

Proces standaardverklaring

Onderwerp : Proces standaardverklaring
Van : College van Dienstverleningszaken
Aan : Commissie Informatiesamenleving (ter informatie) en bestuur
Datum : 12 oktober 2018

1. Inleiding

Samen Organiseren is een beweging die is ingezet om als gemeenten op het gebied van dienstverlening, werkprocessen en ICT meer samen te gaan ontwikkelen. De scope van deze samenwerking is in één zin te vangen: éénmaal ontwikkelen, 380 keer toepassen. In het GGU jaarprogramma zijn onder andere de volgende strategische uitgangspunten overeengekomen:

- *Autonomie van gemeenten versterken en maatwerk mogelijk maken, juist door op de generieke thema's intensiever gezamenlijk te organiseren;*
- *Bundelen van schaarse kennis en benutten van netwerken zoals koepelorganisaties, samenwerkingsverbanden, en kennisnetwerken;*
- *Als één actieve branche van gemeenten samen optrekken met ketenpartners en Rijk, om zo de (keten)dienstverlening aan inwoners en ondernemers te optimaliseren;*

Een van de manieren om hier invulling aan te geven is het vaststellen van standaarden voor de gemeentelijke uitvoering.

We signaleren bij gemeenten de toenemende behoefte om te standaardiseren op die onderdelen en processen die beleidsarm en voor elke gemeente gelijk zijn. Daarmee creëer je ruimte voor maatwerk op terreinen waarop gemeenten het verschil willen maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het berichtenverkeer in het sociaal domein. Sinds de decentralisaties in het sociaal domein is de beleidsruimte voor gemeenten aanzienlijk vergroot. En tegelijkertijd is er gestandaardiseerd op het vlak van (administratieve) uitvoering door Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK). Alle 380 gemeenten maken hiervan gebruik.

Het College van Dienstverleningszaken (CvD) heeft onder andere tot taak het adviseren van het bestuur van de VNG over het vaststellen van standaarden. In de position paper strategie Samen Organiseren is de vraag opgenomen: Hoe richten we het proces van standaardverklaring in? Aandachtpunten zijn: "De basis voor het binden van gemeenten is dat zij overtuigd zijn van nut en inhoud, welk proces gaat daaraan vooraf? En wat houdt een standaardverklaring in?" VNG is gevraagd hiervoor, in interactie met Taskforce en College een voorstel te doen.

In het eerste deel van deze notitie worden de verschillende vormen van standaarden en gradaties belicht en wordt aangegeven op welke onderwerpen we ons richten. ("Wat houdt een standaardverklaring in?")

In het tweede deel van deze notitie wordt inzicht gegeven in het proces van totstandkoming en de rol van gemeenten, stakeholders, marktpartijen en de diverse organen binnen VNG hierbij. ("Welk proces gaat daaraan vooraf?")

Op dit moment lopen er op vier actuele casussen op het gebied van standaard verklaren. De uitwerking van deze vier casussen helpt bij het ontwikkelen en formuleren van een helder proces:

- Harmonisatie/standaardisatie van begrippen in de fysieke leefomgeving;
- Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO);
- Gezamenlijke gemeentelijke verwerkersovereenkomst;
- Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT).

2. Toelichting standaarden en verbindend verklaren

Soorten standaarden

Standaardisatie is een breed begrip en wordt in het dagelijks verkeer op verschillende manieren gehanteerd. Het forum voor Standaardisatie gebruikt de volgende definitie voor een standaard; “ een standaard of norm is een (technisch) document met erkende afspraken, specificaties of criteria over een product, dienst of methode. Standaarden dragen er aan bij dat processen op een afgesproken, veilige, betrouwbare en consistente manier uitgevoerd worden. “

De focus in het kader van Samen Organiseren ligt op standaarden voor de gemeentelijke uitvoering en initiatieven voor versnelling in de opschaling. Het doel is dat meer gemeenten sneller de ontwikkelde voorzieningen gaan gebruiken die de toegankelijkheid en kwaliteit van de lokale dienstverlening verbeteren.

Grofweg zijn deze standaarden in te delen in drie categorieën:

- 1) gezamenlijke afspraken rondom maatschappelijke vraagstukken (bv. spelregels voor gebruik van data in de publieke ruimte);
- 2) standaarden voor organisatie- en uitvoeringsvraagstukken (bv. basisprocessen, strategische principes, standaardvoorwaarden en modelcontracten);
- 3) standaarden voor informatiekundige vraagstukken (bv. ICT-standaarden voor gemeenten, gezamenlijke voorzieningen, voorschriften voor koppelingen).

Voor elk van deze categorieën zijn verschillende gradaties van verbindendheid mogelijk.

