



Monitor Het open standaardenbeleid in 2011

Definitief

Auteur _____ Jaap Korpel

Documentnr _____

Versie _____ 1.32 / Definitief

Datum _____ 2-5-2013

Omvang _____ 67 pagina's



Documentbeheer

Documenthistorie

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
05-09-12	0.1	Jaap Korpel	
16-09-12	0.2	Jaap Korpel	
19-09-12	0.3	Jaap Korpel	
02-10-12	0.4	Jaap Korpel	
15-10-12	1.0	Jaap Korpel	
15-11-12	1.1	Jaap Korpel	
10-02-13	1.2	Jaap Korpel	
25-02-13	1.3	Jaap Korpel	
02-04-13	1.3.1	Bart Knubben	
02-05-13	1.3.2	Bart Knubben	



Inhoudsopgave

1.	Management-samenvatting	4
	1.1. Invoering van het open standaardenbeleid.....	4
	1.2. 'Pas toe of leg uit' bij feitelijke aanbestedingen in 2011.....	6
	1.3. NUP-bouwstenen en open standaarden.....	9
	1.4. Gegevens over de adoptie van open standaarden.....	10
	1.5. Suggesties naar aanleiding van de bevindingen.....	11
2.	Inleiding en beleidscontext	13
	2.1. Beleid open standaarden.....	13
	2.2. Monitor Open standaardenbeleid.....	14
	2.3. Bronnen van de gepresenteerde gegevens.....	15
3.	Open standaarden bij aanbestedingen ('pas toe' en 'leg uit')	17
	3.1. Invoering en borging van het 'Pas toe of leg uit'-principe.....	17
	3.1.1. Is het 'Pas toe of leg uit'-principe ingevoerd?.....	17
	3.1.2. Borging van 'pas toe of leg uit' binnen de organisatie.....	18
	3.2. Worden de relevante open standaarden toegepast bij aanbestedingen?.....	19
	3.2.1. Toepassing open standaarden - naar eigen zeggen.....	19
	3.2.2. Toepassing open standaarden - onderzoek feitelijke aanbestedingen.....	21
4.	Adoptie van open standaarden	28
	4.1. Welke open standaarden worden toegepast - naar eigen zeggen.....	28
	4.2. Welke open standaarden waren relevant bij feitelijke aanbestedingen.....	31
	4.3. Open standaarden en NUP-bouwstenen.....	33
	4.3.1. Quicksan compliance aan open standaarden van NUP-bouwstenen.....	33
	4.3.2. Gebruik van NUP-bouwstenen en toepassing open standaarden.....	40
	4.4. Bevindingen en informatie uit andere bronnen.....	42
5.	Conclusies en aanbevelingen	46
	5.1. 'Pas toe of leg uit' bij aanbestedingen.....	46
	5.2. Adoptie: de bevindingen per standaard.....	49
	5.2.1. Sinds 2008 op de lijst.....	51
	5.2.2. Sinds 2009 op de lijst.....	54
	5.2.3. Sinds 2010 op de lijst.....	56
	5.2.4. Sinds 2011 op de lijst.....	57
	Bijlage 1. Antwoorden per ministerie	60
	Bijlage 2. 'Pas toe of leg uit' in het kort	61
	Bijlage 3. Mini-survey: respons en vragenlijst	62
	Bijlage 4. Onderzoek 'pas toe of leg uit' bij aanbestedingen	64
	Bijlage 5. Onderzoek NUP-bouwstenen en open standaarden	67



1. Management-samenvatting

De Monitor Open Standaardenbeleid brengt jaarlijks in kaart of het 'pas toe of leg uit'-principe door overheidsorganisaties is ingevoerd en wordt nageleefd, in hoeverre de standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' door overheidsorganisaties worden toegepast en wat de verdere adoptie van deze standaarden nog in de weg staat. ICTU voert deze monitor uit in opdracht van Bureau Forum Standaardisatie.

Hiervoor wordt een aantal verschillende bronnen benut: een mini-survey (zelf-rapportage, met vier vragen) onder overheidsorganisaties, een onderzoek van feitelijke aanbestedingen in 2011, onderzoek naar open standaarden en NUP-bouwstenen en tenslotte enkele andere openbare bronnen van informatie over het gebruik van open standaarden door overheden.

In deze samenvatting worden de voornaamste uitkomsten gepresenteerd met betrekking tot drie centrale onderzoeksvragen:

1. in hoeverre hebben de verschillende overheden (naar eigen zeggen) het beleid ingevoerd;
2. in hoeverre wordt (blijkens feitelijke aanbestedingen) om de relevante open standaarden gevraagd bij inkoop of aanschaf van ICT-producten en -diensten ('pas toe'), danwel wordt over het *niet* toepassen van relevante open standaarden verantwoording afgelegd ('leg uit');
3. in hoeverre passen overheden relevante open standaarden toe doordat zij gebruik maken van voorzieningen (in het bijzonder de NUP-bouwstenen) waarin deze worden toegepast.

