

**Forum Standaardisatie**

Wilhelmina v Pruisenweg 104
2595 AN Den Haag
Postbus 84011
2508 AA Den Haag
www.forumstandaardisatie.nl

notitie

FORUM STANDAARDISATIE

Agendapunt:	03 Collegestukken		
Bijlagen:			
Aan:	Forum Standaardisatie		
Van:	Bureau Forum Standaardisatie		
Datum:	Maart 2011	Versie	0.2
Betreft:	Verplicht stellen van open standaarden		

1. Inleiding

Tussen het vaststellen van open standaarden op de pas-toe-of leg-uit-lijst en hun feitelijke brede implementatie liggen vaak veel jaren. Niet verwonderlijk dat menige discussie over dit fenomeen uitmondt in de vraag "moeten ze niet gewoon verplicht gesteld worden?"

Gelet op de doelen van het breed gebruik van open standaarden (het voorkomen van leveranciersafhankelijkheid, en nog belangrijker: het bevorderen van interoperabiliteit die efficiency binnen de overheid en (lastenarme) dienstverlening aan burgers en bedrijven mogelijk maakt) is deze vraag legitiem en begrijpelijk. De beantwoording ervan is echter niet eenvoudig, vanwege de verschillende aspecten van verplichtstelling.

In deze notitie worden deze aspecten (waaronder voor en nadelen van verplichtstelling van (open) standaarden) op een rij gezet.

Daarbij past de kanttekening dat het (al dan niet verplichte) gebruik van standaarden maar een klein onderdeel is van het spectrum aan maatregelen en activiteiten die interoperabiliteit betreffen. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld ook de discussie over erkennen en verplichten van voorzieningen in het Forum, en de visie op e-overheid en digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven in den brede. Over dit laatste heeft EL&I onlangs een document "Digitale dienstverlening aan bedrijven 2011-2012" opgeleverd, waarin een aantal actielijnen wordt gedefinieerd om digitale dienstverlening aan bedrijven verder te brengen.¹ In het bijzonder actielijn 2B in dit document – realiseren van een recht elektronisch zaken doen – is in dit licht relevant.

Ondanks de relatie van het onderwerp met andere vraagstukken en maatregelen in het e-overheidsbeleid, lijkt het goed om nu alvast in een discussie in het Forum in te zoomen op de verschillende aspecten van verplichtstelling van open standaarden. In een vervolg op deze discussie zal de relatie met deze en andere

¹ Ter kennisneming toegezonden bij de Forumstukken voor de vergadering van 12 april 2011.

maatregelen en activiteiten kunnen en moeten worden gelegd. Aan het slot van deze notitie wordt daarvoor een voorstel gedaan.

2. Wat is verplichten?

Bij het verplicht stellen van open standaarden moeten twee situaties worden onderscheiden:

1. De overheid verplicht zichzelf tot het gebruiken van open standaarden
2. De overheid legt het gebruik van open standaarden op aan burgers en bedrijven

Hierna worden beide situaties beschreven en wordt op de voor- en nadelen van en aandachtspunten bij de verschillende opties voor verplichtstelling ingegaan.

2.1 De overheid verplicht zichzelf

De basis voor het beleid inzake gebruik van open standaarden door de overheid is het Actieplan Nederland open in verbinding (NOiV). De hoofdlijn van dit beleid is dat de overheid – met het oog op interoperabiliteit en leverancierafhankelijkheid – zoveel mogelijk gebruik maakt van open standaarden en mede daardoor de brede adoptie en toepassing van die standaarden ook buiten de overheid bevordert. Om dit 'af te dwingen' bestaan verschillende mogelijkheden.

a. Pas toe of leg uit

Voor het bevorderen van gebruik van open standaarden bij de overheid geldt nu een pas toe of leg uit-principe. Dit principe geldt voor standaarden die door het Forum en College Standaardisatie zijn getoetst en op een lijst zijn geplaatst. De toetsing houdt in dat beoordeeld wordt of de standaard voldoet aan eisen met betrekking tot openheid, bruikbaarheid, potentieel (oa. bijdrage aan doelstellingen NoIV) en impact (op bedrijfsvoering ec.).