3. Mate van verbindendheid

Voor elk van deze drie categorieën zijn verschillende gradaties van verbindendheid mogelijk. In de praktijk kunnen meer standaarden voor hetzelfde doel naast elkaar bestaan. Een voorbeeld hiervan zijn de oplaadsnoertjes van de telefoon. Apple hanteert daarbij een andere standaard dan Samsung voor het stekertje waarmee de telefoon opgeladen wordt. In de praktijk betekent dat dat een Samsung telefoon niet opgeladen kan worden met een Apple-lader. Wellicht soms onhandig, maar voor de meeste mensen niet een onoverkomelijk probleem. Soms worden ook hulpmiddelen ontwikkeld om uitwisseling tussen verschillende standaarden te faciliteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wereldstekker die mee op vakantie neemt om apparatuur ook te kunnen gebruiken in landen waar een andere standaard voor elektrische aansluitingen gehanteerd wordt

Hoe meer “last” er in de praktijk ondervonden wordt van het bestaan van verschillende standaarden of het ontbreken daarvan, hoe groter de roep om het gebruik van 1 eenduidige standaard zal zijn. Dit geldt ook voor de gemeentelijke uitvoering. Daarom onderscheiden we de volgende drie niveaus van verbindendheid:

- Advies/Aanbevolen

Mate van verbindendheid: vrijblijvend en geen formele status.

Proces vaststelling: vaststellen door directie VNG

Voorbeeld: klantreizen, modelverordeningen

- Standaardverklaring

Mate van verbindendheid: niet vrijblijvend, 'pas toe of leg uit'-principe.¹

Proces vaststelling: tenminste op advies van het College van Dienstverleningszaken door bestuur VNG, ledenraadpleging facultatief, monitoring toepassing door VNG (bijvoorbeeld via Waarstaatjegemeente.nl) en lokaal via reguliere P&C cyclus door gemeenteraad.

Voorbeeld: GIBIT

- Verbindend verklaren

Mate van verbindendheid: verplichtend voor leden

Proces: vaststelling op advies College van Dienstverleningszaken door bestuur VNG met ledenraadpleging

Voorbeeld: Aansluiting bij Informatiebeveiligingsdienst (via BALV).

De impact en uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, ketenpartners en leveranciers verschillen per standaard en mate van verbindendheid. Voor VNG betekent dit per standaard een andere invulling van de faciliterende rol, de organisatie van het beheer en toezicht en handhaving van de standaard.

4. Proces standaard- en verbindend verklaren

De basis voor het binden van gemeenten is dat zij overtuigd zijn van nut en inhoud. Welk proces gaat daaraan vooraf? Het formele proces van standaard verklaren wordt voorafgegaan door een voorbereidingstraject. Hieronder worden beide fasen uitgewerkt.

Vorbereidingstraject



Voorstellen voor standaardisatie komen in principe uit gemeenten in samenwerking met VNG, eventueel voorbereid door een (tijdelijke) programma-organisatie (bijvoorbeeld bij de Omgevingswet).

¹ Naar voorbeeld Forum voor Standaardisatie. Voor alle organisaties binnen de publieke sector geldt een 'pas-toe-of-leg-uit' verplichting. Dit betekent dat organisaties bij inkoop van ICT-systemen en -diensten boven € 50.000 moeten vragen naar de relevante open standaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit' lijst van het Forum Standaardisatie. Het toezien op het naleven van deze verplichting vraagt wel monitoring en dus beheer.

Aan het starten van het proces van standaard verklaren gaan een aantal inhoudelijke vragen vooraf:

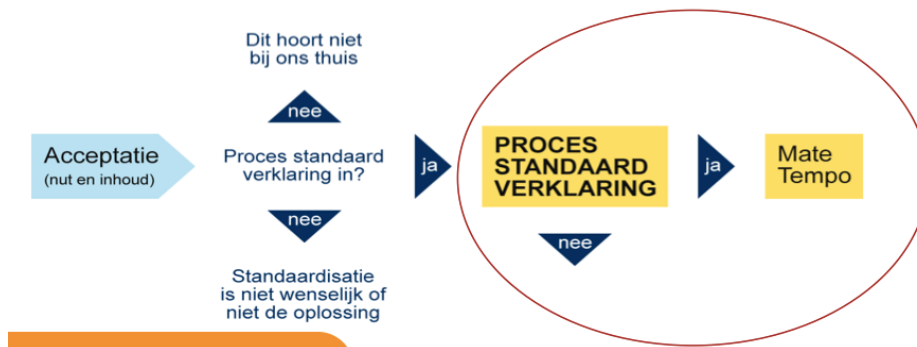
- Betreft het een beleidsarm onderwerp en is het een aangelegenheid voor gemeenten?
- Is het nut van en behoefte aan de standaard voldoende aangetoond en is deze in de praktijk beproefd?
- Wat is de noodzaak en/of meerwaarde van standaardisatie ten opzichte van de huidige situatie? (Welk probleem blijft bestaan als we niets doen? Is standaardisatie een passende oplossing voor dit probleem?)
- Past het onderwerp binnen de GGU kaders die vastgesteld zijn in de Algemene Ledenvergadering?
- Wordt de voorgestelde standaard niet al door een andere / hogere instantie of orgaan (bijvoorbeeld het Forum voor Standaardisatie²) vastgesteld?

