

NAAR EEN MEER VERPLICHTEND REGIME VOOR OPEN STANDAARDEN

Vraagstelling en aanleiding

In het Forum Standaardisatie van 6 april jl. is gesproken over mogelijkheden om grootschalig gebruik van open standaarden verder aan te jagen. Aan de orde is geweest de optie om het huidige pas-toe-of-leg-uit regime voor open standaarden eventueel uit te breiden van de inkoop van ICT-diensten en producten door overheidsorganisaties naar het gebruik van open standaarden. Het Forum Standaardisatie heeft geconcludeerd dat deze optie nog onvoldoende was uitgewerkt en dat eerst de resultaten van het adoptietraject beschikbaar moeten zijn voordat hierover een advies aan het College Standaardisatie wordt gegeven. Wel is EZ gevraagd om een reactie (juridisch advies) te geven over het eventueel oprekken van pas-toe-of-leg-uit regime van inkoop naar gebruik.

Reactie

De focus van het pas-toe-of-leg-uit regime voor open standaarden (inclusief de functie van de lijst met open standaarden) moet gericht blijven op de inkoop van ICT-diensten en -producten door overheidsorganisaties. Er kan nog meer rendement gehaald worden uit adoptie-aanpak. Zo kan het monitoren van de implementatie-afspraken over open standaarden nog meer gericht worden op individuele organisaties (departementen, grote uitvoeringsorganisaties en mede-overheden).

Bij de invoering van ICT wordt een verleidingsstrategie toegepast door de overheid. Draagvlak lijkt te groeien om te bezien of via wetgeving het gebruik van overheidsgerelateerde ICT en daarmee ook van open standaarden afgedwongen kan worden. In het kader van een vervolg op NUP kan de haalbaarheid van een generieke wet en/of het aanpassen van bestaande wetgeving worden onderzocht. Waarbij bedrijven en burgers *het recht* wordt gegeven om gegevens digitaal aan overheden aan te leveren of op te vragen. Te beginnen met de basisvoorzieningen. Dat betekent dus dat overheden *verplicht* gebruik moeten maken van basisvoorzieningen, waaronder open standaarden. Als sluitstuk kunnen bedrijven en burgers worden verplicht om bepaalde gegevens alleen nog maar digitaal aan te leveren.

Het is belangrijk dat bij het opstellen van wetten en regels met consequenties voor het gebruik van ICT, eenduidig en flexibel wordt omgegaan met open standaarden. Justitie moet worden geholpen nog dit jaar met een voorstel te komen richting de departementen.

Tenslotte is het belangrijk dat de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de kosten- en baten van open standaarden en open source software worden benut (voorjaar 2011 gereed) voor het aanscherpen van het beleid en de realisatie daarvan. Eventuele beleidswijzigingen dienen te worden voorgelegd aan een nieuw kabinet, cq. een nieuwe bewindspersoon.

Hierna wordt achtereenvolgende ingegaan op:

- I het pas-toe-of-leg-uit regime voor open standaarden;
- II andere opties voor een meer verplichtend regime (aanzet voor gedachtevorming).

I pas-toe-of-leg-uit regime op de aanschaf intensiveren

Hierna worden argumenten gegeven waarom het belangrijk is dat de focus van het regime voor pas-toe-of-leg-uit (inclusief de functie van de lijst met open standaarden) gericht blijft op het ICT-aanschafbeleid van overheidsorganisaties.

