijn de vastgelegde gegevens door (subtiele) betekenisverschillen minder goed uitwisselbaar en kunnen in het maatschappelijk verkeer tot misverstanden en onjuiste beslissingen leiden. Volledige semantische interoperabiliteit is een illusie, betekenisverschillen zijn er altijd en zijn ook nodig, afhankelijk van de context waarin het gegeven gebruikt wordt. Daar zijn natuurlijk goede oplossingen voor, via bijvoorbeeld de 'FAIR' principes van 'Linked Data' (zie paragraaf 5.4, thema dienstverlening). Maar ook de wijze waarop in de dit inzichtelijk wordt gemaakt met behulp van een stelselcatalogus, zoals bij de Omgevingswet (zie de casus Omgevingswet in bijlage C), kan als voorbeeld dienen. Aan de andere kant zijn ook vaak arbitraire keuzen gemaakt en begrippen historisch gegroeid. Bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving zien wij dit nog steeds.

Aanbeveling: Het dichterbij elkaar brengen van de wereld van wetgevingsjuristen en de informatiekunde kan helpen om dit probleem op te lossen. In dit verband denken we aan de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek op dit vlak⁶, 'Wendbaar Wetgeven'. Het is goed denkbaar dat het 'taalmodel' dat vanuit die studie is ontwikkeld, wordt doorontwikkeld tot een informatiekundige toolkit voor wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Daarmee kan nieuwe onnodige semantische non-interoperabiliteit worden voorkomen. Een andere aanvullende mogelijkheid is het ontwikkelen van een Digitoets⁷ op nieuwe wet- en regelgeving. Een dergelijke toets van nieuwe wet- en regelgeving toetst vooraf als onderdeel van het IAK of er niet nodeloos nieuwe definities en standaarden worden geopperd. Zo kan bijvoorbeeld gecheckt worden of de standaarden van de Omgevingswet zoals STOP (zie bijlage C) ook bruikbaar zijn voor bijvoorbeeld de Wet open overheid. Ook kan overlap en dubbeling worden voorkomen. Daarnaast geeft de in het kader van SBR ontwikkelde Nederlandse Taxonomie Architectuur mogelijkheden om meer sectoren waar verantwoording een rol speelt semantisch te harmoniseren. Er zijn nog legio rapportageverplichtingen die ondersteund kunnen worden door SBR bijvoorbeeld in de zorg en de voedselveiligheid in de agrifood-sector.

Adoptie: Adoptie van eenmaal ontwikkelde standaarden blijft achter of komt langzaam tot stand. De 'pas toe of leg uit' lijst (PTOLU) bestaat al jaren, inclusief de in regelgeving vastgelegde verplichting bij verwerving van ICT-producten of diensten boven de 50.000 euro te kiezen voor ICT die deze standaarden gebruiken, óf in hun jaarverslag uit te leggen welke zwaarwegende redenen ze hebben gehad om dat niet te doen. Maar in de publieke sector wordt maar in 15% van de aanbestedingen om alle cruciale standaarden van deze lijst gevraagd (pas-toe). Daarbij zijn er zeer weinig organisaties die de verplichting volgen om in hun jaarverslag te verantwoorden waarom ze dat na hebben gelaten (leg uit), terwijl ze dat in de 85 procent van die gevallen zouden moeten doen. Van expliciete 'Leg uit' voor met name genoemde aanbestedingen was in de jaarverslagen van de betreffende overheidsorganisaties (waaronder 3 ministeries) geen sprake. Knelpunten voor adoptie die worden genoemd in de interviews zijn: hoge kosten van implementatie van een standaard (te weinig baten), lagere prioriteit voor de doelstelling die met de standaard moet worden bereikt, 'not invented here' gedrag (draagvlak), complexiteit standaard en gebrek aan kennis bij de implementerende organisatie, ontbreken van netwerkeffect (geen kritische massa en wachten op elkaar), veroudering van de standaard of een combinatie van deze factoren. De open beschikbaarheid van de standaard zelf is soms ook nog een drempel als deze alleen tegen betaling kan worden geraadpleegd, bijvoorbeeld ISO 27001 en 15408 op gebied van informatiebeveiliging.

Aanbeveling: Het is verleidelijk om direct naar interventies te grijpen bij achterblijvende adoptie maar stap één is te onderzoeken waarom adoptie achterblijft. In de vragenlijst komen de kosten/baten analyse en een inventarisatie van belangen van stakeholders om een standaard te volgen voorbij. Is bij het opstellen van de standaard hier voldoende aandacht voor geweest? Daarna kan worden gezien welke interventie ter bevordering moet worden ingezet. Wij zien drie hoofdrichtingen voor interventie:

A. **Interventie op kennis.** Investeer in het verbeteren van de kennis om de standaard te kunnen gebruiken en onderhouden. Dat kan bijvoorbeeld door het inrichten van een gedeeld competence centre of door beschikbaar stellen van expertise (VNG Realisatie, Zorginstituut Nederland, Geonovum, Logius). Maar ook zelftesten (internet.nl) kunnen helpen om complexe standaarden eenvoudiger toe te passen.

⁶ Bijvoorbeeld 'Wendbaar wetgeven', M.A.F. Lokin, 2018

⁷ Er worden natuurlijk nu al zeer regelmatig uitvoeringstoetsen van nieuwe wetten en regels doorgevoerd. Deze richten zich veelal alleen op uitvoerbaarheid en niet per se op de vraag of informatiekundige standaarden worden gehanteerd.

- B. Interventie op prikkels.** Hiervan zijn vele varianten denkbaar. Financieel door subsidie op verkrijgen van een norm, implementatie of gebruik (Het VIPP programma in de zorg is hier een voorbeeld van). Stimuleren van gebruik door ranglijsten (naming & faming/shaming zoals Beste digitale gemeente). Bepaalde diensten kunnen alleen worden afgenomen als je de standaard volgt (certificering) of het volgen van de standaard levert een voordeel op (CBS geeft op haar site aan: 'Als stimulans voor het inzenden op deze manier zal het CBS informatie terug leveren. Informatie waar de ondernemer en zijn/haar intermediair iets aan hebben. Zoals informatie waarmee de ondernemer de bedrijfsresultaten kan vergelijken met het totaal aan bedrijven in de branche en in de regio.')⁸.
- C. Dwang, toezicht en handhaving.** Als de maatschappelijke baten positief zijn (algemeen maatschappelijk belang) en de baten liggen niet bij de afzonderlijke partijen (individueel organisatie belang), dan moet je als overheid overwegen om verplichtstelling te gebruiken als het algemene maatschappelijke belang zelf een onvoldoende intrinsieke motivatie is. Daarnaast kan dwang een hulpmiddel zijn om achterblijvers over de streep te trekken om zo te voorkomen dat onnodig meerdere kanalen/voorziening ondersteund moeten worden en voorlopers belemmerd worden in verdere innovatie.

Mogelijke interventies a) en b) zouden tijdens het standaardisatieproces naar voren moeten komen als een goede analyse is gemaakt van de adoptieaspecten. Alleen als blijkt dat er onvoldoende interventie instrumenten zijn voor een gedragen invoering blijft optie c) over. Er is dan blijkbaar geen intrinsieke motivatie bij de belanghebbenden om een standaard te volgen (onvoldoende eigenbelang en onvoldoende beeld of overtuiging van het algemeen maatschappelijk belang). In die zin is er ook een volgtijdelijkheid te onderkennen in de interventies, eerst inzetten op kennis en prikkels en tot slot meer op dwang gebaseerde maatregelen.

Bij dat laatste geldt dan wel dat het toezicht en de handhaving op de naleving kan worden versterkt voor verplichte standaarden. Dit kan met bestaande toezichtsarrangementen (bindende voorschriften, verplichte audits, standaard rapportages en horizontaal en verticaal toezicht) en door meer dan in het verleden bewaken dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Dit lijkt in elk geval noodzakelijk op het gebied van informatiebeveiliging en de vereiste toegankelijkheid van website voor mensen met een beperking volgens EN 301 549.

8 <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/meer-over-cbs-enquetes/standaard-business-reporting-sbr->

Netwerkeffect: Vele malen is in onze gesprekken benoemd dat de ontwikkeling, implementatie, beheer en onderhoud van standaarden kostbaar is. Deze kosten worden echter pas terugverdiend als een kritische massa een standaard heeft geïmplementeerd, pas dan ontstaat interoperabiliteit en het netwerkeffect⁹. Dit is een specifiek aspect voor adoptie. We hebben dit bijvoorbeeld gezien bij eHerkenning, bij eFacturieren en bij MijnOverheid.

Aanbeveling. Als een kritische massa moet worden bereikt om succesvol te zijn zal in het begin bijna altijd een prikkel moeten worden geboden om deel te gaan nemen. In veel gevallen betekent dit duidelijke verdienmodellen zoals die ook bekend zijn in de markt: gratis proefperiode, extra mogelijkheden tegen betaling, early adopters gratis en laggards tegen betaling etc. Iemand moet sturen op het 'tipping point' om de kritische massa over het kantelpunt heen te helpen. Een verplichting voor overheden kan dan de nodige duidelijkheid brengen (voor zowel overheden als leveranciers) zodat onnodige kosten worden vermeden (investeren we wel in de goede standaard, moet ik verschillende koppelvlakken naast elkaar blijven ondersteunen?). Indien de overheid een duidelijk commitment aangaat is het bedrijfsleven bereid diepte investeringen te doen op standaarden.

Internationale en Europese initiatieven: Veel standaardisatie in de digitale wereld speelt per definitie op internationaal niveau vanwege het grensoverschrijdende kenmerk ervan. Enerzijds aan de publieke kant (EU en VN), zoals bijvoorbeeld het ISA2¹⁰ programma van de EU om interoperabiliteit te bevorderen. Maar ook private initiatieven zoals OASIS. Veel respondenten geven aan dat deze initiatieven en ontwikkelingen nog in onvoldoende mate in Nederland bekend zijn en doordringen. De Europese Unie beschikt over een helder plan op welke terreinen geïnvesteerd moet worden in ICT en waarom. Vervolgens kent de EU een systematiek die stimuleert dat partijen die daarvan gebruik willen maken geholpen worden, bijvoorbeeld met subsidies. Op het gebied van standaardisatie neemt de Europese digitale agenda dan ook een duidelijke positie in; voor verdere innovatie, gegevensuitwisseling en de vermindering van administratieve lasten. Om invloed uit te oefenen op de standaarden die buiten Nederland ontstaan is het van belang hier vertegenwoordigd te zijn, vooral als je in Nederland voorop loopt, anders krijg je een ongewenste uitkomst opgedrongen (bij eFacturieren is dat goed gegaan).

