



Aan de toetsgroep van de  
Wet Generieke Digitale Infrastructuur

**Van**  
Arnold Reinders  
Frank Heijligers  
Harry Wever  
Stephan Klaassen  
Kristel Wattel  
Ludwig Oberendorff  
Désirée Castillo Gosker

# notitie

Wetsvoorstel verplichting open standaarden

**Datum**  
16 maart 2016

Dit stuk ligt aan u voor ter besluitvorming.

**Bijlage:**  
Beantwoording van de vragen  
van IAK met bijlagen

1. Bevat de voorgestelde procedure om tot verplichting te komen voldoende waarborgen en inspraakmogelijkheden voor betrokkenen?
2. Hoe kunnen betrokkenen geholpen worden door de regierol van de minister van BZK bij standaardisering?
3. Het voorstel gaat niet verplicht niet alleen standaarden, maar kan ook standaarden uitsluiten (zie paragraaf 6: instrumentatie). Kunt u met dat laatste instemmen.

## 1. Inhoud van het wetsvoorstel m.b.t. standaardisatie

Het voorstel houdt een grondslag in om standaarden aan te kunnen wijzen, die vervolgens in het elektronisch verkeer door bestuursorganen dienen te worden gebruikt of geaccepteerd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet een voordracht tot aanwijzing van de open standaard.

Voorbeelden van mogelijk te verplichten standaarden worden nader uitgewerkt in de antwoorden op de zeven vragen van het IAK (als bijlage bij deze notitie gevoegd). Kort gezegd wordt ten eerste gedacht aan standaarden om fraude tegen te gaan en informatie veilig uit te wisselen. Ten tweede wordt met het oog op toegankelijkheid van overheidsinformatie gedacht aan verplichtstelling van de webrichtlijnen als invulling van de opgelegde Europese regelgeving.

## 2. Aanleiding

Alleen als wordt afgesproken welke taal beide systemen met elkaar zullen spreken kunnen ze elkaar verstaan, dit noemen we standaardiseren. Standaardiseren gaat echter verder: het gaat niet alleen over die twee systemen, maar over alle relevante systemen die met elkaar moeten spreken. Dit stuk gaat over de noodzaak dat ICT-systemen elkaar verstaan. Dit probleem valt uiteen in vier delen:

- I. ICT gedijt niet zonder standaarden. De oplossing is standaarden te gebruiken;
- II. sommige standaarden hebben ongewenste bijeffecten De oplossing is gelegen in het gebruiken van *open* standaarden. Dit is daarom ook staand kabinetsbeleid;

- |      |   |                |
|------|---|----------------|
| III. | sommige open standaarden worden onvoldoende toegepast of er bestaan keuzemogelijkheden. De oplossing hiervan is gelegen in sterker bevorderen van open standaarden; | Pagina 2 van 4 |
| IV.  | voor sommige standaarden is bevorderen van gebruik niet voldoende. De oplossing hiervoor is gelegen, na afweging, in wetgeving.                                     | Pagina 2 van 4 |

Het IAK gaat in op open standaarden die onder IV vallen.

### 3. Doelstellingen van het voorstel

#### *Interoperabiliteit*

Net als in de fysieke infrastructuur zijn afspraken nodig om het verkeer probleemloos te laten verlopen. Standaarden zijn afspraken, vastgelegd in specificatiedocumenten, die beschrijven hoe gegevens eruit zien, wat ze betekenen en hoe ze kunnen worden uitgewisseld. Als het ene systeem bijvoorbeeld uitsluitend XML spreekt en het andere JSON verstaat, slaagt communicatie niet.

Omdat sommige standaarden hebben ongewenste bijeffecten, zoals leveranciersafhankelijkheid, hoge kosten en gebrek aan marktwerking. Heft het kabinet besloten tot het gebruik van open standaarden. Bestuursorganen die gebruik maken van open standaarden dragen bij aan een GDI waardoor over organisatiegrenzen heen makkelijker en efficiënter gegevens met elkaar uitgewisseld en (her)gebruikt kunnen worden. Eenmalige gegevensverstrekking is bijvoorbeeld onmogelijk als er geen eisen worden gesteld aan de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld.