Vervolgens wordt het beeld op hoofdlijnen¹ geschetst voor de verschillende lijst-standaarden: in hoeverre zijn deze standaarden relevant gebleken bij feitelijke aanbestedingen, in hoeverre werd daarom gevraagd indien ze relevant waren en welke informatie is er beschikbaar over het gebruik van deze standaarden.

1.1. Invoering van het open standaardenbeleid

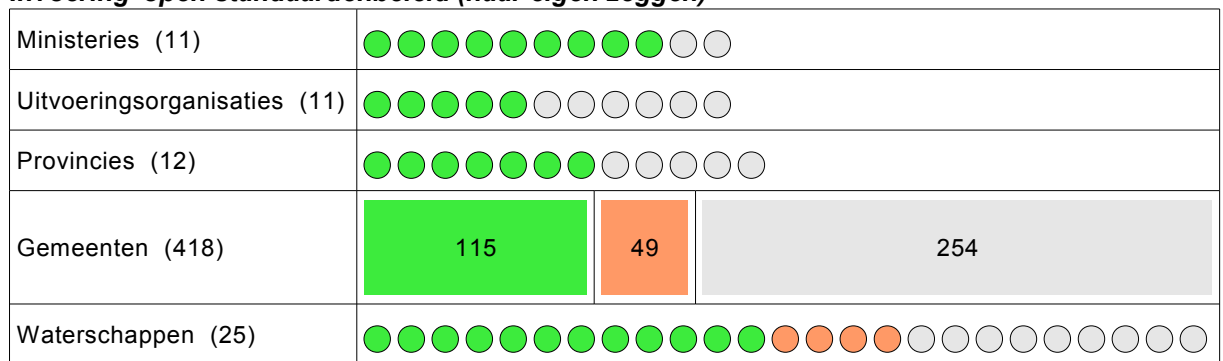
In de mini-survey in het begin van 2012 heeft een groot deel van de respondenten geantwoord, dat hun organisatie het 'pas toe leg uit'-principe heeft ingevoerd: bij alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies die de vragenlijst hebben beantwoord is dit - naar eigen zeggen - ingevoerd, alsmede bij 75% van de waterschappen. Van de 164 gemeenten die de vragenlijst hebben beantwoord zegt 46% het 'pas toe leg uit'-principe ingevoerd te hebben en 24% zegt dat een besluit daarover in voorbereiding is (samen 115 gemeenten = 70%).

Zij hebben bovendien - naar eigen zeggen - het gebruik van open standaarden op verschillende manieren geborgd binnen de eigen organisatie. Ondermeer door dit op te nemen in het informatiserings- of automatiseringsplan (50%), en/of in de enterprise-architectuur (31%), en/of door ervoor te zorgen dat de inkoopmedewerkers goed op de hoogte zijn en het beleid weten toe te passen. Bovendien wordt - volgens 19% van de respondenten - bijgehouden in welke gevallen wordt afgeweken van vereiste standaarden (en dus 'leg uit' van toepassing is). Het percentage organisaties waar – naar eigen zeggen – het gebruik van open standaarden nog *niet* geborgd is daalde van 32% in 2010 naar 28% in 2011.

¹ De informatie over elke afzonderlijke standaard is in paragraaf 5.2 te vinden.



Invoering 'open standaardenbeleid (naar eigen zeggen)

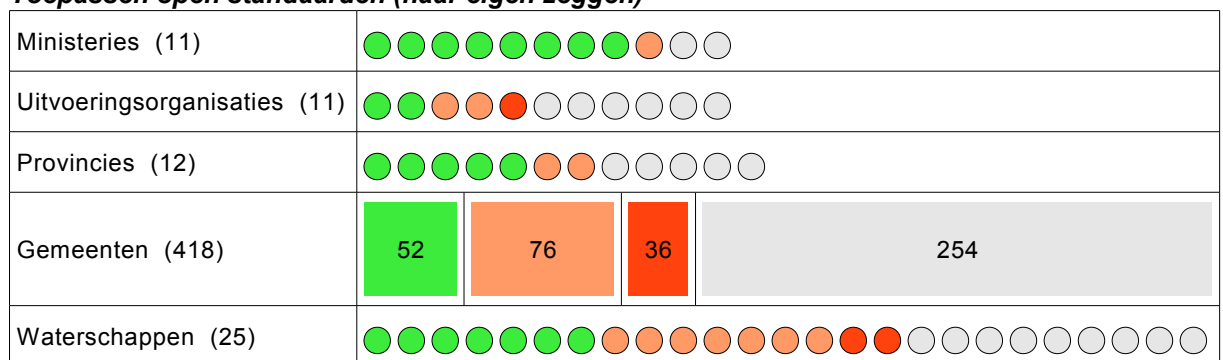


- Wij hebben het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd, of een besluit is in voorbereiding
- Wij hebben het 'pas toe of leg uit'-principe (nog) niet ingevoerd
- Non-respons

Van alle respondenten zegt 37% alle relevante standaarden van de lijst bij aanbestedingen toe te passen, en 44% zegt dat voor een deel van de standaarden te doen. Uitgesplitst naar doelgroep blijken er aanmerkelijke verschillen te zijn. Bijna alle ministeries (89%) die de vragenlijst hebben beantwoord zeggen bij aanbestedingen alle relevante open standaarden toe te passen, en één ministerie (11%) zegt een deel van de relevante open standaarden toe te passen. Ook alle provincies zeggen ofwel alle (71%) ofwel een deel van de (29%) relevante open standaarden toe te passen.