9 Een netwerkeffect voor standaardisatie is het effect dat ervoor zorgt dat een standaard meer waarde heeft voor iemand, naargelang er meer gebruikers zijn die dezelfde standaard al gebruiken. Dit betekent ook dat wanneer iemand van een standaard gebruik gaat maken, de waarde ervan voor huidige gebruikers zal toenemen of de potentie daartoe heeft. Shapiro en Varian (1999).

10 https://ec.europa.eu/isa2/isa2_en

Aanbeveling: Zorg voor het inzichtelijker en toegankelijker maken van de verschillende internationale ontwikkelingen en wat dat betekent op nationaal niveau. Informatie is verspreid over vele bronnen en websites. Het volgen van deze initiatieven is zeer tijdrovend. Bureau Forum Standaardisatie (BFS) zou een internationale standaardisatie index kunnen ontwikkelen die het voor geïnteresseerde partijen inzichtelijk en doorzoekbaar maakt welke initiatieven er allemaal lopen en deze plaatsen in de nationale context. We denken daarbij aan voortbouwen op de EU monitor die het ANP heeft ontwikkeld voor algemene digitale ontwikkelingen vanuit Europa en de CEF monitor die een overzicht geeft van alle bouwblokken. Het OBDO kan hier middels de voorgestelde regieraad voor standaardisatie op sturen.

Binnen beleidssectoren: Een krachtig kennisinstituut kan binnen een sector veel betekenen voor het verder brengen van standaardisatie. Denk bijvoorbeeld aan Geonovum in de geowereld of Zorginstituut Nederland in de zorgsector met stevige sectorale kennis en veel inhoudelijke expertise. In sommige sectoren ontbreekt een dergelijk kennisinstituut.

Aanbeveling: Bevorder de ontwikkeling van kennisinstellingen rond standaardisatie op aspecten waar dit nu nog in mindere mate het geval is. Denk bijvoorbeeld aan de wereld van informatiebeheer, archivering, documentaire informatievoorziening en elektronische handtekeningen. Een wereld waarin op dit moment veel verandert. Partijen als de Nationale Bibliotheek of het Nationaal Archief zouden hier een rol in kunnen spelen.

Tussen beleidssectoren: Binnen sectoren is het gebruik van standaarden vaak redelijk tot goed geregeld. Er zijn vaak mechanismen binnen een sector om tot standaardisatie te komen, standaarden zijn regelmatig verankerd in sectorale wet- en regelgeving (zie bijlage E) en vanuit de sector wordt toegezien op toepassing en gebruik (VNG, Zorginstituut Nederland, etc.). Intersectoraal zijn deze mechanismen veel minder ingericht, terwijl steeds meer maatschappelijke vraagstukken sector overstijgend handelen vergt en er intersectoraal veel uitdagingen liggen. Logius vervult voor een aantal e-overheid voorzieningen in operationele zin deze rol wel. Maar het is de vraag in hoeverre zij goed is gepositioneerd om ook de meer strategische en verkennende rol op het gebied van standaardisatie te vervullen. Ook BFS heeft meer een toetsende en adviserende rol achteraf dan een strategische, initiërende rol. Intersectorale kansen blijven nu liggen omdat er geen partij is die belang heeft om deze kansen te pakken, besluiten te nemen en daarop door te pakken.

Zo bestaat bijvoorbeeld het risico dat vanuit de ontwikkelingen rond het beheer van persoonlijke gegevens, de burger wordt opgescheept met vele 'kluisjes' voor zijn data, vanuit de zorg, vanuit het onderwijs, vanuit gemeenten, vanuit verschillende uitvoeringsorganisaties enzovoorts en die mogelijk dan weer niet voldoende interoperabel zijn. Zo bestaat bijvoorbeeld het risico dat vanuit de ontwikkelingen rond het beheer van persoonlijke gegevens, de burger wordt opgescheept met vele 'kluisjes' voor zijn data, vanuit de zorg, vanuit het onderwijs, vanuit gemeenten, vanuit verschillende uitvoeringsorganisaties enzovoorts en die mogelijk dan weer niet voldoende interoperabel zijn.

Aanbeveling: Onder het OBDO zijn op dit moment geen tafels ingericht waar op een gestructureerde wijze interbestuurlijk en intersectoraal het gesprek over standaardisatie in het kader van een maatschappelijk doel wordt gevoerd. Wij geven het OBDO in overweging een permanente regieraad in te richten naar analogie van de programmeringsraad Logius die de intersectorale agenda voor standaardisatie opstelt en tot uitvoering brengt.

Samenvattend zijn onze aanbeveling ten aanzien van het proces van standaardisatie in de volgende tabel weergegeven:

Beleidsaspecten	Advies voor standaardisatie
Het maatschappelijk vraagstuk	Stel het maatschappelijke doel centraal als je het middel aan het ontwikkelen bent. De oplossingsrichting moet passen bij het doel.
Het resultaat (de standaard)	Neem altijd alle vijf lagen van het interoperabiliteitsmodel in ogenschouw en maak expliciet op welke lagen er afspraken moeten worden gemaakt (of juist niet). Juridische en organisatorische afspraken en beheer (BOMOS) moeten ook ingevuld zijn.
Semantische interoperabiliteit	Ontwikkel instrumenten of een aanpak om wet- en regelgeving bij het ontstaan te harmoniseren op betekenissen.
Adoptie	Analyseer de randvoorwaarden of knelpunten voor adoptie bij het standaardiseren en pas bij achterblijvende adoptie een passende interventie toe
Netwerkeffect	Bepaal de prikkels of het verdienmodel om de kritische massa te bereiken en stuur hier op.
Internationale en Europese dimensie	Ontwikkel bij BFS een index om de ontwikkelingen inzichtelijk te maken en nationale partijen betrokken bij standaardisatie te kunnen wijzen op wat er speelt en deze ontwikkelingen meer tastbaar te maken.
Tussen beleidssectoren	Richt onder het OBDO een regieraad in die over sectoren heen de standaardisatie initiatieven binnen het domein van NL DIGibeter bewaakt en het OBDO adviseert.
Binnen beleidssectoren	Stimuleer sectorale kennisinstellingen op het gebied van standaardisatie als deze er nog niet zijn.

4.3 Bevindingen over wet- en regelgeving en standaardisatie

De rol van wet- en regelgeving: De wisselwerking tussen standaardisatie en wet- en regelgeving werkt twee kanten op. Enerzijds kan standaardisatie een gevolg zijn van beleidsdoelstellingen en afspraken die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd (zoals bij het stelsel van basisregistraties), maar standaardisatie kan ook vragen om borging in nieuwe regelgeving om bijvoorbeeld adoptie te bevorderen of samenwerking te formaliseren. In beide gevallen zal een vorm van toezicht en handhaving moeten worden ingericht om de naleving te borgen.

In bijlage E en F van dit rapport gaan we uitgebreider in op de analyse van wet- en regelgeving en standaardisatie.

Aanbeveling. Zorg bij standaardisatie dat in de juridische en organisatorische lagen van een standaard of afsprakenstelsel de haakjes naar de wetgeving en toezicht en handhaving goed zijn uitgewerkt. Voor NL DIGIbeter betekent dit dat de Wet digitale overheid (WDO) voor een groot deel de grondslag kan bieden, maar dat steeds in de onderliggende besluiten en regelingen duidelijk moet zijn wat de relatie is tussen de regelgeving en de standaard en de borging van de naleving.

Wel of niet verplicht stellen: Niet alle standaarden lenen zich voor verplichtstelling. Soms is een langdurig iteratief ontwikkel- en leerproces nodig om een standaard eigen te worden. Dit geldt met name voor de kwaliteitstandaarden die veelal gericht zijn op organisatorische en beheersmaatregelen en afsprakenstelsels. Een goed voorbeeld is de toepassing van de praktijkrichtlijn beveiliging ISO 27002. Deze is eerst per overheidslaag en sectoraal toegepast, zodat daar ervaring met de beveiligingsstandaard opgedaan kan worden. In 2020 worden de verschillende standaarden voor de overheid vervangen door de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) die voor alle overheidslagen geldt nadat deze interbestuurlijk als standaard is bekrachtigd in het Overheidsbrede overleg Digitale Overheid (OBDO). Andere standaarden dragen evident bij aan het voorkomen van onaanvaardbare veiligheidsrisico's waarvoor de partijen zelf geen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen (vergelijk verplicht stellen van de autogordel of helmplicht) of indien dit voortvloeit uit internationale verplichtingen. Dit zijn bijvoorbeeld technische informatiebeveiligingsstandaarden zoals HTTPS en DNSSEC.

Aanbeveling: Maak per type standaard de afweging of gebruik wordt gestimuleerd door faciliteren van (vrijwillige) implementatie of juist door juridische verplichtstelling en stringent handhaven. Zie de aanbeveling hiervoor over adoptie. Onderzoek altijd eerst wat de reden is waardoor adoptie niet tot wasdom komt om de juiste interventie te kiezen.

Planning en verantwoording: Van de standaarden op de PTOLU lijst is herhaaldelijk vastgesteld dat het gebruik van deze standaarden een grote maatschappelijke waarde heeft. Organisaties worden minder afhankelijk van één specifieke leverancier en uitwisselen van informatie gaat door open standaarden eenvoudiger. Toch worden de standaarden op de PTOLU lijst niet altijd toegepast of ontbreekt de verantwoording waarom de standaard niet is toegepast.

