

Verantwoording

NORA 3.0, Principes voor samenwerking en dienstverlening



e·OVERHEID

BOUW MEE AAN BETERE DIENSTVERLENING

Versie : 1.0

Datum : 29 september 2010

Status : Definitief

Auteur : Jasper van Lieshout, NORA redactie

Licentie

Dit document is beschikbaar onder de volgende Creative Commons licentie

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/nl/>

Inleiding

Dit document is een bijlage bij het NORA 3.0 katern 'Principes voor samenwerking en dienstverlening'. Het bevat achtergrondinformatie over het katern, de openbare review en een verantwoording voor de inhoudelijke keuzes in het document. De verantwoording is geen onderdeel van het katern en als zodanig niet aan een review of andere vormen van consultatie onderworpen.

Van NORA 2.0 naar 3.0

NORA 3.0 volgt op de 2.0 versie uit 2007. Deze nieuwe versie is ontwikkeld om NORA beter bruikbaar te maken voor een veel bredere groep van gebruikers.

In 2009 is het eerste deel, het katern Strategie, gepubliceerd en vastgesteld als norm voor de Nederlandse overheid. Op basis van dit strategische katern is NORA 2.0 nu geheel gereviseerd. Deze revisie is begeleid door de NORA Redactieraad, waarin alle overheden en een aantal ketens zijn vertegenwoordigd (zie het katern voor de leden).

De basisprincipes van het katern Strategie stellen eisen aan de kwaliteit van overheidsdienstverlening vanuit het perspectief van de afnemers: burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties. Deze basisprincipes zijn gebaseerd op bestaand overheidsbeleid (nationaal en Europees) en op de instrumenten die in het kader van dat beleid zijn ontwikkeld, zoals wetten, regels, Kamerstukken. In het katern Samenwerking door dienstverlening, zijn deze basisprincipes geconcretiseerd in 40 afgeleide principes (zie bijlage). Het is aan iedere overheidsorganisatie hier invulling aan te geven.

Wat zijn nu de belangrijkste verschillen ten opzichte van NORA 2.0? NORA 3.0:

- is gericht op praktische ondersteuning van 'het werken onder architectuur' door een brede doelgroep van bestuurders, projectleiders en architecten.

NORA 2.0 was nog uitsluitend gericht op architecten. NORA 3.0 stelt een brede groep van gebruikers in staat om, ieder op het eigen niveau, te sturen op het vermogen van hun organisatie of project om samen te werken met andere overheidsorganisaties en goede diensten te verlenen aan burgers, bedrijven en instellingen.

- bevat principes waarvan de formulering, vorm en omvang zo zijn gekozen, dat zij gemakkelijker te gebruiken zijn bij planvorming en toetsing. Er wordt nu minder diep op technische zaken ingegaan; veel beschouwingen over het architectuur-vakgebied zijn weggelaten. Een aantal van deze onderwerpen worden nu buiten dit katern in dossiers behandeld. Zo zijn er NORA-dossiers over informatiebeveiliging, geo-informatie, en dienstenoriëntatie gepubliceerd. Een document over de beleidskaders van NORA is in voorbereiding.
- beschrijft de principes volgens het TOGAF-raamwerk. Dit raamwerk kent een belangrijke rol toe aan *implicaties*, die het toepassen van een principe kan hebben. Deze implicaties werden in de 2.0 versie nog niet als zodanig benoemd.
- is relatief compact: in de plaats van het 283 pagina's tellende NORA 2.0 zijn nu twee veel beknoptere documenten gekomen. De twintig fundamentele principes zijn in het katern Strategie vervangen door 10 basisprincipes. Het aantal afgeleide principes is verminderd van 137 tot 40. Dit was mogelijk door dubblures te verwijderen en gelijksoortige principes samen te voegen. Principes die zuiver op de interne organisatie gericht zijn en weinig consequenties hebben voor de interoperabiliteit, zijn weggelaten omdat ze buiten de scope van NORA 3.0 vallen.
- geeft aan hoe NORA wordt gebruikt in transformatieprocessen van overheidsorganisaties, op strategisch en tactisch niveau.

- gaat er steeds van uit dat iedere overheidsorganisatie individueel verantwoordelijkheid draagt voor het met andere overheidsorganisaties afstemmen van haar diensten. Dit geldt ook (of juist) wanneer een coördinerend platform hiervoor ontbreekt. Het uitgangspunt van NORA 3.0 is dat het ontbreken van een dergelijke regie voor individuele organisaties een stimulans is om binnen hun bereik en vermogen de samenwerking te zoeken en afspraken te maken.