De waterschappen zijn goed op weg: 44% van de respondenten zegt alle open standaarden van de lijst toe te passen en eveneens 44% zegt een deel van de standaarden toe te passen (samen: 88%). Van de uitvoeringsorganisaties past – naar eigen zeggen – 40% alle open standaarden van de lijst toe en 40% past een deel van de open standaarden toe (samen: 80%).

Toepassen open standaarden (naar eigen zeggen)



- Wij passen alle relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Wij passen een deel van de relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Wij passen geen relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Non-respons

De gemeenten tenslotte zijn iets minder ver gevorderd: van de gemeentelijke respondenten zegt 32% alle relevante open standaarden toe te passen, en 46% past – naar eigen zeggen – een



deel van de open standaarden toe. Samen is dat 78%, hetgeen betekent dat 22% geen open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' toepast. Dit laatste betreft voornamelijk kleinere gemeenten. Van de gemeenten groter dan 50.000 inwoners zegt 48% alle open standaarden van de lijst toe te passen en eveneens 48% zegt een deel van de open standaarden toe te passen (samen: 96%). Slechts 4% van de grotere gemeenten past geen van deze standaarden toe. Vooral de kleinere gemeenten blijven achter: daarvan past – naar eigen zeggen – 29% alle open standaarden van de lijst toe en 46% past een deel van de standaarden toe (samen: 75%). Van de kleinere gemeenten past 25% geen van deze standaarden toe.

Invoering open standaardenbeleid

Een groot deel van de overheden heeft, naar eigen zeggen, inmiddels het open standaardenbeleid ingevoerd. Dit geldt voor alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies die de vragenlijst hebben beantwoord en voor 75% van de waterschappen. Van de gemeenten heeft 46% het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd en bij 24% is een besluit in voorbereiding.

1.2. 'Pas toe of leg uit' bij feitelijke aanbestedingen in 2011

Dat scheidt verwachtingen, zeker omdat ook in de laatste NOiV Monitor (over het jaar 2010) een groot (zij het toen nog iets kleiner) deel van de respondenten vergelijkbare antwoorden gaf. Uit het onderzoek van feitelijke aanbestedingen in 2011 komt echter een ander beeld.

Onderzocht zijn alle aanbestedingen van ministeries en grote uitvoeringsorganisaties in heel 2011 en van provincies, gemeenten en waterschappen in de eerste helft van 2011, gepubliceerd op aanbestedingskalender.nl (waarop voornamelijk Europese aanbestedingen gepubliceerd worden, met als aanbestedingsgrens voor de rijksoverheid € 200.000 en voor de decentrale overheden € 130.000). Daarvan zijn de aanbestedingen geselecteerd met een relevante CPV-code (3000, 3020, 4800, 6420, 7200, 7300 en/of 7900²), voorzover het aanbestedingen betreft met een duidelijke, meer dan marginale ICT-component (hierdoor viel een flink aantal aanbestedingen af) en met uitzondering van detacheringen (omdat daarbij 'pas toe' niet eenvoudig uit te voeren is en omdat die daarop dus moeilijk te beoordelen zijn, hierdoor viel een beperkt aantal aanbestedingen af). Bij de meeste aldus geselecteerde ICT-aanbestedingen waren één of meer open standaarden van de lijst relevant.

In dit deel van het onderzoek is getoetst op basis van openbaar beschikbare documenten ('desk-research') in hoeverre de aanbestedingen voldoen aan het 'pas toe of leg uit'-beginsel, zoals dat (voor het Rijk) is vastgelegd in de *Instructie Rijksdienst*. Andere (beleids)overwegingen en argumenten, die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de aanbestedingen, vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek - tenzij de overheidsorganisaties deze overwegingen vermeld hebben in hun verantwoording in het jaarverslag ('leg uit').

-
- 2 30000000-9: Kantoorapparatuur en gegevensverwerkende apparatuur, kantooruitrusting en -benodigdheden, uitgezonderd meubilair en softwarepakketten
30200000-1: Computeruitrusting en -benodigdheden
48000000-8: Software en informatiesystemen
64200000-8: Telecommunicatiediensten
72000000-5: IT-diensten: adviezen, software-ontwikkeling, internet en ondersteuning
73000000-2: Onderzoek en ontwikkeling, en aanverwante adviezen
79000000-4: Zakelijke dienstverlening: juridisch, marketing, consulting, drukkerij en beveiliging



Er is voor een aanbesteding sprake van een 'relevante open standaard', als het betreffende ICT-product of -dienst valt binnen het functionele toepassingsgebied van die standaard, en als de aanbestedende organisatie bovendien valt binnen het organisatorische werkingsgebied van de standaard. Het toepassen van een open standaard vereist, dat bij de aanbesteding expliciet gevraagd wordt om deze standaard. Er kunnen voor één aanbesteding overigens verschillende open standaarden relevant zijn.