Standaardisatie is geen doel op zich. Verbetering van kwaliteit van dienstverlening staat centraal en standaardisatie kan daar als middel aan bijdragen. In het voorstel wordt daarom aangetoond wat de meerwaarde van standaardisatie is ten opzichte van de huidige situatie. Ook moet uit het voorstel blijken op welke manier de dienstverlening aan inwoners en ondernemers verbetert. Derden, zowel ketenpartners als leveranciers, moeten van standaarden kunnen uitgaan voor afspraken met de branche. Eenmaal besloten tot een standaard wordt geen podium geboden voor toepassingen buiten de standaard. Ieder voorstel wordt daarom voorzien van een gedegen motivering met minimaal de volgende aspecten:

1. Argumentatie nut standaardisering en/of verbindendverklaring
2. Wie zijn de stakeholders, wat is hun rol en hoe zijn ze betrokken?
3. Wat is het draagvlak (hoe krijg je het, hoe meet je het en wanneer is het voldoende?)
4. Wat zijn de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, ketenpartners, leveranciers, etc.?
5. Welke gradatie van verbindendheid wordt voorgesteld en in welk tempo en/of fases is implementatie wenselijk?
6. Wat zijn de bij beheer- en handhavingsconsequenties? Inclusief financiële (incidenteel en structureel) gevolgen en de benodigde dekking daarvan.

² Het Forum Standaardisatie richt zich op standaarden voor gegevensuitwisseling.

Proces standaardverklaring



Na het voorbereidingstraject volgt een go/no go moment. Daaruit volgt het al dan niet starten van het formele proces van standaard verklaren.

Het bestuur van de VNG heeft in december 2017 het Reglement van het College van Dienstverleningszaken vastgesteld. Artikel 3 van het Reglement gaat over de advisering over gezamenlijke afspraken en standaarden. In het Reglement wordt voor de vaststellingsprocedure geen onderscheid gemaakt tussen de zwaarte en gradatie van standaardisatie.

Het resultaat van het voorbereidingstraject zoals hiervoor geschetst wordt door de directie VNG in van een voorstel voorzien. Het proces dat uiteindelijk tot standaardisatie leidt bestaat (*afhankelijk van de mate van verbindendheid*) uit de volgende stappen.

Proces standaardverklaring								
Stappen	Directie	Taskforce ³	CvD	Commissie ⁴	CvD	Bestuur	Leden-consultatie ⁵	Bestuur
Mate verbindendheid								
Advies/Aanbevolen	Stelt vast							
Standaard-verklaren		Adviseert CvD	Behandelt voorstel/vraagt advies commissie	Adviseert CvD	Doet voorstel aan bestuur	Leden-consultatie j/n? Stelt standaard vast en bepaalt termijn invoering	optioneel	
Verbindend		Adviseert CvD	Behandelt voorstel/vraagt advies commissie	Adviseert CvD	Doet voorstel aan bestuur	Besluit tot ledenconsultatie	verplicht	Verklaart verbindend en bepaalt tempo en termijn invoering

Voor elke mate van standaardisering geldt dat na besluitvorming het besluit gecommuniceerd wordt en staan organisatie en Taskforce klaar om daaraan uitvoering te geven.

Tot slot

De komende periode worden de vier hierboven genoemde casussen nader uitgewerkt. Op de voortgang liggen separate notities voor.

³ De Taskforce Samen Organiseren geeft advies aan het College van Dienstverleningszaken over uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, ketenpartners, etc. en over de mate van verbindendheid, de termijn en tempo van invoering.

⁴ In de regel zal dit het advies van de commissie Informatiesamenleving zijn. Bij voorstellen die een inhoudelijk thema raken zoals Omgevingswet of Sociaal Domein kan dat ook een of meer van de andere commissies zijn.

⁵ Het bestuur van de VNG kan besluiten om eerst een ledenconsultatie uitvoeren. Daarbij speelt impact voor gemeenten en mate van verbindendheid mee. De consultatie kan schriftelijk dan wel tijdens een of meer bijeenkomsten plaatsvinden en kan eventueel worden beperkt tot de leden op wie de standaard betrekking heeft. Ter vaststelling van de uitkomst is een gewogen stemming nodig.