Vanuit regelgevingsoogpunt gedacht wordt pas als het echt niet anders kan overgegaan tot het stellen van regels die verplichten tot het *gebruik van uitsluitend producten of diensten die voldoen aan bepaalde eisen*. Dergelijke regels grijpen doorgaans diep in op het feitelijk handelen van mensen. Het feitelijk gebruik en daarmee het niet naleven van dergelijke regels laat zich lastig of uitsluitend bij toeval constateren. Met het risico op een vrij hoog gehalte aan symboolregelgeving. Beter is het om zodra het gaat om producten of diensten of andere zaken die aan bepaalde eisen moeten voldoen **niet** aan te sluiten bij het gebruik maar bij rechtsmomenten die juridisch gezien meer sporen nalaten in de wereld. Zoals de import, het fabriceren en het aanschaffen, of -als het gaat om gevaarlijke spullen zoals bijvoorbeeld vuurwapens- het al vrij ingrijpende en lastig constateerbare verbod op het bezitten of voorhanden hebben. Bij open standaarden is dat de aanschaf. Door de focus van de instructie op de aanschaf wordt tevens het gebruik van open standaarden bevorderd. Omdat er vanuit mag worden gegaan dat als een overheidsorganisatie een ICT-oplossing aanschaf op basis van open standaarden, dat die oplossing ook daadwerkelijk zal worden gebruikt.

In regelgeving kan sprake zijn van een combinatie van verboden of geboden rond het gebruik en een of meer van die andere activiteiten zoals het in bezit hebben van bijvoorbeeld vuurwapens. Bij dergelijke combinaties zie je dat controle zich dan beperkt tot het in bezit hebben of voorhanden hebben. Het gebruik is dan wel verboden maar leidt eigenlijk nooit tot enige sanctie in de praktijk. Het feitelijke gebruik valt namelijk lastig te constateren.

Door de focus van een eventueel aangepaste instructie te verschuiven naar feitelijk gebruik wordt ook voorbijgegaan aan de mogelijkheid van organisaties om voor open standaarden te kiezen op natuurlijke verandermomenten in de levenscyclus van ICT-systemen. Op het moment van inkoop kunnen overheidsorganisaties (als opdrachtgever, eigenaar) namelijk concrete eisen stellen aan het (laten) bouwen en afnemen van ICT-oplossingen van derden. Aansluiten bij natuurlijke verandermomenten van organisaties (aanschafmoment) was met name een eis van grote uitvoeringsorganisaties en is als uitgangspunt genomen bij het vormgeven van het pas-toe-of-leg-uit regime voor open standaarden. Hier speelt erkenning dat de migratie van gesloten naar open ICT-oplossingen in eerste instantie tijd en geld kosten.

In de instructie zijn bewust geen algemeen bindende afspraken gemaakt over deadlines waarop ICT-oplossingen aan bepaalde open standaarden moeten voldoen en moeten worden gebruikt. Omdat het lastig is bij nieuwe open standaarden op voorhand realistische inschattingen te maken over de impact van het gebruik. Daarbij is een standaard geen doel op zich. Er is vrijwel altijd sprake van maatwerk per toepassing/voorziening/standaard en bijna altijd is tijd nodig om bestaande en verouderde ICT-systemen en gesloten standaarden uit te faseren. In de instructie wordt wel uitgegaan van een transitieperiode van maximaal vijf jaar per open standaard van de lijst, zijnde de afschrijvingsperiode van bestaande ICT-systemen. Voorzover met de voorgestelde uitbreiding beoogd wordt om feitelijk een impliciet verbod te introduceren op het gebruiken van andere ICT-oplossingen, lijkt de toevoeging zinloos omdat deze uitsluitend -en in het allerbeste geval- zal leiden tot "uitleg" over de vraag waarom iets gebruikt wordt (omdat er niets anders voorhanden is) en per definitie niet zal gaan leiden tot het vervroegd afschrijven van bestaande ICT-producten of -diensten niet gebaseerd zijn op open standaarden. Dat zou namelijk disproportioneel zijn.

Tenslotte: voor het uitbreiden van de instructie met een simpele gebruiksverplichting zonder optie om uit te leggen waarom er niet wordt gebruikt, gelden net als voor de aanschaf dat een dergelijk voorschrift genotificeerd moet worden en bovendien heel gemakkelijk feitelijk in strijd kan blijken te zijn met aanbestedingsrechtelijke regels. De eis omtrent het gebruik is materieel gezien gelijk aan de aanschaf.