Of een standaard van toepassing is, hangt dus uitsluitend af van functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied. Wanneer de aanbestedende organisatie besluit om niet te vragen om één of meer open standaarden die wél van toepassing zijn, dan moet dit worden vastgelegd in de administratie en moet hierover bovendien verantwoording afgelegd worden in het jaarverslag. Afwijkingen zijn overigens alleen mogelijk bij redenen van bijzonder gewicht.

Kort gezegd zijn onderzocht: alle Europese aanbestedingen met een duidelijke ICT-component, waarvoor één of meer lijst-standaarden relevant zijn, met uitzondering van detacheringen. Van deze 77 relevante aanbestedingen waren helaas in 25 gevallen de aanbestedingsdocumenten niet (meer) openbaar beschikbaar, zodat in totaal 52 aanbestedingen (21 door ministeries en uitvoeringsorganisaties en 31 door decentrale overheden) beoordeeld konden worden.

Het aantal gevonden en beoordeelde aanbestedingen is in dezelfde orde van grootte als het eerdere RUG-onderzoek, waarin voor de eerste helft van 2010 54 aanbestedingen bestudeerd zijn, waarvan bij 41 aanbestedingen één of meer open standaarden van de lijst relevant waren.

'Pas toe' bij feitelijke aanbestedingen

	Pas toe (totaal aantal aanbestedingen = 52)	Leg uit	
		<i>ja</i>	<i>nee</i>
om alle relevante lijst-standaarden is gevraagd (6)	M M M U G W 6	(n.v.t.)	
om één of enkele van de relevante standaarden is gevraagd (16)	M M M M U P G G G G G G G G W W	0	16
om geen van de relevante open standaarden is gevraagd (30)	M M M M M M M M M M U U P P G G G G G G G G G G G G G G W W	0	30

aanbesteding door: Ministerie, Uitvoeringsorganisatie, Provincie, Gemeente(n), Waterschap

Bij 6 van de 52 aanbestedingen (12%) werd om alle relevante open standaarden gevraagd. Daarnaast werd bij 16 aanbestedingen (31%) om een deel van de voor die aanbesteding relevante standaarden gevraagd. Bij de resterende 30 aanbestedingen (57%) - waarbij één of meer open standaarden relevant waren - werd om geen enkele open standaard gevraagd³. In de aanbestedingspraktijk in 2011 blijkt 'pas toe' dus nog maar ten dele (correct en volledig) uitgevoerd te zijn. Daarbij moet ter relativering opgemerkt worden, dat een gemiddelde gemeente - uitgaande van het aantal gevonden relevante aanbestedingen in 2011 - maar eens in de 6,7 jaar

³ Dit percentage komt overeen met de eerdere bevindingen in het onderzoek van Mathieu Paapst (RUG) voor aanbestedingen in de eerste helft van 2010.



te maken heeft met een dergelijke aanbesteding. Dat ligt vooral voor ministeries anders: die doen gemiddeld 2,6 van aanbestedingen waarbij open standaarden relevant zijn per jaar.

Met name het beleid ten aanzien van 'leg uit' is recent (ingaaude 2011) aangescherpt, door de Rijksbegrotingsvoorschriften (voor het Rijk) en de Richtlijnen van de Commissie BBV (voor de mede-overheden). Inderdaad hebben, bijvoorbeeld, bijna alle ministeries in het jaarverslag over 2011 een verantwoording over het open standaardenbeleid opgenomen. In de meeste gevallen bestond die uit de verklaring, dat niet was afgeweken van de *Instructie Rijksdienst*. Enkele ministeries gaan verder en zijn in algemene bewoordingen ingegaan op het open standaardenbeleid, en de ministeries van EZ en Financiën vermelden daarbij bovendien heel correct dat (nog) niet alle websites voldoen aan de Webrichtlijnen⁴.

In geen van de jaarverslagen van de betreffende ministeries wordt een concrete aanbesteding genoemd waarbij van de lijst voor 'pas toe of leg uit' werd afgeweken. De aanscherping van de regels m.b.t. 'leg uit' hebben er in het eerste jaar (2011) dus alleen toe geleid, dat 7 van de 11 ministeries in de bedrijfsvoeringsparagraaf in algemene zin aandacht besteden aan het open standaardenbeleid. Uit het onderzoek van de feitelijke aanbestedingen in 2011 blijkt echter, dat 5 van deze 7 ministeries één of meer relevante standaarden niet hebben gevraagd. Bij de decentrale overheden was in geen enkel jaarverslag sprake van enige aandacht voor, laat staan van verantwoording over het toepassen van open standaarden van de lijst. Ook in het eerdere RUG-onderzoek, met betrekking tot de eerste helft van 2010, werd overigens in geen enkel jaarverslag een verantwoording gevonden voor het niet toepassen van een vereiste open standaard van de lijst.