Uitkomsten van de openbare review

Aantallen respondenten en opmerkingen

Vanuit en namens 15 organisaties zijn reviewformulieren binnengekomen. Hieraan hebben 35 respondenten binnen die organisaties deelgenomen. Onder de deelnemers waren: 1 gemeente, 5 ZBO's, 1 platform, 2 waterschappen, 2 bedrijven, 4 departementen. De respondenten gaven een voldoende aan het door hen beoordeelde concept-katern.

De Redactieraad stelde na de openbare review vast dat het aantal betrokken organisaties betrekkelijk klein is en dat er bijvoorbeeld weinig gemeenten hebben deelgenomen. Het doel van de review was echter primair om alle belangstellenden de mogelijkheid te bieden bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het katern. Deze mogelijkheid is geboden. Daarbij is het aantal reacties en opmerkingen als ruim voldoende beoordeeld om de kwaliteit van de concept versie te kunnen verbeteren.

In totaal zijn rond de 700 opmerkingen binnengekomen. Daarbij zijn 200 opmerkingen gemaakt ten aanzien van het inleidende hoofdstuk, 475 opmerkingen hebben betrekking op de afgeleide principes en 25 hebben betrekking op de begripsdefinities.

De NORA redactie heeft de opmerkingen nagelopen op zoek naar de grote lijnen en patronen. Vergelijkbare opmerkingen zijn samengevoegd en voorgelegd aan de Redactieraad. Hieronder zijn de uitkomsten van de discussie in de Redactieraad weergegeven. De definitieve versie van het katern is volgens deze uitkomsten aangepast.

● **Begrippen 'dienst'- en 'dienstverlening'**

De NORA redactie concludeert dat veel opmerkingen zijn terug te voeren op de verschillende beelden die bestaan rond 'dienstverlening' en 'dienst':

- Eén lijn van kritiek heeft betrekking op het feit dat de teksten geen helder onderscheid maken tussen het *proces* van dienstverlening en het *resultaat* daarvan. De Redactieraad besluit hierover dat het begrip 'dienst' zowel op het resultaat, als op het proces betrekking heeft, voor zover dit voor de afnemer relevant is. Het katern licht dit toe.
- Sommige respondenten denken dat NORA uitsluitend betrekking heeft op elektronische-, of publieksdienstverlening. NORA heeft echter een andere insteek: 'diensten' staan centraal omdat zij instrumenteel zijn in de samenwerking en het aangrijpingspunt zijn voor het vergroten van de interoperabiliteit. Dit heeft *ook* (en niet uitsluitend) verbetering van e- en andere publieksdienstverlening tot gevolg. Een uitleg van deze strekking is aan het katern toegevoegd.

● **Structurering van de principes**

Een aantal opmerkingen heeft betrekking op onderlinge structurering van de principes. Om die reden is de clustering van de principes nader toegelicht. Ook is ieder principe ingedeeld in het 9-vlakmodel. Daarnaast is een kruistabel toegevoegd waarin de afgeleide principes gerelateerd zijn aan de basisprincipes.

● **Format van de principes**

Naar aanleiding van opmerkingen over de structuur van de principes zelf heeft de Redactieraad besloten om het format consequent toe te passen en goed toe te lichten.

● **Positionering NORA 3.0**

De respondenten bleken veel vragen te hebben over de samenhang binnen NORA (tussen dit katern, katern Strategie en de NORA dossiers) en tussen NORA, GEMMA, MARIJ etc. Een toelichting van deze samenhangen is toegevoegd aan het katern. Om die reden is ook een overzicht van alle NORA-producten toegevoegd aan het katern.

● **Commentaar op zaken die in Katern Strategie zijn vastgesteld**

Een aantal opmerkingen heeft betrekking op zaken die in het Katern strategie zijn vastgesteld, zoals op de definitie van het begrip 'dienst'. De Redactieraad stelt vast dat voorlopig niets gewijzigd zal worden in Katern Strategie; bij een update van Katern strategie zou dergelijk commentaar kunnen worden meegenomen.

● **Bieden de afgeleide principes voldoende concretisering?**

Een lijn van commentaar betreft de mate waarin de afgeleide principes concretisering bieden ten opzichte van basisprincipes. De Redactieraad stelt dat in NORA 3.0 is gestreefd naar een balans tussen bruikbaarheid (beperking van het aantal principes) en concretisering (vergroting van het aantal principes). De Redactieraad beschouwt de verdere concretisering, in de zin van normstelling en ontwerpbeslissingen op basis van de afgeleide principes, als de opgave van individuele organisaties en domeinen.