Aanbeveling: Sluit in de jaarplancycclus van overheden t.a.v. het voldoen aan verplichte standaarden nauwgezet aan bij de PDCA cyclus: Geef aan welke standaarden relevant zijn bij de uitvoering van het beleid en welke niet (Plan), pas de standaarden toe (Do), ga na of de standaard volgens plan wordt toegepast (Check) en stel een verantwoording op over de standaarden die toegepast zijn en waarom standaarden niet toegepast worden (Act). Deze twee laatste stappen worden nu zelden uitgevoerd en zouden een trendbreuk zijn. Maak dit transparant door systematisch per laag van het vijflagenmodel na te gaan of standaardisatie een bijdrage kan leveren aan het oplossen van het maatschappelijke vraagstuk.

Samenvattend zijn onze aanbeveling ten aanzien van wetgeving en standaardisatie in de volgende tabel weergegeven:

Beleidsaspecten	Advies voor standaardisatie
De rol van wet- en regelgeving	Zorg bij standaardisatie dat in de juridische en organisatorische lagen van een standaard of afsprakenstelsel de haakjes naar de wetgeving en toezicht op compliance goed zijn uitgewerkt.
Verplichtstelling	Zorg voor standaarden die evident bijdragen aan het voorkomen van onaanvaardbare (veiligheids-)risico's voor juridische verplichtstelling en stringente handhaving.
Planning en verantwoording	Hanteer de PDCA cyclus voor overheden t.b.v. het gebruik en verantwoording over het al dan niet toepassen van standaarden.

4.4 Bevindingen over verantwoording, toezicht en handhaving

Verantwoording, toezicht en handhaving: Verantwoording, toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten waarmee de adoptie en voortgang kan worden gestimuleerd. Overheden leggen verantwoording af over hun handelen, soms in formele jaarverslagen, soms in de vorm van een 'In control statement'. Het al dan niet toepassen van standaarden kan daar een aparte plek in nemen. Het (extern) auditen ('assurance geven') verhoogt de betrouwbaarheid van de verantwoording. Vervolgens zorgt horizontaal en verticaal (interbestuurlijk) toezicht en handhaving voor het waarborgen van de naleving. De inzet hiervan wordt bepaald door de governance-structuur en de aanwezige checks and balances. Zowel binnen het openbaar bestuur, door zelfregulering binnen het bestuursorgaan, door duidelijke verantwoordingsverplichtingen, horizontale en verticale toezichtarrangementen, als door extern toezicht op marktpartijen. Afhankelijk van het domein en onderwerp liggen toezicht en handhaving niet altijd bij dezelfde partij.

Aanbeveling: Maak per initiatief of toepassing van standaardisatie expliciet de keuze voor de inrichting van verantwoording, toezicht en handhaving. Neem het ook mee in politieke verantwoordingsdebatten. Zoals beschreven in de paragrafen over wet- en regelgeving en bijlage F ontbreekt nu nog het 'haakje' door het ontbreken van de uitvoeringsregelingen van de WDO, waarin het mandaat en de kaders van verantwoording, toezicht en handhaving kunnen worden verankerd.

Stelselverantwoordelijkheid en toezicht: Stelselverantwoordelijkheid vereist een heldere rolverdeling binnen het stelsel, waarbij ieder bestuursorgaan afzonderlijk duidelijk omschreven verplichtingen heeft die het in nauwe samenwerking met andere bestuursorganen vervult. Concreet betekent dit dat in het geval dat wettelijke taken in medebewind bij een andere bestuurslaag zijn neergelegd, zoals bij informatieveiligheid, de rijksoverheid zich terughoudend opstelt in de interbestuurlijke verhoudingen. De rijksoverheid en individuele ministers houden op hun beleidsterrein wel een 'restverantwoordelijkheid'. Deze restverantwoordelijkheid vloeit voort uit de bevoegdheid om als ministers wetgeving te initiëren en aan te passen, om daarmee bijvoorbeeld een ongewenste situatie aan te passen en een gewenste situatie te creëren. Specifieke toezichtarrangementen worden teruggedrongen door de overheid en binnen de wetgeving en zoveel mogelijk vervangen door vormen van generiek toezicht.

Aanbeveling: Sluit voor standaardisatie aan bij de ontwikkelingen in het kader van WDO. Zorg dat naleving wordt opgenomen in de eigen PDCA-cyclus en over het geheel verantwoording afgelegd wordt (specifiek voor gemeenten: sluit aan met standaardisatie op het ENSIA initiatief ter versterking van het horizontaal toezicht op informatieveiligheid). Werk daarbij (verplichte) zelfregulering als instrument uit in zowel de grondslagenlaag als in de organisatorische laag: wie stelt verantwoording op en waarover, wie controleert/voert audits uit en tegen welke norm, wie houdt toezicht en op welke beleidsdoelen. De verantwoording- en auditlast moet beperkt blijven door gebruik van bestaande kwaliteitsstandaarden en hergebruik van beschikbare verantwoordingsinformatie in een dergelijke constructie. De introductie van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid is daarbij een belangrijke stap.

Bestuurlijke instrumenten: Met het Wetsvoorstel digitale overheid (WDO) krijgt toezicht en handhaving van het toepassen van standaarden een juridische grondslag. Het toepassen van een wettelijk instrumentarium is wel een ultimatum remedium. In beleidssectoren waar al sprake is van een uitgewerkte governance en sterke coalitievorming (bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en waterschappen) kunnen niet-wettelijke, bestuurlijke, instrumenten effectief werken om naleving te waarborgen. Zo is in het kader van de Omgevingswet een tussen de overheidslagen een bestuursakkoord overeengekomen waarin ondermeer is afgesproken dat de gegevens en informatieproducten die deel uitmaken van het DSO als open data voor hergebruik beschikbaar zijn. Gemeenten hebben onder de titel ‘Samen organiseren’ een uitvoeringsstructuur op coöperatieve basis opgezet voor collectieve informatievoorzieningen en dienstverlening en een daarbij passende governance en financieringswijze bepaald.

Aanbeveling: Ga na of binnen sectoren bestuurlijke instrumenten ingezet kunnen worden om de naleving van standaardisatie te waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Adoptie monitoren
- Streefbeeldafspraken
- Naming shaming/faming
- Benchmarking
- Bestuursafspraken
- Kwaliteitshandvesten
- Governance en financieringsafspraken
- Rapportage en verantwoording

Samenvattend zijn onze aanbeveling over verantwoording, toezicht en handhaving van standaardisatie in de volgende tabel weergegeven:

Beleidsaspecten	Advies voor standaardisatie
Verantwoording, toezicht en handhaving	Maak per initiatief of toepassing van standaardisatie expliciet de keuze voor de inrichting van verantwoording, toezicht en handhaving (kaders en mandaat), zowel op de grondslagen als organisatorische laag.
Stelselverantwoordelijkheid en toezicht	Specifieke toezichtarrangementen worden teruggedrongen door de overheid en binnen de wetgeving, en zoveel mogelijk vervangen door vormen van generiek toezicht. Sluit daarom voor standaardisatie aan bij deze ontwikkeling.
Bestuurlijke instrumenten	Naast wettelijke kaders kunnen ook (niet-wettelijke) bestuurlijke instrumenten worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Adoptie monitoren • Streefbeeldafspraken • Naming shaming/faming • Benchmarking • Bestuursafspraken • Kwaliteitshandvesten • Governance en financieringsafspraken • Rapportage en verantwoording

NL DIGIbeter en standaardisatie

Hoofdstuk 5



5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk benoemen we per thema van NL DIGIbeter waar volgens ons kansen liggen om met behulp van standaardisatie de realisatie van de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter te ondersteunen. De vijf thema's van NL DIGIbeter zijn:

1. We investeren in innovatie
2. Beschermen van grondrechten en publieke waarden
3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen
4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker
5. Klaar voor de toekomst!

Als standaardisatie van toepassing is gebruiken we het analysekader om te duiden op welke vragen nog antwoorden nodig zijn. Per thema koppelen wij in een tabel de beleidsdoelstellingen uit NL DIGIbeter aan de aanbevelingen over standaardisatie.

5.2 Thema 1: Investeren in innovatie

In thema 1 van NL DIGIbeter zijn de volgende beleidsdoelstellingen benoemd:

- Innovatie wordt gestimuleerd
- De dienstverlening wordt verbeterd door te experimenteren
- Er is continuïteit in de dienstverleningen bij het doorvoeren van vernieuwingen

Daarbij hebben we de volgende observaties.

Innovatie versus standaardisatie. De agenda stelt dat 'De mogelijkheden voor innovatie toenemen als de overheid standaarden verplicht stelt en open data zoveel mogelijk gebruikt'. Hierbij past in onze ogen een nuancering. Innovatie en standaardisatie hebben op meerdere manieren een wisselwerking. Enerzijds is sprake van innovatie *met* standaardisatie; men ontdekt nieuwe toepassingen die gebruik maken van de bestaande standaarden als 'vruchtbare grond' en basis voor innovatie. Deze batenmaximalisatie op basis van bestaande standaarden is echter van tevoren niet altijd te vatten in een business case. Anderzijds is sprake van innovatie *binnen* standaardisatie; door binnen de beheercyclus van de standaard te innoveren ontstaan nieuwe toepassingen ervan en blijft de standaard actueel en bruikbaar. Tenslotte ontstaan ook nieuwe standaarden door innovatie als er geen bestaande zijn.

Ons valt op dat veel initiatieven voor vernieuwing van digitale voorzieningen komen vanuit samenwerkingsverbanden die niet per se onder actieve beleidssturing door de (centrale) overheid tot stand komen maar vanuit een intrinsieke motivatie van informatieprofessionals (Common Ground, NL Design System (gebruiker centraal), API-strategie, Regie op Gegevens, etc.). Sturing en verplichtstelling door de overheid is dus geen randvoorwaarde.