Het is bij de meeste overheidsorganisaties kennelijk onvoldoende duidelijk in welke gevallen (bij welke aanbestedingen, voor welke ICT-producten en -diensten) om een bepaalde open standaard gevraagd moet worden. Waarschijnlijk zit het probleem ergens tussen de strategische ICT-medewerkers, het uitvoerend niveau en de inkopers. In het verlengde daarvan wordt logischerwijze onderschat in welke gevallen 'Leg uit' aan de orde is. Als voor de aanbestedingen waarbij niet gevraagd is om één of meer relevante open standaarden wél verantwoording had plaatsgevonden, dan had een veel groter aantal aanbestedingen als 'conform' beoordeeld kunnen worden.

'Pas toe of leg uit' bij feitelijke aanbestedingen

Bij de 52 onderzochte aanbestedingen uit 2011 werd in 6 gevallen gevraagd om alle relevante open standaarden en in 16 gevallen om een deel van de relevante standaarden. Daaruit blijkt enerzijds, dat met 'pas toe' een begin is gemaakt. Het betekent ook, dat het open standaardenbeleid bij aanbestedingen in de praktijk uitvoerbaar is. In 30 gevallen werd echter niet om de relevante open standaarden gevraagd, het is dus kennelijk onvoldoende duidelijk wanneer om welke open standaarden gevraagd moet worden. In het verlengde daarvan is deze afwijkingen van de lijst bij aanbestedingen geen verantwoording in het jaarverslag afgelegd ('leg uit').

4 Dit is niet per definitie in strijd met het 'pas toe of leg uit'-principe, dat immers alleen vereist dat de relevante open standaarden bij *nieuwe aanbestedingen* geëist worden.



1.3. NUP-bouwstenen en open standaarden

Uit de quickscan naar de compliance van de NUP-bouwstenen aan open standaarden blijkt, dat vooral Digikoppeling (relevant voor 9 NUP-bouwstenen), IPv6/IPv4 (7), Webrichtlijnen (6) en SAML (4) voor een belangrijk deel van de NUP-bouwstenen relevant zijn. StUF is voor 3 NUP-bouwstenen relevant en PDF/A en OWMS voor 2. Omgekeerd zijn vooral voor MijnOverheid (9 standaarden), eHerkenning (6 standaarden) en Antwoord voor Bedrijven (5 standaarden) veel open standaarden relevant. In totaal is in 40 gevallen een open standaard relevant voor een NUP-bouwsteen. In tweederde van die gevallen (26x) voldoet de NUP-bouwsteen ook aan die open standaard en in nog eens 15% van de gevallen (6x) is dat gepland. Slechts in 8 gevallen (20%) voldoet een bouwsteen niet aan een relevante open standaard. In de meeste gevallen betreft dit IPv6/IPv4, overigens is die standaard pas eind 2010 op de lijst geplaatst.

Door gegevens over het gebruik van de NUP-bouwstenen (uit de iNUP-monitoring van Operatie NUP, door KING) te leggen naast de daarin toegepaste open standaarden (op basis van de quickscan) ontstaat een beeld van de toepassing van open standaarden in een specifiek deel van de informatiesystemen van de (mede)overheden. Drie NUP-bouwstenen worden inmiddels breed toegepast: de Webrichtlijnen, Antwoord voor Bedrijven en de zes Basisregistraties die al in gebruik zijn (GBA, BAG, BRT, BRK, WOZ en BRV). Daardoor worden de open standaarden die daarin worden toegepast ook door veel overheden gebruikt (binnen de betreffende NUP-bouwstenen): Webrichtlijnen (binnen Webrichtlijnen en Antwoord voor Bedrijven), PDF/A (Antwoord voor Bedrijven), StUF (Basisregistraties), Digikoppeling (Antwoord voor Bedrijven en Basisregistraties), en de Geo-standaarden (Basisregistraties). Bovendien zouden IPv6/IPv4 en OWMS ook door veel overheden gebruikt worden, als deze standaarden wél door Antwoord voor Bedrijven toegepast zouden worden (wat zou moeten).

Het gebruik van een open standaard is niet altijd voldoende om interoperabiliteit te realiseren. In sommige gevallen (bijvoorbeeld het gebruik van SAML door DigiD en eHerkenning) wordt weliswaar dezelfde standaard gebruikt, maar verschilt de implementatie van de standaard. Dit komt de compatibiliteit met overige software-implementaties van de standaard niet ten goede. Iets vergelijkbaars geldt voor het gebruik van StUF. Het gebruik van verschillende (soms eigen) versies maakt dat wel aan het beleid wordt voldaan, maar dat eigenlijk nog geen sprake is van volledige standaardisatie. Daarnaast gaat de gedachte, dat overheden die gebruik maken van de NUP-bouwstenen ook gebruik maken van de open standaarden waar deze aan voldoen, maar ten dele op. Overheden bijvoorbeeld die van eHerkenning gebruik maken voldoen voor deze bouwsteen wel aan de webrichtlijnen, maar daarmee is niet gezegd dat (de rest van) hun website daar ook aan voldoet.