Overigens is in een aantal commentaren juist voorgesteld om principes samen te voegen (en daarmee te abstraheren). Met het oog op concretisering had de Redactieraad geen behoefte om het aantal principes verder te verkleinen. Dit aantal is ten opzichte van NORA 2.0 immers al ver teruggebracht. Daarom is de nadruk gelegd op het aanscherpen van het onderscheid tussen principes.

Ook is opgemerkt dat sommige afgeleide principes sterk lijken op basisprincipes: zijn dit geen doublures? De Redactieraad stelt dat basisprincipes strikt vanuit afnemersperspectief zijn geformuleerd en afgeleide principes vanuit het (toetsbare) perspectief van de dienst en dienstverlener. De 'doublures' staan dan ook ten dienste van de bruikbaarheid van het katern.

● **Bruikbaarheid onvoldoende**

De bruikbaarheid van het katern werd door respondenten betrekkelijk laag beoordeeld. De Redactieraad heeft daarom in de definitieve versie prioriteit gegeven aan de bruikbaarheid. Teksten over het gebruik van NORA zijn verbeterd; daarnaast is het aantal implicaties (een hulpmiddel bij toetsing) uitgebreid.

● **Subsidiariteitsbeginsel overtreden?**

Van een aantal principes wordt door respondenten gezegd dat deze op zich relevant zijn, maar niet subsidiair en dus buiten NORA scope vallen. Bijvoorbeeld omdat het *hoe* beschreven wordt in plaats van het *wat*. Of omdat het principe geen betrekking zou hebben op interoperabiliteit, maar intern gericht is. Dit naar aanleiding van bijvoorbeeld de principes AP 31 ('Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus') en AP 33 ('baseline kwaliteit diensten'). Beide zouden intern gericht zijn en op een specifieke methode wijzen.

De Redactieraad heeft geconcludeerd dat het onderscheid wel of niet subsidiair, niet zwart-wit is: zo valt te verdedigen dat een vorm van cyclische terugkoppeling ('PDCA') nodig is om bijvoorbeeld tot afnemers-feedback en transparantie (= interoperabiliteit) te komen. Deze principes zijn ook allemaal terug te voeren op basisprincipes. Daarnaast dragen de principes bij aan de bruikbaarheid van NORA, juist omdat zij (betrekkelijk) concreet zijn en kaders stellen voor de kwaliteitssturing en -borging. Daarom is in de definitieve versie vastgehouden aan deze principes. Voor de duidelijkheid wordt in de definitieve versie van NORA opgemerkt dat NORA met het gebruik van het begrip 'PDCA' geen uitspraak doet over specifieke methodes voor kwaliteitsmanagement.

- **Niet als principe vastleggen wat al in wet of beleid is vastgelegd**

In een aantal gevallen formuleren de principes zaken die al bij de wet zijn vastgelegd. De Redactieraad stelt dat dit de principes niet overbodig maakt. Het is juist de uitdrukkelijke bedoeling van NORA om relevante wetgeving te vertalen in toetsbare principes.

- **Haalbaarheid en ambitieniveau**

Soms keuren respondenten principes af omdat ze voor veel organisaties te hoog gegrepen zouden zijn, of omdat zij -wanneer toegepast- tot hoge kosten leiden. De Redactieraad stelt dat bij de formulering van de principes de wenselijkheid van een bepaalde ontwikkeling *op langere termijn* het uitgangspunt is. Dat neemt niet weg dat een organisatie zeer goede argumenten kan hebben (hoge kosten, rijpheid van de organisatie etc.) om de richting die het principe aangeeft op dit moment *niet* te volgen. Deze organisatie kan daarmee voldoen aan NORA. Met andere woorden: de principes moeten in hun samenhang gezien worden.

- Concurrentie binnen overheid wenselijk?

Een aantal commentaren zijn gericht op de principes die dubbel werk en concurrentie tussen overheidsorganisaties moeten tegengaan. Hierover concludeert de Redactieraad dat het stand overheidsbeleid is om te streven naar doelmatigheid: dubbel werk en concurrentie binnen de overheid staan daar haaks op. Wanneer concurrentie nodig is, worden taken overgelaten aan de markt.

- **Principes Geo-informatie en informatiebeveiliging vreemde eend**

Een aantal respondenten merkt op dat het Geo-principe en de Informatiebeveiliging (IB)-principes van een andere orde zijn dan de rest. Waarom specifieke aandacht voor deze onderwerpen en niet andere? De Redactieraad beaamt dat deze principes anders kunnen overkomen op de lezer. Zij zijn echter bewust toegevoegd, omdat er geen aparte katernen over IB en GEO-informatie komen zoals eerder het plan was. De Redactieraad heeft daarom besloten om de principes te behouden.