De werking van het huidige pas-toe-of-leg-uit regime wordt nader toegelicht in bijlage 1.

Kortom, van belang is dat eerst een analyse van de succes- en faalfactoren van het huidige pas-toe-of-leg-uit regime wordt opgesteld en de mogelijkheden voor het versterken van de uitvoering daarvan worden bekeken. In dit kader zijn Peter Waters (Bureau Forum Standaardisatie) en Ineke Schop (Programma Bureau NOiV) in gesprek over het strakker monitoren van de implementatieafspraken voor het huidige pas-toe-of-leg-uit regime voor open standaarden. Het uitvoeren van een jaarlijks enquête is niet voldoende. Informatie uit de jaarverslagen moet worden opgevraagd en daarover kan bijvoorbeeld ook worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

II Mogelijke opties voor een meer verplichtend regime (gedachtevorming).

a) Wetgeving om het gebruik van ICT en daarmee ook van open standaarden af te dwingen

Een zwaarder regime dan pas-toe-of-leg-uit is een wettelijke verplichting. Het wettelijk verplichten van open standaarden alleen is geen optie om redenen aangegeven bij het pas-toe-of-leg-uit regime. Wel relevant zijn wettelijke verplichtingen die het gebruik van open standaarden indirect afdwingen. Uit recente adviezen van De Commissie Regeldruk Bedrijven, ACTAL en de klankbordgroep eOverheid voor Bedrijven, kan worden afgeleid dat een breed draagvlak bestaat voor het wettelijk verplichten om ICT te implementeren. Een wettelijke verplichting wordt gezien als het sluitstuk van een aanpak van verleiden (via een business case) en ondersteunen (door begeleiding, standaarden, planningen ed.). Wetgeving komt in beeld als de positieve effecten van ICT (maatschappelijk rendement, reductie administratieve lasten) zijn aangetoond en de kinderziekten bij invoering van ICT zijn weggenomen. En er een plan ligt voor een realistisch uitroltraject inclusief het uitfaseren van ICT-eilandoplossingen. De genoemde adviezen komen voort uit een constatering dat de invoering van vooral basisvoorzieningen, waaronder open standaarden kunnen vallen, erg traag gaat en dat een meer verplichtend regime de invoering kan versnellen en daardoor massa in het daadwerkelijk gebruik zal bevorderen.

In het kader van een vervolg op NUP kan de haalbaarheid van een overheidsbrede wet en/of het aanpassen van bestaande wetgeving worden onderzocht. Internationaal speelt een discussie over het belang van open data. Een mogelijke optie is burgers en bedrijven **het recht** te geven om gegevens digitaal aan overheden aan te leveren of op te vragen. Relevant is in ieder geval te beginnen met basisvoorzieningen (opgevat als herbruikbare infrastructurele elementen en informatiebronnen). Daaraan gekoppeld kan worden dat de achterliggende techniek en processen gebruik maken van open standaarden. Dat betekent dus dat overheden **verplicht** gebruik moeten maken van basisvoorzieningen, waaronder open standaarden. Als sluitstuk kunnen bedrijven en burgers worden verplicht om bepaalde gegevens alleen nog maar digitaal aan te leveren. Wat namelijk ontbreekt is een eenduidige overheidsbrede aanpak. Voor een aantal basisvoorzieningen is het verplicht gebruik al omschreven in wetten en regels, zoals de Handelsregisterwet (NHR) en de Dienstenrichtlijn (Antwoord voor Bedrijven). Maar voor iedere voorziening wordt het wetgevingswiel opnieuw uitgevonden.

