

Gebruik van open standaarden en basisvoorzieningen voor de e-overheid: tussen verleiden en verplichten

(25 november 2011)

1. Inleiding

In mei 2011 heeft College een notitie besproken over een (meer) verplichtend regime voor gebruik van open standaarden en basisvoorzieningen voor de e-overheid. De notitie beschreef een aantal opties en aandachtspunten. Conclusie van de notitie was dat één oplossing niet voorhanden is: het is afhankelijk van verschillende omstandigheden wat het 'beste' instrument is om breed gebruik van open standaarden en basisvoorzieningen ten behoeve van interoperabiliteit te realiseren.

De notitie stelde wel voor om een meer gezamenlijk beeld te vormen van de merites van een verplichtend regime, door middel van een door het Forum te organiseren rondetafel bijeenkomst met belanghebbenden. Daarin zouden verschillende mogelijkheden om een (al dan niet wettelijke) sturing op de implementatie van open standaarden en basisvoorzieningen kunnen worden verbonden met doelstellingen van de e-overheid.

Deze bijeenkomst heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2011. Daarbij waren oa. vertegenwoordigers uit het Forum en van de betrokken beleidsdepartementen aanwezig. De bijeenkomst werd voorgezeten door Cor Franke.

Deze notitie bevat de neerslag van de gedachtewisseling in de bijeenkomst, uitmondend in een aantal aanbevelingen.

2. Twee casus

In de bijeenkomst is gesproken aan de hand van twee casus, namelijk Digikoppeling (BZK) en het recht op elektronisch zakendoen (EL&I).

Digikoppeling is een set standaarden voor elektronische gegevensuitwisseling. Deze standaarden zijn onder meer geïmplementeerd in Digipoort, maar worden daarbuiten ook breed gebruikt. Inmiddels gebruiken 153 gemeenten, 6 provincies, 3 waterschappen en 100 overige organisaties de standaard.

BZK kiest ten behoeve van verdere adoptie van Digikoppeling uitdrukkelijk voor stimulering in plaats van voor (wettelijk) verplichten. De stimulans voor implementatie en gebruik moet primair worden gezocht en gevonden in de business case voor overheidsorganisaties. De inzet van dit kabinet op een compacte en efficiënte overheid is een steun in de rug, maar daardoor gaat het nog niet vanzelf.

Aandachtspunten zijn:

- De business case op micro-niveau (organisatie) is soms minder positief dan op macro-niveau (overheid als geheel);
- Governance voor beheer en doorontwikkeling – zowel technisch als inhoudelijk – moet op orde zijn;
- Partijen moeten afspraken maken én elkaar daarop aanspreken.

Deze punten zijn inmiddels onderkend en opgepakt, onder meer in het kader van iNUP en de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties. De Digikoppeling-standaarden staan ook op de pas toe of leg uit lijst van het College Standaardisatie. Dat versterkt de mogelijkheden tot aanspreken.

Het *recht op elektronisch zakendoen* is door EL&I aangekondigd in de Digitale Agenda.NL. Het biedt de ondernemer een kanaalkeuze: het elektronisch kanaal moet altijd beschikbaar zijn. Het is in feite een verplichting voor overheidsorganisaties om klaar te zijn voor digitale transacties. Het borduurt voort op het 'digitale loket' op basis van de Dienstenwet. Een onderzoek onder ca. 600 ondernemers bevestigt de behoefte aan een kanaal voor digitale transacties met de overheid. Om dit recht op elektronisch zakendoen te realiseren zullen wettelijke maatregelen nodig zijn. Een invoeringsdatum zal mede daarvan afhankelijk zijn. Verder moeten robuuste en bewezen voorzieningen beschikbaar zijn; niet alleen door de ondernemer te gebruiken diensten, maar ook bijvoorbeeld voor authenticatie en autorisatie en voor gegevensuitwisseling en samenwerking tussen overheidsorganisaties.

De vraag is dus of invoering van het 'recht' de implementatie moet versnellen, of dat je het eigenlijk alleen verantwoord kunt invoeren áls die voorzieningen al gerealiseerd zijn en zich bewezen hebben. Daarnaast zal gestuurd moeten (blijven) worden op daadwerkelijk gebruik door ondernemers, om te voorkomen dat het recht een papieren werkelijkheid blijft en slechts leidt tot 'roest op zolder' (ongebruikte, verouderde voorzieningen).

3. Discussie

Uit de discussie over deze twee casus kwam de volgende lijn naar voren.

- Er is niet één sturingsparadigma voor realisatie van de e-overheid, en dus ook niet voor gebruik van de daarvoor benodigde standaarden en basisvoorzieningen. Dat hangt samen met de structuur van de overheid (verschillen centraal-decentraal) en met verschillende 'snelheden' bij overheidsorganisaties.
- Die snelheden worden zowel ingegeven door de doelgroep van de organisatie (burgers of bedrijven) als door het verandervermogen van de organisatie. Belastingdienst en Dienst Regelingen hebben al vrij snel gekozen voor verplichte elektronische kanalen voor ondernemers, aansluitend op de mate van digitalisering in het bedrijfsleven. Toch moeten ook daar nog flinke aanpassingen in backofficeprocessen en – systemen plaatsvinden (ook waar het gaat om aansluiting op basisvoorzieningen) om de elektronische dienstverlening verder te kunnen uitbouwen.
- Een strategie van verleiden is niet voldoende om de snelheid van implementatie en gebruik van basisvoorzieningen en standaarden omhoog te krijgen. Het eerdergenoemde verschil in