Voor de rijksoverheid is dit pas toe of leg uit-beginsel juridisch verankerd in de Rijksinstructie inzake ICT-producten en –diensten. Bij inkoop of eigen ontwikkeling van een ICT-dienst of –product boven een drempelwaarde van €50.000,-, moeten overheidsorganisaties kiezen voor een toepasselijke open standaard op de pas-toe-of-leg-uit lijst (toepassen). Als dat tot onoverkomelijke problemen leidt, mag de organisatie ervoor kiezen om een andere (open of gesloten) standaard te gebruiken. Daar staat echter tegenover dat de organisatie in het jaarverslag moet verantwoorden waarom deze keuze is gemaakt (uitleggen). In het Actieplan NOiV wordt gesproken over *comply or explain and commit*. Dit laatste houdt in dat organisaties bij een beroep op een uitzonderingsgrond ook aangeven wanneer zij dan wel overstappen naar open standaarden. In de Rijksinstructie en in het beleid zoals dat op de site van het Forum Standaardisatie is gepubliceerd, komt dit element echter niet terug.

De uitzondering bij 'onoverkomelijke problemen' ziet oa. risico's voor de bedrijfsvoering (twijfel over zeker en veilig functioneren van toepassing waarin de standaard wordt gebruikt).

Voor decentrale overheden is het pas toe of leg uit-beginsel verankerd in bestuursakkoorden en NUP.

Voordelen

- Het pas toe of leg uit-beginsel sluit aan bij reguliere vervangingstermijnen. Dat levert over het algemeen de minste kosten of lasten op bij migratie naar open standaarden. Dat maakt dat een belangrijke drempel voor (of

argument tegen) overschakeling naar open standaarden wordt weggenomen.

- Het beginsel appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties voor het bevorderen van interoperabiliteit en het afleggen van verantwoording daarover.

Nadelen/aandachtspunten

- De systematiek biedt niet de mogelijkheid om andere onderdelen van de overheid dan ministeries en de direct daaronder ressorterende directies en diensten (in andere woorden, de rijksdienst) direct te binden. Decentrale overheden en zbo's kunnen op dit vlak hun eigen afwegingen maken. Ook semi-publieke instellingen (bijvoorbeeld in zorg en onderwijs) worden hierdoor niet geraakt.
- De spontane naleving van het beginsel blijkt, de voordelen ten spijt, niet heel groot. Een echt sterke prikkel voor toepassing van de standaarden van de lijst ontbreekt.
- Er is geen mechanisme voor monitoring of handhaving om het 'gebrek' aan spontane naleving te compenseren.
- Het effect van het pas toe of leg uit-beginsel is, vanwege beide hiervoor genoemde punten, tot op heden minder groot dan beoogd en gewenst. Daarmee ontbreekt bij leveranciers van ICT-producten of diensten het vertrouwen om te investeren in producten en diensten die op die standaarden gebaseerd zijn. Dit werkt ook door in het nauwelijks toepassen van open standaarden in producten en diensten die zij aan burgers of bedrijven willen leveren. Het effect van het pas toe of leg-uit beleid om open standaarden ook buiten de overheid breed toegepast te krijgen is dan ook beperkt.
- Het beleid raakt maar een kleine groep open standaarden. Op de pas toe of leg uit lijst staan nu 18 standaarden. Daarnaast beheren Forum en College Standaardisatie nog een lijst met gangbare standaarden. Dat zijn standaarden over de wenselijkheid van het gebruik ervan breed consensus bestaat. Het bewezen nut in de praktijk zou bij deze standaarden voldoende moeten zijn om breed gebruik te bewerkstelligen. Hiervoor geldt geen pas toe of leg uit-beginsel. Een recente discussie over gebruik van een vaste standaard voor de notatie van datum en tijd in de Programmaraad Stelsel van basisregistraties laat echter zien dat de praktijk in deze weerbarstiger is. De discussie gaat om een standaard van de 'gangbare lijst', doch adoptie ervan door alle partijen in het stelsel teneinde de uitwisseling van gegevens te faciliteren is geen uitgemaakte zaak.

b. Wettelijke regeling

Een andere optie is het wettelijk verplicht stellen van door overheidsorganisaties te gebruiken open standaarden. In het algemeen zal dat niet in de wet zelf gebeuren, maar in een regeling (amvb of ministeriële regeling) die op een wet is gebaseerd. Zo'n regeling laat zich flexibeler aanpassen aan nieuwe versies van de standaard.

Er zijn al verschillende voorbeelden van dergelijke verplichtstellingen. Een voorbeeld is de verplichting tot gebruik van het SUWI-gegevensregister in de Regeling SUWI (op basis van de Wet SUWI). Die verplichting is gericht tot alle overheidsorganisaties in de keten van werk en inkomen. Een ander voorbeeld is de verplichting tot gebruik van de normen NEN 1881 en NEN 5825 in het Besluit standaard schrijfwijze persoonsgegevens (op basis van de Wet GBA). Tot slot kan het gebruik van bepaalde PDF-formaten voor publicatie van wet- en regelgeving worden genoemd, verplicht gesteld in de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden (op basis van de Wet elektronische bekendmaking).