Een andere optie kan zijn om het recht op eenmalige aanlevering van gegevens voor bedrijven en burgers wettelijk te regelen. De consequentie daarvan zal zijn dat overheidsorganisaties gegevens onderling makkelijk moeten kunnen uitwisselen en kunnen hergebruiken. Daarvoor zijn open standaarden relevant. Recentelijk is de werkgroep Juridica hervat onder de vlag van RENOIR. Dat is mogelijk een plek om juridische kennis overheidsbreed te delen.

b) In wetten en regels eenduidig en flexibel omgaan met open standaarden

In een groot aantal wetten en regels wordt momenteel al verwezen naar specifieke standaarden die overheden, bedrijven en burgers moeten gebruiken. Soms is in een wet sprake van een verwijzing naar gesloten standaarden. Dit is in een historische praktijk gegroeid toen er nog geen NOiV-beleid bestond. Om uitvoering te kunnen geven aan die wetten zijn ook ministeriële regelingen nodig. In geval van ICT soms zelfs voor iedere aansluitende partij. In die regelingen wordt vaak ook in detail verwezen naar technische koppelvlakstandaarden. Voor iedere verandering, zoals een nieuwe versie van een standaard, moet de ministeriële regeling (of soms ook de wet) weer worden gewijzigd en opnieuw gepubliceerd. De vraag is of door een handiger ontwerp van wetten en regels onnodig werk kan worden voorkomen en meer eenduidigheid ontstaat. Naar aanleiding van het NOiV-beleid wordt door het ministerie van Justitie gewerkt aan een aanscherping van de Aanwijzing voor de Regelgeving (onderdeel standaarden). De gedachtelijn van Justitie is dat wetten en regels in principe techniekonafhankelijk moeten worden opgesteld. En dat het NOiV-beleid wordt gevolgd indien een verwijzing naar een specifieke standaard toch noodzakelijk is. Justitie werkt aan een voorstel dat in het najaar voor advies zal worden voorgelegd aan het Forum Standaardisatie.

c) Andere dwingende opties (niet juridische instrumenten)

Andere meer dwingende opties waaraan gedacht kan worden zijn:

- Bindende afspraken over IT-governance maken binnen en tussen organisaties. De CIO's van het rijk kunnen de adoptie-instrumenten overnemen die door het Forum zijn ontwikkeld (in voorbereiding door het Forum Standaardisatie).
- Binnen de overheid (te beginnen bij het Rijk) kunnen maximale normbedragen worden afgesproken voor het betalen van softwarelicenties (nieuwe optie).
- Overheidsorganisaties bundelen hun vraag naar open ICT-platforms en (het doorontwikkelen van) open standaarden. Het PB NOiV speelt hierbij in sommige gevallen een ondersteunende rol, zoals in het geval van de standaard StUF voor het digitaal uitwisselen van gegevens.

d) Benutten van onderzoek door de Algemene Rekenkamer

In een motie van 19 mei jl. heeft de Tweede Kamer op eigen initiatief aan de Algemene Rekenkamer (AR) gevraagd om onderzoek te doen naar het besparingspotentieel van open standaarden, het afbouwen van gesloten standaarden en de introductie van open source software bij de rijksoverheid en bij de lagere overheden. De AR is ook gevraagd om de Tweede Kamer op de hoogte te brengen van de uitkomsten van het onderzoek. De AR is onafhankelijk en heeft laten weten dat ze dit onderzoek zal uitvoeren. Momenteel werkt de AR aan een aanpak waarbij naar verwachting ook gesprekken met sleutelspelers worden gevoerd. De AR heeft bekendgemaakt dat de rapportage in de periode februari-april 2011 zal worden opgeleverd.

In een AO op 19 mei jl. heeft de staatssecretaris van BZK aangegeven dat BZK het gevraagde onderzoek zelf zou willen uitvoeren en dat de AR vervolgens zelf een oordeel kan geven over het resultaat. Tevens heeft de staatssecretaris van BZK toegezegd om het onderzoek per 1 december as. aan de Tweede Kamer aan te bieden. Inmiddels is duidelijk dat de AR het door de Tweede Kamer gevraagde onderzoek zal uitvoeren. Daarop lijkt BZK niet langer vast te houden aan een eigen onderzoek en mee te werken met het onderzoek van de AR.