Uit de interviews komt zelfs naar voren dat innovatie en standaardisatie met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Als standaard-den de status quo in stand houden zijn ze belemmerend voor innovatie. Een goed voorbeeld is wat ons betreft de aanpak van Common Ground die bewust werkt aan het idee om naast de bestaande gemeentelijke ICT-infrastructuur (en dus standaarden) een nieuwe, moderne ICT-infrastructuur (met nieuwe standaarden) te bouwen voor de uitwisseling van gegevens binnen en tussen gemeenten (die dus af wijkt van de bestaande STuF standaard). Common Ground poogt bewust vastgeroeste patronen tussen leveranciers en opdrachtgevers in de gemeentelijke sector te doorbreken door in te zetten op nieuwe architectuurconcepten¹¹. Tegelijk bouwt het initiatief voort op de bestaande infrastructurele basislaag met haar standaarden. Hetzelfde geldt voor het actieprogramma in de langdurige zorg.

Jeff Gaspersz¹² definieert innovatiekracht als het resultaat van gedrag van medewerkers en leidinggevendenden die hun kennis, creativiteit en betrokkenheid richten op verbetering en vernieuwing. Ze zijn bereid naar elkaars ideeën te luisteren, ervoor de tijd te nemen ondanks alle drukte. Innovatiekracht ontstaat wanneer medewerkers in staat en bereid zijn om het eigen werk vanuit een zekere afstand te kunnen bekijken en zich af te vragen: kan dit ook slimmer, sneller, beter? Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande (infrastructurele) standaarden die als *de facto* bekend staan, waarover geen discussie is onder de professionals. Het maakt dus wel uit welke standaarden je verplicht stelt om innovatie binnen bepaalde kaders te laten ontstaan. Wij verwachten dat intrinsieke motivatie van professionals die midden in de praktijk staan kan bijdragen aan innovatie met standaarden.

De door Gaspersz genoemde leidinggevende rol is vooral faciliterend, een platform creëren en (financieel) stimuleren. Die rol zou de overheid in onze ogen kunnen nemen om innovatie (en leren uit experimenten) te stimuleren door gebruik te maken van de intrinsieke motivatie van belanghebbenden en ze eigenaarschap te geven voor het resultaat. Maar een partij als VNG, ECP of innovatieve bedrijven (startups) kunnen ook die rol spelen. Meerdere geïnterviewden stellen ook dat het bedrijfsleven vaker als ketenpartner gezien moet worden in plaats van als opponent.

¹¹ <https://www.vngrealisatie.nl/roadmap/common-ground>

¹² <https://www.jeffgaspersz.nl>

Aanbeveling: Zoals de agenda aangeeft moet de overheid hier vooral ruimte scheppen en samenwerking stimuleren maar zonder per se het eigenaarschap te nemen. Faciliteer (financieel) initiatieven van coalitievorming/standaardisatie vanuit een vraagstuk of beleidsdoelstelling en laat innovatie bij de partijen die het probleem willen aanpakken. Stimuleer standaardisatielabs en andere goede voorbeelden zoals de connectathon van IHE, de service standard UK en de lean startup methode. Dus schep als overheid de randvoorwaarden voor decentrale initiatieven en publiek-private afsprakenstelsels (eHerkenning, MedMij) en gebruik het analysekader om te bepalen welke vragen invulling door de overheid vergen (wetgeving, kaders, adoptiestrategie en dergelijke). Participeer daarom als één van de belanghebbenden en stuur langs die weg (indien nodig) op gebruik van bestaande standaarden die maatschappelijke doelen (informatieveiligheid, toegankelijkheid) moeten ondersteunen. Wees daarbij scherp in het stellen van proceskaders GO/NO GO criteria) en stop bijvoorbeeld tijdig bij onvoldoende resultaat.

Gestructureerde methode. In de innovatieve fase moeten nog veel van de vragen uit het analysekader worden beantwoord voordat duidelijk is op welke wijze standaardisatie de innovatie kan helpen en tot succes zal gaan leiden. Dit geldt dus ook voor de innovaties die horen bij de doelstellingen in NL DIGIbeter zoals blockchain als standaard, standaarden voor AI, regie op gegevens, Halen bij de bron, federatief ID stelsel, en NL design system.

Het is van belang dat de coalitie eerst een gedeeld beeld krijgt bij het maatschappelijk vraagstuk en de oplossingsrichting die wordt gekozen. Vaak ontbreekt kennis en zijn experimenten nodig om die kennis aan te vullen. Experimenteren is de kennismotor voor innovatie. Ook moet aandacht worden gegeven aan kosten en baten van invoering van de standaard om later op adoptie te kunnen sturen. De ervaring leert dat werken met een gestructureerde en gefaciliteerde methode tot meer resultaten leidt. SBR is een duidelijk voorbeeld van een gestructureerde aanpak. Het in opdracht van het ministerie van EZ&K door Innopay uitgebrachte advies over het bevorderen van datadelen in het MKB geeft negen essentiële bouwstenen voor datadeel initiatieven. In de zorgsector faciliteert het Integrated Health Enterprise framework (IHE-framework) in welke afspraken gemaakt moeten worden en welke standaarden te gebruiken zijn op basis van openbaar beschikbare profielen.

Kenmerkend aan IHE is de heldere (internationaal) en goed gefaciliteerde werkwijze om tot standaarden te komen en compliancy aan te tonen. Ook blijkt uit het initiatief Digicampus¹³, een samenwerking tussen de wetenschap, het bedrijfsleven en de overheid rondom digitalisering van Nederland, dat het denken vanuit ketensamenwerking van belang is.

Aanbeveling: Bewaak als overheid, door te participeren in de experimenten rond dienstverlening, de standaardisatie inspanning op een gestructureerde wijze. Bepaal met elkaar aan de hand van het analysekader of de deelnemers hetzelfde beeld hebben bij het initiatief, wat de invloed is van belanghebbenden bij gesloten standaarden en verken interventies gericht op verdienmodellen voor open standaardisatie en bereiken van 'het netwerkeffect'¹⁴ samen met de markt.

Duizend bloemen bloeien: Innovatie start vaak op vele plekken tegelijk. Dat draagt bij aan kennisvorming. Echter richting doorontwikkeling, opschaling en standaardisatie is vereist dat initiatieven met elkaar verbonden raken en er keuzen worden gemaakt.

Aanbeveling: Geef, als regisseur van NL DIGIbeter, de samenhang aan tussen innovatieve ontwikkelingen en de beleidsdoelen. Zoals eerder gezegd is het daarom van belang te participeren in de belangrijkste standaardisatie initiatieven, zorg dat je als beleidsverantwoordelijke weet wat in deze initiatieven speelt. Breng bijvoorbeeld de samenhang tussen Common Ground, de API-strategie, NL Design System en de benodigde basisinfrastructuur in beeld die allen bijdragen aan regie op gegevens, toegankelijkheid en persoonlijke zaken op 1 plek (bij de bron) regelen. Organiseer bijeenkomsten met de verschillende initiatieven om kennis uit te wisselen en stuur op de onderlinge samenhang. Probeer daarbij niet één 'grand design' te maken, maar zoek naar betekenisvolle verbindingen tussen initiatieven.

¹³ <https://www.tudelft.nl/2019/tu-delft/digicampus-versnelt-innovatie-digitale-overheidsdiensten>

¹⁴ Een netwerkeffect voor standaardisatie is het effect dat ervoor zorgt dat een standaard meer waarde heeft voor iemand, naargelang er meer gebruikers zijn die dezelfde standaard al gebruiken. Dit betekent ook dat wanneer iemand van een standaard gebruik gaat maken, de waarde ervan voor huidige gebruikers zal toenemen of de potentie daartoe heeft. Shapiro en Varian (1999).

Innovatie verankeren: Tenslotte is er het element van innovatie *binnen* de beheercyclus van een bestaande standaard of afsprakenstelsel. Juist om te voorkomen dat een standaard vanwege veroudering moet worden vervangen door iets nieuws is het zaak innovatie *binnen* de standaard te verankeren. Door in de afspraken op de organisatielaag van een standaard bewust aandacht te schenken aan innovatie als onderdeel van (wijzigings-) beheer schep je de voorwaarden voor innovatie.

Aanbeveling: Bewaak dat op de organisatorische laag van een standaard afspraken worden opgenomen om met de belanghebbenden periodiek stil te staan bij de ontwikkelingen in de omgeving en wat dat van de standaard vraagt (innovatie binnen de standaard) of welke nieuwe toepassingsgebieden mogelijk zijn om de standaard te verbreden (innovatie met de standaard, batenmaximalisatie).

Beleidsdoelstellingen	Advies voor standaardisatie
Innovatie wordt gestimuleerd	Stimuleer initiatieven maar neem niet het eigenaarschap. Stuur door te participeren als belanghebbende en ontwikkel kaders voor de rol die je als overheid moet invullen zoals publiek-private samenwerking in afsprakenstelsels.
De dienstverlening wordt verbeterd door te experimenteren	Investeer in methoden om innovatief te standaardiseren. De aanpak van IHE en Innopay kan daarbij een voorbeeld zijn. Kijk naar de wijze waarop startups nieuwe digitale diensten ontwikkelen. Veranker innovatie door afspraken in de organisatielaag van een standaard.
Er is continuïteit in de dienstverleningen bij het doorvoeren van vernieuwingen	Zorg voor het opnemen van afspraken in de beschrijving van de organisatie laag van een standaard over doorontwikkeling en vernieuwing van een standaard. De belanghebbenden zelf zullen moeten zorgen voor continuïteit in de dienstverlening.

5.3 Thema 2: Beschermen van grondrechten en publieke waarden

In thema 2 zijn de volgende beleidsdoelstellingen benoemd

- Debat, onderzoek en gebruik van methoden wordt aangewakkerd
- De overheid vervult een voorbeeldfunctie ten aanzien van het gebruik van (big) data en algoritmen in besluitvorming door onderzoek en regels
- Wetgeving om rechten en waarden te borgen wordt toekomstbestendig gemaakt

Ethische kaders: Tegelijk met het innoveren wil de overheid ervoor zorgen dat alle burgers en ondernemers én hun rechten worden beschermd, als die door (nieuwe) ontwikkelingen onder druk (komen te) staan. Gedurende het onderzoek is gebleken dat dit thema breed leeft. En ook niet geheel verwonderlijk gegeven de issues rond fake news, de platform economie en profiling die regelmatig (in negatieve zin) het nieuws halen. Vele partijen hebben dan ook initiatieven genomen om hier hun standpunt en positie op te bepalen:

- Amsterdam en Eindhoven hebben gezamenlijk een aantal dataprincipes geformuleerd.
- De VNG heeft recent het rapport ‘Waardevol Digitaliseren’ uitgebracht.
- De Utrechtse Dataschool heeft De Ethische Data Assistent (DEDA) ontwikkeld.
- De Amsterdam Economic Board, heeft het TADA-initiatief genomen voor een verantwoorde digitale stad.
- De Raad van State heeft recent een advies uitgebracht over geautomatiseerde besluitvorming.
- De recente motie van de Tweede Kamer om een toezichthouder voor algoritmen in te stellen.