Het ligt in de rede pas tot verplichting van open standaarden in wetgeving over te gaan indien lichtere (zelf)reguleringsmechanismen niet het gewenste effect hebben gehad of er anderszins een noodzaak is (bijvoorbeeld hoge kosten van het niet bereiken van interoperabiliteit). Uitgangspunt bij wettelijke verplichting zou bovendien moeten zijn dat alleen standaarden die op de 'pas toe of leg uit' lijst van het College Standaardisatie staan (en dus getoetst zijn op openheid en toepasbaarheid) wettelijk voorgeschreven kunnen worden.

Voordelen

- Een wettelijke verplichting kan – in tegenstelling tot het huidige, niet wettelijke pas toe of leg uit-beginsel – alle overheidsorganisaties en ook semi-publieke instellingen rechtstreeks binden.
- De wettelijke regeling biedt de basis voor een handhavingssystematiek, bijvoorbeeld door aan het niet gebruiken van de voorgeschreven standaarden zonder valide redenen budgettaire consequenties te verbinden. Hier hoort wel bij dat ook een instantie wordt ingesteld die toezicht houdt op de naleving en waar nodig 'handhaaft'. Gedacht kan worden aan inrichting van een 'interoperabiliteitsautoriteit'.²
- Wettelijke regels hebben externe werking, dat wil zeggen dat de overheid ook door belanghebbende partijen kan worden aangesproken op het niet naleven van die regels. Het handelen in strijd met een wettelijk voorschrift levert een onrechtmatige daad op. Leveranciers van ICT-producten en – diensten zouden een geding voor de rechter kunnen aanspannen als overheidsorganisaties zich niet aan de verplichting tot toepassing van open standaarden houden.
- Door het verplichten van open standaarden wordt zo min mogelijk afgeweken van het uitgangspunt dat wetgeving techniekonafhankelijk zou moeten zijn. Open standaarden bevorderen immers juist het vermogen van ICT-toepassingen en – systemen om met elkaar samen te werken (interoperabiliteit) en voorkomen afhankelijkheid van bepaalde leveranciers.

Nadelen/aandachtspunten

- Een wettelijke verplichting tot gebruik van open standaarden maakt inbreuk op de autonomie van decentrale overheden. Daarmee wordt in het algemeen terughoudend omgesprongen. Er moeten dus wel stevige argumenten zijn voor zo'n ingreep.
- Bij een wettelijke verplichting tot gebruik van open standaarden zal een overgangstermijn nodig zijn om onevenredige kosten bij migratie te voorkomen. Dit kan ook door de verplichting te koppelen aan de eerstvolgende vervanging van systemen.
- Wettelijke regelingen waarin naar standaarden wordt verwezen zullen ingevolge de zgn. Notificatierichtlijn als technisch voorschrift moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Ook bedrijven en dienstverleners (ICT-leveranciers bv.) zullen hierdoor geraakt kunnen worden (en mogelijk concurrentienadeel ervaren als zij (nog) geen op open standaarden gebaseerde producten en diensten leveren).

2.2 De overheid legt gebruik van standaarden op aan burgers en bedrijven

Het opleggen van standaarden aan burgers en bedrijven betekent het stellen van een zogenoemd 'algemeen verbindend voorschrift' over het gebruik van de desbetreffende standaard. Dat kan dat alleen bij wettelijke regeling. Ook hier geldt:

² Dat klinkt in de huidige context (een pas toe of leg uit-lijst met 18 standaarden) wat zwaar, maar als het onderwerp breder wordt getrokken, zoals aangegeven in de inleiding, dan wordt dit een meer voor de hand liggende optie.

om de wetgeving flexibel te houden, is het gewenst om de verplichting in een gedelegeerde regeling regelen, dus in een amvb of ministeriële regeling.

Wanneer relevant

Ook bij oplegging van standaarden aan burgers en bedrijven geldt dat dit alleen wordt gedaan als andere, lichtere (zelf)reguleringsvormen niet het gewenste effect hebben of omdat andere redenen een verplichting nodig maken. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om burgers en bedrijven aan een standaard (of voorziening) te binden omdat het voor de overheid tot onevenredig hoge kosten zou leiden als meer 'kanalen' voor elektronisch verkeer open gehouden zouden moeten worden. Een voorbeeld hiervan is het verplichte gebruik van DigiD bij de aangifte inkomstenbelasting voor particulieren. Bij ondernemers is de Belastingdienst al een stap verder gegaan door elektronische aangifte sowieso verplicht te stellen.