De uitkomsten van het kosten-/batenonderzoek van AR worden van groot belang voor de besluitvorming over een eventuele verdergaande verplichting van open standaarden. Het kan niet anders of de legacy problemen met (gesloten) ICT-systemen krijgen daarin de nodige aandacht. Als de analyse van de AR positief uitpakt, is er een sterk argument om door te pakken. Als de analyse (onverhoopt) negatief uitvalt, komt de AR hopelijk zelf ook met suggesties om de obstakels op te ruimen. En als het allemaal niet zo zwart/wit is, dan is het nodige maatwerk nodig.

BIJLAGE 1: Toelichting op huidige regime voor open standaarden (pas-toe-of-leg-uit)

Bij de start van het actieplan Nederland Open in Verbinding is met instemming van de Tweede Kamer gekozen voor een pas-toe-of-leg-uit regime voor overheidsorganisaties (in de vorm van een instructie) en niet voor wetgeving.

Implementatie en grootschalig gebruik van complexe ICT-projecten en open standaarden blijken vaak weerbarstig te zijn in de praktijk. Hierbij speelt onder andere dat het voor overheden moeilijk is om legacy-systemen te wijzigen. IT-vendor lock-in is hevig en exit- en overstapkosten van individuele organisaties zijn daardoor substantieel. Daarbij komt dat bij het streven naar kostenbesparingen overheidsorganisaties de rol van proefkonijn vermijden om als eerste over te stappen van gesloten naar alternatieve open ICT-producten en diensten en open standaarden.

De focus van het beleid is interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid te bevorderen door open standaarden steeds meer en op steeds grotere schaal in te bouwen in ICT-producten en diensten voor en van de overheid. Dat is niet van vandaag of morgen geregeld. De aanpak is erop gericht om duidelijk te maken welke open standaarden er toe doen en om bij de invoering daarvan de natuurlijke en concrete veranderingmomenten in de levenscyclus van ICT-systemen van overheidsorganisaties te benutten. Dat is het inkoopproces.

Het regime voor open standaarden, inclusief het belang van een lijst met concrete open standaarden, is vastgelegd in een instructie van de ministerraad. In de ministerraad is afgesproken dat rijksoverheden verplicht zijn om de pas-toe-of-leg-uit voorwaarden toe te passen bij de inkoop (nieuwbouw en/of vervanging) van ICT-producten en -diensten. Op dat moment wordt aan ICT-aanbieders duidelijk gemaakt wat van hen wordt verwacht. Door aan te grijpen op het inkoopproces moeten overheidsorganisaties ook bij het ontwerpen van toekomstige en gewenste ICT-systemen open standaarden al mee gaan nemen bij het opstellen van de architectuur en de ICT-implementatiestrategie.

Er is gekozen voor pas-toe-of-leg-uit, omdat internationale afspraken gelden dat bij aanbesteding technische standaarden sec. geen knock-out criterium mogen zijn. Indien om zwaarwegende redenen niet wordt gekozen voor open standaarden bij bepaalde ICT-oplossingen moeten overheden dit vastleggen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. De auditdiensten van de desbetreffende overheidsorganisaties hebben een controlefunctie. Via bestuursakkoorden is afgesproken dat mede-overheden deze werkwijze volgen.

De gekozen implementatiestrategie is pragmatisch. De instructie en de bestuursafspraken zijn aangevuld met diverse verleidingsinstrumenten voor voorlopers en volgers. Die worden gefaciliteerd door het programmabureau NOiV, in de vorm van monitoring, kennisdeling, best practices, bestuurlijke aandacht (ronde tafels), het helpen van voorlopers en overleg met ICT-leveranciers over business voorwaarden.