Er is nog sprake van een gefragmenteerde en versnipperde aanpak, terwijl naar onze mening juist op dit punt uniformering en standaardisatie vanuit rechtsgelijkheid bij kan dragen in het versterken van het vertrouwen in de (digitale) overheid. Aan vele bestuurstafels is de ethiek van de digitale transformatie een gespreksonderwerp.

Aanbeveling: Het is van belang de ethische discussie rond de digitale transformatie meer te structureren dan op dit moment het geval is. Het lijkt ons niet kosteneffectief om elke publieke organisatie zelf het wiel opnieuw te laten uitvinden. Uiteindelijk betreft het hier ‘good governance’ vraagstukken van de digitale overheid¹⁵. Een gezaghebbende commissie kan een standaard voor goed digitaal bestuur in de publieke sector ontwikkelen in nauwe dialoog met de betrokkenen. En uiteraard zullen de elementen van zo’n code dan ook uitgewerkt moeten worden. Zoals bijvoorbeeld een keurmerk voor algoritmen. Dit biedt bestuurders ook meer handvatten om met elkaar het gesprek te voeren. Dit kan starten met een code goed digitaal bestuur binnen bijvoorbeeld het openbaar bestuur en een olievlekwerking krijgen richting andere sectoren (ook privaat).

AVG: Een tweede bevinding is dat de bestaande normen om grondrechten en publieke waarden te waarborgen en met name de regels van de AVG, ‘open’ normen zijn, die in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd zijn. De AVG biedt burgers onder meer inzage-, correctierecht en het recht op vergetelheid. Maar hoe dit in de praktijk dient vormgegeven te worden is nog niet nader uitgewerkt. Het idee van regie op gegevens wordt gezien als de oplossingsrichting hiervoor, maar dat neemt niet weg dat de bestaande voorzieningen van overheidsorganen in ieder geval voorlopig binnen de huidige opzet hieraan invulling moeten geven.

Aanbeveling: Rond de AVG kan worden ingezet op het ontwikkelen van standaarden (voor regie op gegevens) waarmee bijvoorbeeld het inzage-, correctierecht en het recht op vergetelheid kunnen worden vormgegeven. Een dergelijke standaard bevordert tevens een duidelijke werkwijze voor burgers om hun rechten te kunnen uitoefenen en is dan ook nauw verbonden met standaardisatie initiatieven binnen thema 3 ‘regie op gegevens’. Het is daarbij te overwegen niet te wachten tot regie op gegevens is uitgekristalliseerd maar ook te kijken wat op kortere termijn mogelijk is om inzage-, correctierecht en recht op vergetelheid meer handen en voeten te geven.

Beleidsdoelstellingen	Advies voor standaardisatie
Debat, onderzoek en gebruik van methoden wordt aangewakkerd	Stel een commissie ‘good governance’ digitaal besturen in die in dialoog met overheidsorganen in de publieke sector een code ontwikkeld voor goed digitaal besturen.
De overheid vervult een voorbeeldfunctie ten aanzien van het gebruik van (big) data en algoritmen in besluitvorming door onderzoek en regels	Idem
Wetgeving om rechten en waarden te borgen wordt toekomstbestendig gemaakt	Zet in op standaardisatie van de rechten voor burgers in de AVG en verbind deze met standaardisatie initiatieven rond de beleidsdoelstelling regie op gegevens.

¹⁵ In het verleden is na allerlei boekhoudschandalen de commissie Tabaksblat ingesteld om tot een code voor ‘good’ governance voor beursgenoteerde ondernemingen te komen, vele andere sectoren en branches zijn daarin gevolgd en hebben codes voor goed bestuur ontwikkeld.

5.4 Thema's 3 en 4: Dienstverlening

In thema's 3 en 4 zijn de volgende beleidsdoelstellingen benoemd:

- Informatie en dienstverlening zijn begrijpelijk en toegankelijk
- Digitale identificatiemiddelen en digitaal machtigen gaan met de tijd mee
- Burgers en ondernemers kunnen zelf de regie voeren over hun (persoons)gegevens
- Gegevensverzamelingen van de overheid komen zoveel mogelijk als open data beschikbaar
- Levensgebeurtenissen komen centraal te staan in de integrale dienstverlening
- Door middel van standaardisatie worden veiligheid en betrouwbaarheid van digitale dienstverlening gewaarborgd

Dienstverlening: Op gebied van verbeteren van dienstverlening door standaardisatie zijn er zeer veel lopende initiatieven. Standaardisatie is hier bijna een beleidsdoelstelling op zich en het thema leent zich bij uitstek voor het toepassen van standaardisatie. Wij richten ons op de onderwerpen waar in onze ogen nog actie nodig is. Het algemene beeld is dat het ontbreekt aan een standaardrecept voor goede dienstverlening.

Aanbeveling: De eerder gedane algemene aanbeveling om altijd te kijken naar internationale standaarden is hier onverkort van toepassing. Voor het ontwerpen van goede dienstverlening zou de overheid als eerste stap in gezamenlijkheid een 'standaard' methodiek kunnen adopteren, zoals in het Verenigd Koninkrijk met de Service Standard¹⁶ en in de Verenigde Staten met het bureau 18F¹⁷, dat organisaties actief helpt om publieke diensten te verbeteren en om uniformiteit te creëren. In deze aanpakken komen de onderwerpen die hierna volgen terug.

Begrijpelijke websites voor iedereen: Hier gaat het over de inhoudelijke begrijpelijkheid van de dienst voor de afnemer. De werking onder de motorkap van digitale diensten is inherent complex en dit leidt vaak tot jargon of complexiteit aan de gebruikerskant. De uitdaging bij begrijpelijke overheidsdiensten voor iedereen is om die complexiteit te verbergen voor de eindgebruiker (leek) en hem slechts vertrouwd te maken met het bedienpaneel (het webportaal) zonder te hoeven weten wat er onder de IT-motorkap speelt. Hoewel al vaak de 'customer journey' en 'persona's' worden ingezet is het lastig om voor iedereen een begrijpelijke website te ontwikkelen. De uitzonderingen in de uitvoering van het beleid bevestigen immers vaak de regel. Anderzijds constateren wij dat in sommige sectoren van dienstverlening (bijvoorbeeld: medische zorg, rechtspraak, notariaat, financiële diensten) begrijpelijkheid vaak alleen kan worden gerealiseerd door inzet van een specialistische intermediair (arts, advocaat, notaris, hypotheeker). De vraag is hier dus in hoeverre je burgers en ondernemingen in staat wilt stellen om *autonoom alle* digitale dienstverlening te kunnen gebruiken zoals gesteld in de agenda. Het is kostbaar en soms niet uitvoerbaar om dit voor *alle* typen diensten en *alle* typen eindgebruikers op een digitale wijze te realiseren. De kosten/baten afweging genoemd in het afwegingskader bij standaardisatie is hier dus cruciaal in combinatie met een gedeeld beeld over de doelstelling en oplossingsrichting. Bovendien vergt het een flinke investering aan de kant van de overheid om ook complexe regelingen aan de voorkant te harmoniseren en begrijpelijk en gemakkelijk te maken. Het goede voorbeeld van de digitale aangifte inkomstenbelasting wordt vaak genoemd maar het blijft voor sommigen een complexe materie. Naast het streven om webdiensten begrijpelijk te maken (door toepassen van de hiervoor genoemde methodiek) is autonome toegang tot alle digitale diensten op korte termijn naar onze mening daarom het meest geholpen met een betrouwbare wijze van machtigingen (zoals nu bij DigiD) zodat men in elk geval keuze heeft om het gebruik ervan aan een specialist over te dragen.

Aanbeveling: Maak het *digitaal machtigen in identificatiestelsels* voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen eenvoudig en toegankelijk zodat ze zich digitaal kunnen laten vertegenwoordigen (nu alleen bij DigiD maar nog niet e-Herkenning). Sluit bij het toepassen van digitale identificatiestandaarden zoveel mogelijk aan bij de internationale ontwikkelingen en marktstandaarden omdat dit grensoverschrijdend speelt.

¹⁶ <https://www.gov.uk/service-manual>

¹⁷ <https://18f.gsa.gov/>

Toegankelijk voor iedereen (inclusie): Digitale inclusie (mee kunnen doen) is een politieke en maatschappelijke wens maar verlies het doel niet uit het oog! Het gaat uiteindelijk om het kunnen afnemen van een publieke dienst door burgers en bedrijven, die hoeft niet per se digitaal te zijn. Zijn alle partijen doordrongen van de maatschappelijke baten (is een MKBA gemaakt)? Onderschrijven ze de ambitie en hebben ze daar ook het geld voor over? Alternatieven voor de digitale weg zijn soms kosteneffectiever en kwalitatief beter zoals met de informatiepunten in de bibliotheken of persoonlijke begeleiding. Zeker voor kleinere dienstverleners met weinig bezoekers. Zoals NL DIGIbeter aangeeft 'Voor mensen die nog niet kunnen of niet willen zijn er andere vormen van contact'.

Aanbeveling: Staar je niet blind op digitaliseren als de enige oplossing voor alles. Maak een kosten/baten afweging en overweeg ook andere vormen van dienstverlening maar zet wel de gebruiker centraal en biedt een *equivalent* alternatief.