Een andere reden is rechtszekerheid. Dit speelde bijvoorbeeld bij de Regeling omgevingsrecht. Daarin worden bepaalde documentformaten voor de indiening van de elektronische aanvraag voor een omgevingsvergunning voorgeschreven, met name voor tekeningen en andere afbeeldingen die daar onderdeel van uitmaken. Dit is gedaan om te verzekeren dat elektronisch ingediende aanvragen via de gebruikte scanners goed te lezen en te verwerken zijn. Dat voorkomt dat aanvragers alsnog met een verzoek om schriftelijke indiening van documenten of met vertraging in de afhandeling van hun aanvraag geconfronteerd worden.

Aandachtspunten

Voor een wettelijke verplichting tot gebruik van bepaalde standaarden geldt een aantal van de voor- en nadelen die hierboven al bij een wettelijke verplichting voor overheidsorganisaties zijn genoemd.

Zo ligt het ook hier in de rede om standaarden voor te schrijven die op de 'pas toe of leg uit' lijst van het College Standaardisatie staan (en dus getoetst zijn). Verder geldt ook bij het wettelijk voorschrijven van open standaarden dat dit met het oog op techniekonafhankelijkheid de voorkeur heeft boven het voorschrijven van specifieke toepassingen of systemen in wetgeving.

De wettelijke verplichting voor bedrijven om bepaalde open standaarden te gebruiken moet aangemerkt worden als een technisch voorschrift. Ook hiervoor geldt een notificatieplicht bij de Europese Commissie.

Een aandachtspunt bij het wettelijk verplichten van open standaarden voor burgers en bedrijven betreft de wijze waarop leveranciers van ICT-producten en – diensten hiermee omgaan. Burgers en bedrijven beschikken vaak zelf niet over voldoende kennis en expertise om te beoordelen of de implementatie van standaarden in bijvoorbeeld software adequaat is. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop softwareleveranciers en ander dienstverleners met XBRL zullen omgaan zodra die standaard verplicht wordt. Het risico bestaat dat zij dan volstaan met een 'vertaalknop' voor XBRL in hun software, zodat bedrijven aan een verplichting tot aanlevering van rapportages in XBRL kunnen voldoen. Daarmee zou echter aan de toegevoegde waarde van het SBR-concept (namelijk het daadwerkelijk eenvoudiger genereren van rapportages uit de financiële administratie) afbreuk worden gedaan. Een verplichtstelling van open standaarden kan dus aanvullende maatregelen door de overheid vergen (bijvoorbeeld ondersteuning bij of toezicht op juiste implementatie) om te zorgen dat geen ongewenste neveneffecten of lasten ontstaan bij degenen voor wie de verplichting geldt.

3. Conclusie

Welke vorm van verplichting van gebruik van open standaarden ook gekozen wordt, en ongeacht of de verplichting zich richt tot overheidsorganisaties of burgers en bedrijven, altijd zullen flankerende maatregelen op het gebied van toezicht op de naleving, ondersteuning bij of toezicht op de implementatie nodig zijn om het gewenst effect te bereiken.

Een duidelijke voorkeursoptie voor verplichtstelling is niet te duiden. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de doelgroep zal bezien moeten worden welke optie het beste is.

Zoals in de inleiding is aangegeven staat verplichtstelling van open standaarden sowieso niet op zichzelf, maar moet deze worden bezien in de bredere context van de doelstellingen en maatregelen in het e-overheidsbeleid.

Voorgesteld wordt dan ook om in juni aan het College een notitie voor te leggen waarin een overzicht wordt gegeven van de initiatieven die op dat punt nu lopen en de relatie met het vraagstuk van verplichtstelling.

Daarbij horen de maatregelen die EL&I heeft geschetst in de genoemde notitie Digitale dienstverlening, maar ook de beoogde activiteiten van het College voor erkenning van voorzieningen, en de evaluatie van Forum en College (daaronder mede begrepen evaluatie van het pas toe of leg uit-beleid).

In aanvulling daarop zou het goed zijn om in een rondetafelgesprek tussen Forum en stakeholders bij BZK en EL&I de verschillende mogelijkheden voor (al dan niet wettelijke) sturing op standaarden en voorzieningen³ om interoperabiliteit verder te bevorderen en doelstellingen voor verbetering van dienstverlening te realiseren, te verkennen. Dat zou de basis kunnen bieden voor een gezamenlijke sturingsvisie voor de komende jaren.

³ *Inclusief de optie van rechten op elektronische zakendoen met de overheid voor zowel burgers als bedrijven, waarbij ook het beginsel van nevenschikking in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Awb) in de beschouwing betrokken zou moeten worden.*