#### *Kostenbesparing, leverancieronafhankelijkheid en rechtszekerheid*

Door het gebruik van open standaarden worden gegevens beter uitwisselbaar, waardoor de transactiekosten voor de overheid, burgers en bedrijven afnemen. Kosten worden tevens gereduceerd door de toepassing van *open* standaarden. Het gebruik van open standaarden zorgt ervoor dat zowel de overheid als de burgers en bedrijven niet zijn aangewezen op een bepaalde ICT-leverancier om communicatie te doen slagen.

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk dat burgers en bedrijven weten wanneer communicatie met de overheid slaagt (bijvoorbeeld met welke document-formaten het bestuursorgaan in ieder geval overweg kan) zodat bijvoorbeeld het indienen van een bezwaarschrift of de aanvraag van een beschikking probleemloos verloopt.

#### *Veiligheid*

Standaarden dragen bij aan veiligheid. Met DKIM kan fraude zoals 'phishing' bestreden worden.

### 4. Instrumentarium

Omdat de baten niet altijd neerslaan waar de lasten liggen, zullen overheidsorganisaties niet of langzaam overgaan op een open standaard. Open standaarden zijn de norm maar bieden alleen *dán* de gewenste maatschappelijke baten als het gebruik massaal genoeg is. De baten verminderen onevenredig snel als er maar één extra standaard wordt ingevoerd, omdat niet alle organisaties die met elkaar communiceren dezelfde standaarden gebruiken. Negatief geformuleerd: als niet

iedereen meedoet is het nut van de standaard beperkt: onduidelijkheid of iedereen mee gaat doen, weerhoudt partijen zelf een eerste stap te ondernemen. Dat leidt dan weer tot terughoudendheid bij andere potentiële gebruikers. Met de voorgestelde wettelijke verplichting wordt het bereiken van deze kritieke massa beoogd. Het gaat daarbij uitsluitend om die gevallen waarin de effecten niet langer verwacht of afgewacht kunnen via de reeds bestaande verplichtingen, die volgen uit andere instrumenten, zoals de Rijksinstructie voor aanschaf van ICT-producten en -diensten, de hierop gebaseerde bestuursafspraken en bij voorbeeld de acties die het Forum Standaardisatie en het Nationaal Beraad hiertoe onderneemt.

Pagina 3 van 4

Pagina 3 van 4

De pas-toe-of-leg-uit lijst biedt hiervoor niet altijd de oplossing. Uit diverse metingen blijkt dat het adoptietempo van de open standaarden laag is en dat uitleggen bij niet-toepassen weinig plaatsvindt, terwijl dit op grond van bestuursakkoorden en de rijksinstructie verplicht is. De bevoegdheid om standaarden wettelijk te kunnen verplichten is nodig voor bepaalde standaarden, zoals beveiligingsstandaarden, waarbij het bevorderen van gebruik onvoldoende is. De gevolgen kunnen te ernstig zijn: de rechtszekerheid van de burger kan gevaar lopen, de betrouwbaarheid en veiligheid kan in het geding zijn, de kosten hoog en de marktwerking gering. De wettelijke verplichting is dus geen substituuut voor de pas-toe-of-leg-uit lijst.

Deze koers, die neerkomt op een gemengde aanpak van verplichtende wetgeving in combinatie met de communicatie/ voorlichtingsacties die reeds lopen in het kader van het pas-toe-of-leg-uit beleid, wordt ondersteund door de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek uit 2015.