Toegankelijke 'design' principes: Op gebied van standaarden voor DigiToegankelijkheid blijkt vooral de kennis ten aanzien van de standaarden verspreid en schaars. De bestaande standaard¹⁸ is een document van 150 pagina's dat deels normatief is en deels een richtlijn is die nadere invulling vergt. De richtlijnen uit communities als Gebruiker Centraal (NL design system) en de UK service standaard en de Google Design guide zijn in feite praktische vertalingen. Eén samenhangende en toegankelijke index van praktische richtlijnen voor ontwerpers van digitale diensten is er niet. De huidige wijze van publiceren is een complex van verwijzingen. Verplichtstelling heeft tot nu toe niet tot het gewenste resultaat geleid (zie ook het hoofdstuk wet- en regelgeving).

Aanbeveling: Vertaal de toegankelijkheidsrichtlijnen naar een centrale index met praktische handvatten voor ontwerpers (dit kan Gebruiker Centraal doen).

Onderzoek waar de knelpunten zitten bij de dienstverleners die ze nog niet toepassen om de juiste adoptiestrategie c.q. handhaving te vinden. Die kan variëren van financiële tegemoetkoming om de gepercipieerde hoge kosten voor DigiToegankelijkheid te verzachten (Carrot) of straf voor degene die de standaard bewust niet volgt (Stick). Als we met elkaar webtoegankelijkheid een prioriteit vinden zullen we er ook de financiële middelen voor vrij moeten maken.

Naar analogie van het instrument 'internet.nl' om de beveiligingseisen deels te toetsen is het te overwegen een instrument op internet te ontwikkelen voor een conformiteits-toets op voldoen aan delen van de standaard, omdat de hoge kosten vaak verband houden met de (gespecialiseerde en handmatige) controle op het voldoen aan de eisen.

Regie op gegevens: Hoewel het onderwerp al enkele jaren op de agenda staat blijkt uit de verschillende initiatieven op dit vlak (MedMij, Blauwe Knop, IRMA, Dappre, Schluss, SOLID, etc.) dat de doelstelling en de oplossingsrichtingen nog niet convergeren naar één gedeeld beeld. Het onderwerp zit duidelijk nog in de innovatieve en experimenteerfase om kennis op te doen over de gewenste oplossingsrichting. Het netwerkeffect is nog niet bereikt. Maar regie op gegevens vraagt wel op zeker moment om een regisseur als het gaat om de doelstelling van NL DIGIbeter. Daarbij is het onderscheid tussen het afsprakenstelsel zelf (maak een keuze) en de voorzieningen die je daaronder realiseert (meerdere aanbieders mogelijk) van belang. Op een gegeven moment is een keuze nodig ten aanzien van de te adopteren standaard volgens een open proces.

Recent onderzoek¹⁹ wijst uit dat de meeste afsprakenstelsels zich ontwikkelen in de richting van een neutraal privaat bestuurd stelsel (bijvoorbeeld MedMij of QIY trusted framework), of richting wetgeving (bijvoorbeeld e-Herkenning). Ten aanzien van de rol van de overheid maakt het onderzoek een onderscheid tussen een proactieve versus een reactieve houding van de overheid en een uitvoerende versus een regisserende rol van de overheid anderszijds. Wat ons betreft kiest de overheid de in het onderzoek genoemde navigator rol (een proactieve rol en een regisserende houding) door (bijvoorbeeld met gebruik van het afsprakenstelsel van QIY trusted framework) pilots te starten voor regie op gegevens en zo het *trusted framework* te valideren.

Buiten de interoperabiliteit op de technische lagen zit hier eigenlijk de grootste uitdaging in het creëren van vertrouwen rondom het afsprakenstelsel. Vertrouwen en de besturing van een afsprakenstelsel is de belangrijkste factor voor het laten slagen van de afspraken. Zonder een duurzaam bedrijfsmodel is het ook moeilijk om tot een doorbraak te komen. Daarbij kan het bedrijfsmodel in de ontwikkelfase anders zijn dan in de opschaling, maar het moet wel helder zijn, juist ook voor de gebruiker.

¹⁸ Door toepassing van DigiToegankelijk standaarden EN 301 549 met WCAG 2.0 worden websites en webapplicaties toegankelijk voor mensen met een functiebeperking. Zo krijgen onder andere dyslectici, kleurenblinden, slechthzienden en blinden dezelfde toegang tot overheidsinformatie als mensen die deze functiebeperkingen niet hebben. Het is de opvolger van de Webrichtlijnen.

¹⁹ Analyse Governance afsprakenstelsels voor Programma Regie op Gegevens. PBLQ. 3 maart 2019.

Aanbeveling. Het zorgen dat de juiste coalities ontstaan, samenwerken stimuleren en reeds bestaande communities faciliteren is de algemene aanbeveling die hier ook van toepassing is (ga door met platform Regie op Gegevens). Stuur op harmonisatie door te participeren in de verschillende initiatieven als belanghebbende en ontwikkel kaders voor publiek-private samenwerking in afsprakenstelsels voor regie op gegevens. Regisseer als 'navigator' met welke brongegevens en partijen een werkende oplossing voor regie op gegevens bij een bekend vraagstuk kan worden gebouwd (zoals nu binnen de schuldhelpverlening met 'de blauwe knop' zie bijlage C: casuïstiek). Maak vervolgens een duidelijke keuze in de opkomende standaard die je als overheid wilt gaan ondersteunen (dus laat niet te lang 1.000 bloemen bloeien want dan krijg je het netwerkeffect niet). En ga met elkaar aan de slag om kennis en ervaring op te doen met de gekozen standaarden en voorzieningen (waaronder mogelijk een aangepast MijnOverheid als *controledashboard*).

Publicatie van overheidsdata en semantische

interoperabiliteit: Publiceren van kennisgevingen, regelgeving/wetten en vergunningen, maar ook van gestructureerde overheidsdata vraagt om standaardisatie van de metadata, de voorzieningen (websites) en koppelvlakken (API's) die zorgen voor toegankelijkheid. Kijkend naar het analysekader speelt dit zich duidelijk af op de onderste drie interoperabiliteit lagen. Doel en oplossingsrichting zijn hier geen discussiepunt meer maar wel wie de kosten op zich neemt en hoe betekenis kan worden meegegeven aan de data.

Veel partijen geven het belang aan van semantische interoperabiliteit voor gestructureerde data en tegelijk benoemen ze de weerbaarheid van semantisch labelen van data want een ontologie maken is erg weerbaar als je over sectorgrenzen heen moet gaan. Om data toegankelijk te maken is er de bestaande SKOS standaard voor linked data (PTOLU lijst). Voor publicaties wordt gewerkt aan de Standaard voor Overheidspublicaties (STOP) in het licht van de Omgevingswet (zie bijlage C). Hier zou meer op gestuurd kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld bij XBRL de semantiek wel in PDF gepubliceerd, maar daar kan een computer niets mee. Adoptie van SKOS en STOP vraagt financiële tegemoetkoming omdat de baten niet bij de dataleverancier liggen maar bij de afnemers.

Semantische interoperabiliteit wordt vaak nog gehinderd door niet geharmoniseerde regelgeving aan de voorkant. Harmoniseren van betekenissen bij opstellen van regelgeving wordt vaak genoemd als noodzakelijke stap om tot goede standaarden te komen. De uitvoeringstoets zou hiervoor expliciet aandacht moeten vragen in de vorm van een aanvullende 'Digoets' op begrijpelijkheid waarmee de wereld van wetgevingsjuristen en de informatiekunde bij elkaar komen.

Aanbeveling. Investeer in open data en propageer de FAIR principes (data moet Findable, Accessible, Interoperable en Re-usable zijn).

Stuur op semantische interoperabiliteit over beleidssectoren heen door SKOS en invoering van een aanvullende Digoets op de uitvoeringstoets bij wetgeving.

Maak datadeling en het beschikbaar stellen van data voor hergebruik een maatschappelijk thema in plaats van alleen een API technologie en compenseer dan kosten bij een bronhouder vanuit algemeen belang.

De rol van levensgebeurtenissen: In de interviews komt naar voren dat er veel verschillende portalen zijn en weinig uniformiteit tussen die portalen. Dit maakt het voor de burger niet gemakkelijker. De Raad van State²⁰ merkt daar over op: de overheid is vooral goed om het voor zichzelf makkelijk te maken, het kind van de rekening is de burger/het bedrijf. Door te kijken naar levensgebeurtenissen komt de burger centraal te staan zodat het meer als één pakket aanbieden van diensten, op het moment dat iemand ermee te maken krijgt, vanzelfsprekend wordt. Maar iedere dienstverlener maakt op dit moment eigen keuzen over levensgebeurtenissen en wat dat dan zijn.

Aanbeveling: Maak afspraken over gestandaardiseerde dienstverlening in de vorm van levensgebeurtenissen. Dit dwingt om werk te maken van integratie van dienstverlening, semantische interoperabiliteit over sectorgrenzen heen, begrijpelijke en geharmoniseerde wetgeving en gebruiksvriendelijk ingerichte websites. Eenduidig begrip over levensgebeurtenissen en welke dat zijn, vraagt om standaardisatie. Ontwikkel een standaard methodiek zoals in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten om dienstverlening op alle aspecten te toetsen. Ook hier wordt weer opgemerkt dat de overheid vooral zou moeten stimuleren en terughoudend moet zijn met verplicht stellen van standaarden. Intensiveer de beweging die is ingezet met Gebruiker centraal en overweeg de VNG de regierol te geven aangezien gemeenten meestal het eerste aanspreekpunt zijn voor dienstverlening.

²⁰ <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>

Veiligheid, betrouwbaarheid en privacy: Er is geen discussie over doel en noodzaak van de beveiligingsstandaarden.

Op het gebied van informatieveiligheid bestaan dan ook al meer dan 200 standaarden. Er is wel gebrek aan kennis, wetgeving en controle. Implementatie kost vaak veel tijd en inspanning. Alleen verplichtstellen op grond van de WDO heeft onvoldoende effect. De meeste standaarden vragen intensieve begeleiding en ondersteuning en dit lijkt hier de beste interventie.