voordelen van gebruik daarvan op micro- en macroniveau werkt bijvoorbeeld belemmerend. Of het feit dat de baten (in elk geval in de beginfase) elders vallen dan de lasten, waardoor partijen aarzelen met aansluiten. Voorbeelden hiervan zijn eHerkenning en eFactureren. Ook ongeclausuleerd dwingen is echter niet de oplossing. Dat stuit op feitelijke onmogelijkheden, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat businessprocessen nog niet toegesneden zijn op gebruik van bepaalde standaarden en basisvoorzieningen, of als gevolg van legacy in ICT-systemen. Daarnaast sluit een beleid van 'strikte dwang' niet aan investeringscycli van individuele organisaties. Die cycli leiden er soms juist toe dat 'even wachten' de business case voor de organisatie positiever maakt.

- Er zal dus steeds een optimale mix van twee aanpakken gevonden moeten worden:
 - Verleiden via een *coalition of the willing* die de standaard of voorziening omarmt, als eerste aansluit, de voordelen verzilvert en inzichtelijk weet te maken en de eventuele kinderziektes (mee) verhelpt;
 - Verplichten (comply), maar met een reële termijn voor migratie naar de standaard of voorziening, op basis van een duidelijke uitspraak dat gemigreerd wordt (commit) en een overtuigende onderbouwing van de benodigde termijn (explain).
- Tussen deze beide zit een natuurlijk kantelpunt: als de gebruikersgroep van een voorziening of standaard groot genoeg is (en deze zich dus bewezen heeft) kantelt de bewijslast. De partijen die hem niet gebruiken hebben dan iets uit te leggen.
- Een pas toe of leg uit-beleid zoals het College hanteert, past goed in deze mix, zij het dat een paar randvoorwaarden vervuld moeten worden om het optimaal te laten werken:
 - Realiseren van de e-overheid is niet een kwestie van techniek, maar eerst en vooral van heldere bestuurlijke keuzes over de inrichting van organisaties en processen. Bestuurders moeten zich daarom goed laten informeren over te hanteren standaarden en voorzieningen, de merites voor en de impact op dienstverlening en systemen. En zij moeten daar binnen hun eigen organisaties daadwerkelijk op (willen) sturen.
 - Voor een goede sturing is een kwaliteitsoordeel van het College over standaarden en voorzieningen niet genoeg. Adoptieadviezen zijn van groot belang om (ook) bij bestuurders scherp te krijgen wat de merites, maar vooral de noodzakelijke randvoorwaarden zijn voor het (kunnen) aansluiten op basisvoorzieningen of standaarden.
 - Bestuurders moeten elkaar daadwerkelijk aanspreken op het toepassen (comply en commit) en op overtuigingskracht van argumenten (explain) om nog niet aan te sluiten. Belangrijke fora hiervoor zijn Manifestgroep, ICCIO, , Bestuurlijke regiegroep e-Overheid en het College Standaardisatie zelf.
 - Aanspreken kan alleen op basis van goede informatie. Dat vergt monitoring van de stand van zaken bij implementatie van standaarden en voorzieningen, een periodieke evaluatie en advies over aanvullende maatregelen als de implementatie achterblijft. Hoewel de implementatie uiteraard primair een verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties is, past de monitorings- en adviesfunctie bij de taak van het Forum Standaardisatie.

4. Hoe verder?

Voorgesteld wordt deze lijn als volgt te concretiseren:

1. De door het College in gang gezette uitbreiding van het pas toe of leg uit-beleid met basisvoorzieningen past in de sturingsmix die nodig is om brede implementatie en gebruik van e-overheidsvoorzieningen te realiseren. Daarnaast zou het 'commit' aspect in het pas toe of leg uit-beleid versterkt moeten worden: niet alleen een uitleg waarom (nog) niet voor een standaard of voorziening gekozen wordt, maar ook wanneer dat dan wél gaat gebeuren.
Adoptieadviezen zijn van belang om de randvoorwaarden voor implementatie en gebruik van voorzieningen en standaarden inzichtelijk te maken en een reële inschatting te maken van het 'commit'-aspect. Deze zouden een vast onderdeel in het pas toe of leg uit-beleid moeten worden.
2. Om de ontwikkeling van verleiden naar verplichten te versterken zouden standaarden en voorzieningen op de pas toe of leg uit-lijst expliciete sponsors moeten krijgen (de coalition of the willing). Gedacht kan worden aan de aanmelder(s) van een standaard of voorzieningen of een groep *early adopters*.
3. Om het aanspreken van elkaar op implementatie, maar ook om knelpunten te signaleren en aanvullend te adviseren over adoptiemaatregelen is een monitoringsfunctie bij het Forum wenselijk. Op basis daarvan zou een periodiek evaluatieverslag (met adviezen over en voorstellen over aanvullende maatregelen) aan College moeten worden uitgebracht.
4. Daadwerkelijk aanspreken vergt dat het evaluatieverslag breder wordt besproken dan alleen in het College. Het ligt voor de hand om afspraken te maken over agendering in Manifestgroep, ICCIO en Bestuurlijke regiegroep e-Overheid.

Voorgesteld wordt deze maatregelen een plaats te geven in het nieuwe mandaat van College en Forum Standaardisatie, zodat deze vanaf 2012 onderdeel uitmaken van het pas toe of leg uit-beleid.