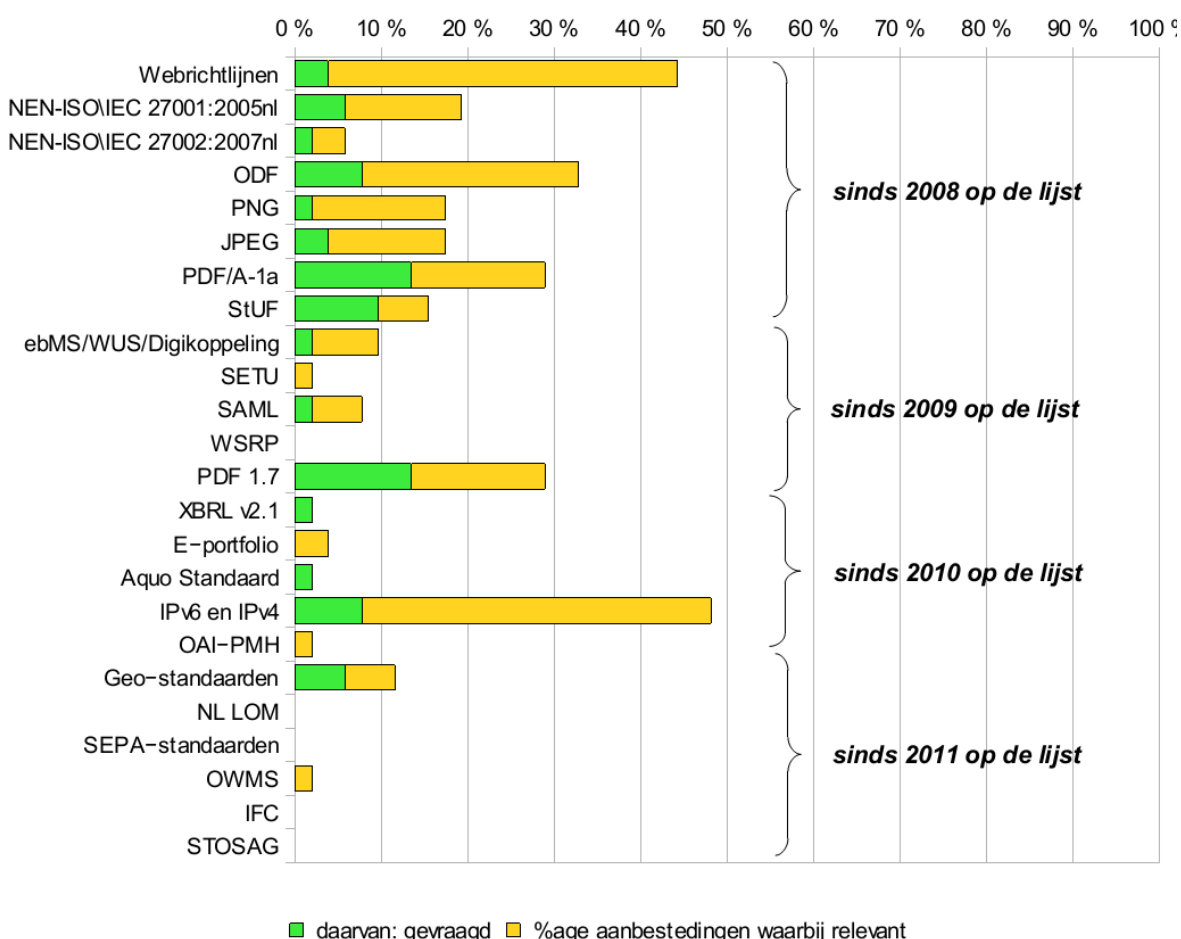
Gebruik NUP-bouwstenen en open standaarden

De meeste NUP-bouwstenen blijken aan de relevante open standaarden te voldoen, of daaraan binnenkort te gaan voldoen. Een deel van de NUP-bouwstenen wordt inmiddels breed gebruikt door overheden en die passen voor dat deel van hun informatiesystemen de betreffende open standaarden dus in de praktijk toe.



1.4. Gegevens over de adoptie van open standaarden

De feitelijke toepassing van de meeste open standaarden bij aanbestedingen is veel lager dan zou moeten: het gemiddelde 'pas toe'-percentage is 28%. De toepassing is bovendien nog veel lager dan de respondenten in de mini-survey zelf veronderstellen.



Niet elke standaard van de lijst voor 'pas toe of leg uit' is relevant voor elke aanbesteding: de Webrichtlijnen en IPv6/IPv4 waren relevant voor 48% van de onderzochte aanbestedingen, ODF voor 33% en PDF/A en PDF1.7 voor 29%. Daarentegen waren vijf standaarden (WSRP, NL-LOM, SEPA, IFC en STOSAG) voor geen van de onderzochte aanbestedingen relevant en vijf standaarden (SETU, XBRL, Aquo, OAI-PMH en OWMS) waren voor slechts één van de onderzochte aanbestedingen (2%) relevant. Ook de mate waarin om een open standaard werd gevraagd – daar waar die relevant was – loopt uiteen: om PDF/A en PDF1.7, om StUF en om de geo-standaarden werd in ongeveer de helft van de gevallen gevraagd, en om Webrichtlijnen en IPv6/IPv4 bijvoorbeeld in veel minder gevallen.