Veel standaarden in deze categorie zijn vooral technisch en infrastructureel van aard. Maar ook afspraken over herkenbare overheidscommunicatie (de herkenbaarheid van websites en e-mailberichten van de overheid) en herkenbare webadressen dragen bij aan het herkennen van onbetrouwbare websites en berichten. Standaardisatie van overheids-domeinnamen (user experience) wordt door velen genoemd als een eenvoudige maar doeltreffende aanpak tegen *phishing* en *fake news*.

Aanbeveling: Alle varianten van toezicht op informatieveiligheid gaan uit van een volwassenheidsniveau ('stip op de horizon') van de planning en control-cyclus op het gebied van informatieveiligheid waar veel bestuursorganen nog naar toe moeten groeien. Om het gewenste volwassenheidsniveau te bereiken zal naar verwachting een meerjarige interbestuurlijke programmatische inspanning noodzakelijk zijn. Hiervoor kan lering getrokken worden uit de Deense programmatische aanpak voor informatieveiligheid²¹. Ook in Nederland zien wij inmiddels initiatieven zoals de Roadmap Digitaal Veilige Hard- en Software van de ministeries van EZ&K en J&V uit 2018²².

Vul de niet IT gerelateerde afspraken in die nog ontbreken op gebied van herkenbare overheidscommunicatie. Dit vereist samenwerking overheidsbreed omdat de burger of ondernemer de overheid als één geheel ervaart. Zet het OBDO hiervoor in.

Toezicht en handhaving: Al eerder is het belang van toezicht en handhaving voor standaardisatie benoemd. Voor vertrouwen in de digitale dienstverlening is dit echter in het bijzonder van belang. Onverlet ons vorig punt geven partijen aan dat voor hygiënefactoren verplichtstelling en stringente handhaving wel degelijk een goed middel is, waarbij veiligheid in de keten wordt versterkt. Phishing, zoals uitgewerkt in de casus in bijlage C, is een voorbeeld van een maatschappelijk vraagstuk waarbij verplichtstellen van de standaarden bij uitstek nuttig is.

Aanbeveling. De eerder gedane algemene aanbeveling is hier van toepassing om strenger te handhaven op de bestaande hygiëne-standaarden die evident bijdragen aan het voorkomen van onaanvaardbare (veiligheids-)risico's waarvoor de partijen in een stelsel zelf geen verantwoordelijkheid kunnen of willen nemen in lijn met het wetsvoorstel Digitale Overheid.

Wij denken hierbij aan de standaarden zoals getoetst met Internet.nl, authenticatiediensten en herkenbare communicatie (nog op te stellen standaarden).

Beleidsdoelstellingen	Advies voor Standaardisatie
Informatie en dienstverlening zijn begrijpelijk en toegankelijk	Ontwikkel naar analogie van de UK service standard een standaard ontwikkelkelaanpak voor goede digitale dienstverlening. Maak de kennis op één plek beschikbaar. Ontwikkel een internettoets voor Digi-Toegankelijkheid van websites.
Digitale identificatiemiddelen en digitaal machtigen gaan met de tijd mee	Sluit waar mogelijk aan op de internationale ontwikkelingen en maak machtigen voor natuurlijke personen en rechtspersonen digitaal mogelijk bij alle middelen in het stelsel.
Burgers en ondernemers kunnen zelf de regie voeren over hun (persoons)gegevens	Kies een standaard voor regievoering op eigen gegevens om mee te gaan experimenteren en ga hiermee kennis en ervaring op doen.
Gegevensverzamelingen van de overheid komen zoveel mogelijk als open data beschikbaar	Hanteer de FAIR principes en geef daar invulling aan als bronhouder. Stuur op toepassen van SKOS standaard. Maak duidelijk dat de maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten bij de bronhouder of compenseer deze financieel.
Levensgebeurtenissen komen centraal te staan in de integrale dienstverlening	Kom tot een standaard voor levensgebeurtenissen en hun betekenis over beleidssectoren heen en rekening houdend met betekenis in wetgeving. De VNG kan hier een regierol spelen. Een bottom-up benadering is hier voor de hand liggend.
Door middel van standaardisatie worden veiligheid en betrouwbaarheid van digitale dienstverlening gewaarborgd	Verplicht de hygiëne-standaarden voor informatiebeveiliging (stuur op naleving van de PTOLU-lijst). Kom tot aanvullende standaarden voor eenduidige overheidscommunicatie.

21 <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256181/20190228-onderzoeksrapport-toezicht-op-informatieveiligheid-bzk-definitief-a.pdf>

22 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/02/roadmap-digitaal-veilige-hard-en-software>

5.5 Thema 5: Klaar voor de toekomst

De centrale beleidsdoelstelling in thema 5 is:

- De overheid gaat met de tijd mee

Basisinfrastructuur: Standaarden voor gegevensuitwisseling, als resultaat van standaardisatie, zijn onderdeel van een digitale infrastructuur. De voorzieningen die de basisinfrastructuur vormen zijn gebaseerd op de overeengekomen standaarden en vormen daarmee de enablers voor de daarop te realiseren digitale diensten en innovatie. Eén van de acties uit NL DIGIbeter, de modernisering van de basisinfrastructuur, wordt echter niet verder uitgediept in NL DIGIbeter. Hiermee is dit onderwerp in onze ogen onderbelicht. De standaarden voor de infrastructuur richten zich inhoudelijk vooral op de technische lagen in het analysekader. Maar afspraken op de organisatorische en juridische laag zijn minstens zo belangrijk om te zorgen dat een sectoroverstijgende en overheidsbrede basisinfrastructuur kan functioneren.

Om de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter te realiseren zijn wat ons betreft een aantal basisafspraken randvoorwaardelijk. Dit zijn de standaarden en bouwstenen voor:

1. Digitale identiteit en identificatie en autorisatie (toegang en machtiging)
2. Het beschikbaar stellen en opvragen van (open) data (koppelvlakken)
3. De netwerkinfrastructuur zelf (de verbindingen)
4. De presentatielaag van gegevens (webinterface en betekenis voor de gebruiker)

De wijze van opslag van de gegevens en de toepassingen ter ondersteuning van de bedrijfsprocessen blijven een eigen verantwoordelijkheid van de partijen die samenwerken.

Op alle vier genoemde bouwstenen zijn standaarden geformuleerd en is sprake van een functionerende basisinfrastructuur met voorzieningen gebaseerd op die standaarden. Maar de ambitie van autonomie van burgers en ondernemers, van regie op eigen gegevens, van eenmalige vastlegging en halen bij de bron, van toegankelijkheid en begrijpelijkheid van diensten vergt modernisering en een modulaire opbouw van standaarden en voorzieningen.

Daarnaast nemen de eisen voor veiligheid en betrouwbaarheid toe. Deze ambities zijn in de huidige basisinfrastructuur lastig te realiseren en vragen om regie. De huidige ontwikkeling op het gebied van gegevensuitwisseling laat een verschuiving zien in de techniek van *brenghen* via berichtenverkeer en replicatie (STuF, SBR, iStandaarden) naar rechtsreeks *halen* bij de bron (Omgevingswet (zie bijlage C), HaalCentraal²³, API-strategie, actieprogramma in de langdurige zorg²⁴). De vraag is nog wel wie nu de regie neemt om dat in samenhang te realiseren.

Aanbeveling: Maak als BZK via bestaande overleggen en actieve communicatie duidelijk dat de voorzieningen voor de basisinfrastructuur die voor NL DIGIbeter nodig zijn (Identiteit, API-koppelvlakken, webrichtlijnen, netwerk en beveiligingseisen) als nutsvoorzieningen moeten worden gezien waarvoor de overheid een regierol speelt bij het maken van afspraken (standaardisatie).

Vul de regierol in door de verbinding te zoeken met de lopende initiatieven en een plan op te stellen voor de ordening in de vorm van een doelarchitectuur met afsprakenstelsel (net als plannen in de fysieke wereld: omgevingsvisies en bestemmingsplannen). Creëer zo een sterk bestuurlijke en beleidsmatig kader voor de ingezette innovaties, zodat dit uit kan groeien naar een volwaardige overheidsstrategie voor de digitale infrastructuur (vergelijk de rol van een Rijksbouwmeester).

Probeer dat niet zelf te bedenken maar zoek de publiek-private samenwerking. Maak gebruik van de standaardisatiekennis en het netwerk van partijen als Geonovum, ECP, NEN, IHE, ZIN, VNG Realisatie en Logius.

²³ <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/start-programma-haal-centraal>

²⁴ <https://istandaarden.nl/actieprogramma-iwlz>

Harmonisatie en uitvoerbaarheid: Infrastructuur is meestal per definitie sector overstijgend, het is een basislaag die de technische lagen van standaarden betreft. Maar zonder overkoepelende afspraken op de semantische laag en op de organisatorische en juridische laag ontstaan eilanden van standaarden waardoor burgers en bedrijven worden geconfronteerd met een veelheid aan voorzieningen, portalen en betekenissen.

Naar analogie van de Omgevingswet nieuwe stijl is harmonisatie van wetgeving een belangrijke voorwaarde om tot goede basisvoorzieningen te komen in plaats van puntoplossingen.

De ambitie vraagt om een sector overstijgende invulling en samenwerking van alle partijen om tot overeenstemming te komen over de basisinfrastructuur en de bijpassende standaarden.

Ook wordt in de interviews het definiëren van de betekenis van data van belang gezien. Het geëigende instrument, het opstellen van een ontologie, is volgens de respondenten erg weerbarstig over sectorgrenzen heen.

Aanbeveling: Bouw in de uitvoeringstoets voor wetgeving ook een Digoets in die de wetgever dwingt om te kijken naar hergebruik van bestaande wetgeving (harmonisatie en betekenissen) en digitale uitvoerbaarheid.

Beleidsdoelstellingen	Advies voor standaardisatie
De overheid gaat met de tijd mee	<ul style="list-style-type: none">• Vul een regierol in voor de basisinfrastructuur.• Maak een doelarchitectuur NL DIGI-beter.• Zoek publiek-private samenwerking op.• Toets nieuwe wetgeving op harmonisatie en digitale uitvoerbaarheid.