## 5. Procedure

Omdat verplicht gebruik van een aan te wijzen standaard impact heeft op meerdere bestuursorganen, is een zorgvuldige procedure vereist. In het wetsontwerp of in de toelichting dienen hiertoe de volgende stappen of criteria meegenomen te worden:

1. *Alleen open standaarden die vermeld staan op de pas-toe-of-leg-uit lijst komen voor een verplichting in aanmerking.*

Dit is een belangrijk criterium, omdat voor de standaarden op de pas-toe-of-leg-uit-lijst al een open toetsingsproces is doorlopen, waaronder een experttoets met alle stakeholders, een openbare consultatie van dat expert-advies, een advies van het publiek-privaat samengestelde Forum Standaardisatie en besluitvorming in het Nationaal Beraad.

2. *De minister zal te rade gaan bij het Nationaal Beraad.*

Het Nationaal Beraad bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende overheden en heeft mede als taak standaardisatie te bevorderen die belangrijk is voor de (werk)processen tussen overheden en bedrijven en overheden en burgers. Het Nationaal Beraad adviseert de minister op basis van een pre-advies van het Forum Standaardisatie over de voorgenomen wettelijke verplichting van de open standaard. Dit pre-advies komt tot stand na hertoetsing van de open standaard op basis van dezelfde toetsingscriteria voor plaatsing op de pas-toe-of-leg-uit-lijst maar nu in het licht van de voorgenomen wettelijke verplichting tot gebruik.

3. *Het gaat om open standaarden voor digitale gegevensuitwisseling die boven-sectoraal zijn.*

Pagina 4 van 4

Dat wil zeggen: open standaarden die gebruikt worden voor digitale communicatie die de organisatiegrenzen overschrijdt van bestuursorganen/ normadressaten van de wet GDI.

Pagina 4 van 4

4. *Het gaat om open standaarden waarvan een wettelijke verplichting van het gebruik proportioneel is.*

Proportioneel gelet op het gewicht van de beoogde doelen en waarborgen van de GDI, zoals bij voorbeeld continuïteit, veiligheid, eenduidigheid en rechtszekerheid.

5. *Er wordt een representatieve groep van overheidsorganisaties geraadpleegd die aan de aanwijzing uitvoering moeten geven.*

Uitvoerders worden betrokken door hen te laten toetsen op de impact van het verplichte gebruik.

## 6. Politieke context

In 2002 werd de motie Vendrik, met als doel om vanaf 2006 alleen nog maar met open standaarden te werken, kamerbreed aangenomen. Omdat sommige bestuursorganen nog altijd met gesloten standaarden werken werd in 2007 het beleid voor open standaarden met brede steun van de Tweede Kamer via het actieplan Nederland Open in Verbinding ingevoerd voor de hele overheid. In 2011 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het open standaardenbeleid redelijk vrijblijvend is geweest. Veel overheidsorganisaties werken nog niet volgens de zelfopgelegde standaarden en worden hier ook niet op afgerekend. In 2014 adviseerden de 'Commissie-Elias' en de heer Kuipers dat de Minister van BZK publieke organisaties (Rijk, gemeente, waterschappen en provincies) en waar nodig ook private partijen moet kunnen verplichten om bepaalde voorzieningen en/of standaarden te gebruiken die nodig zijn voor een kwalitatief hoogstaande e-overheid.

De resultaten van de Monitor open standaardenbeleid zijn ook in de Tweede Kamer niet onopgemerkt gebleven. In april 2015 werd een motie aangenomen van de leden Oosenbrug en Gesthuizen waarin de regering werd opgeroepen zorg te dragen dat voor 2016 in alle aanbestedingen correct wordt omgegaan met de relevante open standaarden. En in november 2015 wordt in de motie Oosenbrug/Veldman aangedrongen op toepassing van open standaarden bij gemeenten. Het gevolg is dat de Minister van BZK aan de Kamer heeft toegezegd met een wet te komen waarin onder andere de verplichting zal worden opgenomen voor het gebruik van een aantal open standaarden.