Daardoor rijzen voor vrijwel alle standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' tenminste drie belangrijke vragen:



1. Is het bij alle overheidsorganisaties voldoende **bekend**, zowel op management- als op het uitvoerend niveau en zowel bij ICT- als bij inkoop-afdelingen, bij welke aanbesteding welke open standaarden relevant zijn?
2. Zijn alle overheidsorganisaties voldoende **bereid** en **in staat** om op adequate wijze om deze open standaarden te vragen bij aanbestedingen?
3. Welke **andere mogelijkheden** zijn er, naast de 'pas toe of leg uit'-verplichting, om ervoor te zorgen dat organisaties – ook als die maar zelden een aanbesteding doen waarbij open standaarden relevant zijn – deze open standaarden toepassen wanneer dat moet?

Daarnaast moet worden opgemerkt dat 'pas toe of leg uit' gaat over aanbestedingen, en dus over nieuwe toevoegingen aan de informatiesystemen van overheden. In hoeverre inmiddels *binnen* deze informatiesystemen met open standaarden wordt gewerkt is daarmee dus nog niet vastgesteld.

1.5. Suggesties naar aanleiding van de bevindingen

Gezien het beeld dat in deze monitor wordt geschetst doen wij de volgende suggesties om de adoptie van de open standaarden van de lijst te stimuleren:

- a. Veel mede-overheden, waarschijnlijk met uitzondering van de grotere organisaties, hebben zeer zelden met een aanbesteding te maken waarbij open standaarden relevant zijn. Het is juist voor deze kleinere organisaties niet waarschijnlijk (en wellicht ook niet redelijk) om te verwachten dat zij de kennis en expertise hebben om op dat moment op adequate wijze om open standaarden te vragen. Generieke communicatie is daarvoor geen oplossing, maar incidentele ondersteuning op maat wel.
- b. Een groot deel van de standaarden van de lijst is jaarlijks voor slechts een beperkt aantal aanbestedingen relevant: 13 van de 24 standaarden waren voor minder dan 10% van de aanbestedingen relevant, en 6 van de 24 voor slechts 10-20% van de aanbestedingen. Een aantal daarvan heeft dan ook een tamelijk specifiek toepassingsgebied. Hoe gericht de communicatie, stimulering en ondersteuning, hoe beter – zeker voor deze standaarden. Mogelijk is hier een taak weggelegd voor de beheerorganisaties van deze standaarden.
- c. Eén van de grote uitdagingen is: hoe ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties correct die aanbestedingen weten te identificeren waarvoor mogelijk een open standaard relevant is, ook als zij maar zelden een dergelijke aanbesteding doen. Wellicht kan een overzicht van de veelvoorkomende ICT-producten en -diensten, waarbij meestal een open standaard relevant is, daarbij helpen. Dat overzicht kan uiteraard tevens verwijzen naar de betreffende open standaard(en) en naar voorbeelden van een adequate manier om bij een aanbesteding om deze standaard(en) te vragen.
- d. Een andere mogelijkheid is, om ook leveranciers (meer) te stimuleren om open standaarden toe te passen. Ook hierbij kan een overzicht van ICT-producten/-diensten, waarbij meestal een open standaard relevant is, nuttig zijn.
- e. Van 8 ministeries en 2 uitvoeringsorganisaties zijn 21 aanbestedingen beoordeeld, en bij 17 daarvan is ten onrechte niet om één of meer open standaarden gevraagd. Meer inzicht in de praktijk van het open standaardenbeleid is te verkrijgen door bij elk van deze organisaties deze aanbestedingen met de betrokkenen te bespreken, hen een reactie op de beoordeling



- en toelichting op hun keuzes te vragen en de belemmeringen voor bredere adoptie die zij zien te bepreken. Hierbij kan bovendien de verantwoording ('leg uit') aan de orde komen.
- f. Bij de mede-overheden waren 8 standaarden van de lijst voor 7 of meer aanbestedingen relevant, maar in slechts 26 van de 87 gevallen is daarom gevraagd. Meer inzicht in de praktijk van het open standaardenbeleid is te verkrijgen door voor elk van deze standaarden met de betreffende mede-overheden te bespreken: de beoordeling en hun keuzes, en de belemmeringen die zij zien voor bredere adoptie.
 - g. De informatie over het toepassen van open standaarden door eOverheids-voorzieningen is moeilijk te achterhalen. De transparantie zou erbij gebaat zijn als de betreffende beheerorganisaties die informatie regelmatig zouden actualiseren en publiceren.
 - h. Voor deze monitor is slechts beperkt informatie verzameld over het daadwerkelijke gebruik van open standaarden van de lijst. Een betrouwbaar en vollediger beeld van de adoptie vraagt om toepassingsgegevens, mogelijk kunnen de beheerorganisaties van standaarden hierin voor de volgende meting een rol vervullen.
 - i. De toepassing van open standaarden binnen NUP-bouwstenen is grotendeels op orde, maar er is nog aandacht van de betreffende beheerorganisaties wenselijk voor de 'laatste loodjes'.