80000

70000

60000

50000

40000

30000

20000

10000

0

Jan

Feb

Mar

Apr

May

Jun

Jul

Aug

Sep

Oct

80000

70000

60000

50000

40000

30000

20000

10000

0

Jan

Feb

Mar

Apr

May

Jun

Jul

Aug

Sep

Oct

Handelings- perspectief

Hoofdstuk 6

Vanuit de bovenstaande conclusies en aanbevelingen ontstaan er op twee niveaus mogelijkheden voor bestuurlijk handelen. Enerzijds op het centrale (stelsel-)niveau en anderzijds op het niveau van de individuele thema's en doelstellingen van NL DIGIbeter.

Deze noodzaak tot handelen wordt wat ons betreft ingegeven door de constatering dat na tien jaar sturen op de PTOLU-lijst nog steeds vrijwel geen overheidsorganisatie verantwoording aflegt in haar jaarverslag over het niet uitvragen van standaarden bij aanbesteding. Digitalisering is een urgent thema waarin de ontwikkelingen steeds sneller gaan, de overheid kan in haar contact met inwoners en ondernemers daarin niet achterblijven.

Standaardisatie is een belangrijk vehikel om dat tempo te kunnen versnellen. Dit kan met name op twee fronten versterkt worden. Ten eerste moet vooraf strenger dan nu in beleidsvorming en wetgeving gestuurd worden op het toepassen van standaarden. Ten tweede moet achteraf strenger dan nu gecontroleerd worden of afspraken over standaarden worden nageleefd.

6.1 Stelselniveau

De inzet op stelselniveau zou wat ons betreft gericht moeten zijn op de volgende aspecten:

- **Digitoets:** Zoals in de hoofdtekst op enkele plekken al is opgemerkt zien wij belangrijke toegevoegde waarde in het ontwikkelen van een (informatiekundige) Digitoets waarmee aan de voorkant van nieuw beleid en wetgeving wordt getoetst in hoeverre standaardisatie als beleidsinstrument een rol kan spelen en welke standaarden daarvoor al beschikbaar zijn. Dit zou onderdeel moeten zijn van het Integrale Afwegings Kader (IAK). Dit vereist wel kennis van standaardisatie. Het is daarbij te overwegen een partij binnen de Digitale Overheid verantwoordelijk te maken voor het uitvoeren van een dergelijke Digitoets en die initiatiefnemers van nieuw beleid en wetgeving over standaardisatie adviseert. Indien dit instrument zijn waarde bewezen heeft bij nieuwe initiatieven kan het ook toegepast worden bij (wijzigingen in) bestaand beleid.
- **Intersectoraal overleg:** Op stelselniveau ontbreekt het op dit moment aan een sturende en handelende actor op het gebied van intersectorale standaardisatie. Uiteraard is er het Forum Standaardisatie: het overleg dat status geeft aan standaardisatie die elders wordt gemaakt en daarbij wordt ondersteund door het Bureau Forum Standaardisatie. Maar dit overleg is in zijn karakter eerder volgend op de ontwikkelingen vanuit de beleidssectoren dan agenderend voor de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter. In navolging van de programmeringsraad Logius is het te overwegen een regieraad voor standaardisatie in te stellen, die vanuit de maatschappelijke vraagstukken en de beleidsdoelstellingen van NL DIGIbeter de intersectorale standaardisatie agenda opstelt en aan het Overheidsbrede Overleg Digitale Overheid (OBDO) rapporteert.
- **Financiering en prikkels:** Om adoptie te bevorderen zijn vele suggesties gedaan om tot een breder instrumentarium dan de 'pas toe of leg uit' lijst te komen. Een steeds terugkerende opmerking is toch de lastige discussie rond kosten die zijn verbonden aan adoptie. Deze zijn samen te vatten als het 'first mover disadvantage' (het nadeel van een eerste speler in een markt; je plukt pas de vruchten van een standaard als iedereen hem gebruikt) en 'de kosten vallen ergens anders dan de baten' (de individuele organisatie betaalt, de inwoners, ondernemers of andere ketenpartners profiteren). Het vergt een meer diepgaand onderzoek om na te gaan op welke wijze dit opgelost kan worden. Dit is te meer van belang omdat standaardisatie iets is van de lange adem. Het is gebaat bij duidelijkheid over de financiering en effect ook op langere termijn.

Vergelijk bijvoorbeeld de wijze waarop in het ruimtelijk domein met financiering van infrastructuur wordt omgegaan in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Rond standaardisatie zijn er vaak initiatieven met een zeer duidelijke maatschappelijke meerwaarde die door de eerder genoemde effecten niet van de grond komen. Het is wenselijk na te gaan welke financiële en/of bestuurlijke arrangementen passend en effectief kunnen zijn om de adoptie van standaarden te bevorderen.

- **Implementatie van toezicht en handhaving:** Als uiteindelijk verplichtstelling van standaarden aan de orde is vanuit maatschappelijke urgentie of om de laatste partijen over de streep te trekken, is het wel van belang door te pakken op toezicht en handhaving. De WDO zet via de uitvoeringsbesluiten in op het versterken van het reguliere (horizontale) toezicht op het gebruik van standaarden. Het uitgangspunt daarbij is dat toezicht op standaardisatie in de bestaande toezichtarrangementen wordt opgenomen. We constateren echter wel dat dit niet vanzelf gaat. Echte adoptie van standaarden zal meer afgedwongen moeten worden. Verplichtingen moeten in toezichtkaders worden opgenomen en de bestaande toezichthouders moeten kennis hebben van de verplichtingen waarop zij toezicht dienen te houden. Er is een partij nodig die er voor zorg draagt dat de afspraken over standaardisatie daadwerkelijk in de regulier toezichtkaders worden opgenomen en de reguliere toezichtshouders opleidt en bekwaamt in de rol die zij op dat vlak hebben te vervullen.

Bovenstaande punten zijn wat ons betreft nog niet in voldoende mate ingevuld. In het kader van deze opdracht voert het te ver uit te werken wie exact voor de onderscheiden functionaliteiten verantwoordelijk kan zijn. Het is te overwegen dit onder te brengen in bij de voorgestelde regieraad voor standaardisatie binnen de Digitale Overheid. Gegeven het feit dat met de huidige rolverdeling en mandaten adoptie niet verder uit de verf is gekomen kan worden gesteld dat extra inspanning en focus noodzakelijk is. Zorgpunt daarbij is wel of de huidige partijen voldoende positie hebben om met gezag en kracht de standaardisatie agenda verder te brengen.

6.2 NL DIGIbeter

Op het niveau van de beleidsthema's van NL DIGIbeter zien we vooral een rol weggelegd voor de staatssecretaris van BZK vanuit haar specifieke rol voor het programma NL DIGIbeter. Sturing op standaardisatie kan opgenomen worden in de programmatische aansturing van NL DIGIbeter.

- Met deze rapportage is per thema een eerste aanzet gegeven voor de beleidsdoelstellingen binnen de thema's.
- Deze aanzet vergt nadere uitwerking met de betrokken partijen richting een uitvoeringsprogramma standaardisatie op het niveau van de individuele beleidsdoelstelling. Daarbij horen nadere afwegingen rond de (maatschappelijke) kosten en baten van de verschillende benoemde mogelijkheden en hoe die kosten worden verdeeld om adoptie te stimuleren.
- De trekkers van de verschillende beleidsdoelstellingen binnen het programma NL DIGIbeter zijn dan verantwoordelijk voor het opstellen van dat uitvoeringsprogramma in nauwe samenwerking met de betrokken partijen.
- In de jaarlijkse beleidscyclus van NL DIGIbeter kunnen deze uitvoeringsprogramma's geëvalueerd en bijgesteld worden.

Sturing op standaardisatie in NL DIGIbeter

Neem standaardisatie expliciet op als randvoorwaarde in de beleidscyclus van de doelbewaking van NL DIGIbeter. Werk per beleidsdoelstelling standaardisatie uit in de werkplannen voor die beleidsdoelstellingen. De voorliggende inventarisatie vormt daar de basis voor. Evalueer jaarlijks wat heeft gewerkt en wat niet en stel indien noodzakelijk bij.

VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

VKA combineert technische kennis met organisatorische ervaring

Als medewerkers van VKA hebben we een ding gemeen: we willen ICT projecten laten slagen. Als het moet zetten we daar alles voor opzij. We houden dan ook niet van politiek bedrijven, stoelen warm houden, meehuilen of klagen. Maar een groot ICT project tot een goed einde brengen, dat ervaren wij als succes. Voor u en voor onszelf. Door onze gedrevenheid en onze expertise is VKA een toonaangevend adviesbureau voor strategische ICT projecten geworden. Dat is een positie die we in de loop der jaren hebben veroverd. Een advies van VKA is onbetwistbaar goed, gebaseerd op gedegen kennis en het wordt uitgebracht door vaardige professionals.

ICT dient de mens. Dat is kort gezegd de opvatting van Verdonck, Klooster & Associates. En als strategisch ICT adviesbureau hebben we de technische kennis én de organisatorische ervaring om dat ook echt waar te maken. Het maakt ons een unieke partner voor opdrachtgevers die het hoogste rendement uit hun ICT investeringen willen halen.

Bij VKA zijn we er van overtuigd dat Nederland door een goede inzet van ICT nog sterker kan worden. De dienstverlening aan burgers en bedrijven kan sneller, beter en eenvoudiger. De duurzaamheid kan worden verbeterd. En er zijn uitstekende kansen voor innovatieve nieuwe concepten die we nog beter kunnen benutten. Om grote projecten te laten slagen, moet volgens ons vooraf de strategische impact beter worden onderkend. Want ICT overstijgt al lang het technische domein van de afdeling automatisering. Bedrijven en organisaties zijn zo afhankelijk geworden van een goed werkende informatievoorziening, dat het vaak een van de belangrijkste strategische onderwerpen op de agenda is geworden. Dat maakt ICT tot een multidisciplinair vakgebied waar technologie, bedrijfsprocessen en organisatie bij elkaar komen.

Verdonck Klooster & Associates

Baron de Coubertinlaan 1, 2719 EN Zoetermeer
Postbus 7360, 2701 AJ Zoetermeer
079 368 1000
www.vka.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toe-
pasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)

Berenschot