2. Inleiding en beleidscontext

2.1. Beleid open standaarden

Voor de Nederlandse overheid zijn open standaarden de norm⁵: voor de (semi-)publieke sector geldt sinds 2009 een 'pas toe of leg uit'-regime.

Pas toe:

Overheden zijn verplicht om bij de aanbesteding, inkoop of ontwikkeling van ICT-systemen en -diensten de relevante standaarden te eisen van de 'pas toe of leg uit'-lijst van het College Standaardisatie. Voor iedere open standaard is in deze lijst een functioneel toepassingsgebied en een organisatorisch werkingsgebied bepaald, aan de hand waarvan de overheidsorganisatie kan bepalen of de open standaard in een specifiek aanschaftraject relevant is.

Leg uit:

Overheden mogen alleen afwijken (d.w.z. 'niet toepassen') ingeval van redenen van bijzonder gewicht. Overheden zijn verplicht om afwijkingen gemotiveerd vast te leggen in de administratie en zijn verplicht om zich over de mate van naleving te verantwoorden in het jaarverslag.

Eind 2011 kondigde het kabinet aan dat het 'pas toe of leg uit'-regime minder vrijblijvend wordt. Eén van de maatregelen om dat te bereiken is het opnemen van de 'leg uit'-verplichting in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Welke verplichtingen en afspraken gelden nu precies voor welke overheidsorganisaties?

Ministeries en uitvoeringsorganisaties: Rijksinstructie en Rijksbegrotingsvoorschriften

Voor de rijksoverheid (zowel ministeries als uitvoeringsorganisaties) is sinds november 2008 de Rijksinstructie⁶ van kracht:

Bij de aanschaf van een ICT-dienst of ICT-product voor een toepassingsgebied dat voorkomt op de lijst die op de website www.forumstandaardisatie.nl is gepubliceerd, wordt gekozen voor een ICT-dienst of een ICT-product dat gebruikt maakt van een bij het desbetreffende toepassingsgebied vermelde open standaard.

Deze verplichting geldt voor de aanbesteding, inkoop of ontwikkeling van ICT-producten en -diensten ter waarde van € 50.000 en meer. Niet alleen voor nieuwe producten of diensten, maar ook als het gaat om aanpassing van bestaande producten of diensten. Daarnaast moet bij gelijke geschiktheid aan open source software de voorkeur worden gegeven. In Bijlage 2 is een schema opgenomen waarin het 'pas toe of leg uit'-principe in het kort wordt toegelicht.

Een open standaard van de lijst is altijd relevant als het betreffende ICT-product of -dienst valt binnen het functionele toepassingsgebied van die open standaard, als de organisatie bovendien valt binnen het organisatorische werkingsgebied van de betreffende standaard.⁷ Er kunnen

5 Zie onder andere de Digitale Agenda.nl en het i-NUP.

6 *Besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 8 november 2008 tot vaststelling van de Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten* (artikel 3, lid 1).

7 Het functionele toepassingsgebied en het organisatorische werkingsgebied van elke standaard zijn vermeld in de lijst voor 'pas toe of leg uit'.



redenen zijn om de open standaard toch niet toe te passen. De aanbesteder kan echter niet zelf besluiten dat een open standaard 'in dit geval niet relevant is': of een standaard van toepassing is, hangt uitsluitend af van functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied. Wanneer besloten wordt om niet te vragen om één of meer open standaarden die wél van toepassing zijn, dan moet dit worden vastgelegd in de administratie en moet hierover bovendien verantwoording afgelegd worden in het jaarverslag. Afwijkingen zijn overigens alleen mogelijk bij redenen van bijzonder gewicht (zie daarover ook de toelichting van de *Instructie rijksdienst*).

Daarnaast is in de RijksbegrotingsVoorschriften 2012 (m.b.t. de verslaggeving over 2011)⁸ een nieuwe bepaling opgenomen m.b.t. de bedrijfsvoeringparagraaf:

10. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt expliciet vermeld of afgeweken is van artikel 3, eerste lid van de Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten.

Mede-overheden: iNUP-Resultaatafspraak 20 en Richtlijnen commissie BBV

In de iNUP-bestaarsakkoorden is als Resultaatafspraak 20 opgenomen:

Gemeenten maken gebruik van de open standaarden zoals vastgesteld door het College standaardisatie en werken hierbij volgens het principe "pas toe of leg uit". Bij aanbestedingen van software krijgt, bij gelijke geschiktheid, open source de voorkeur.

Deze resultaatafspraak is van toepassing op gemeenten, provincies en waterschappen.

Daarnaast is - voor gemeenten en provincies - recent in de Richtlijnen van de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) de aanbeveling opgenomen:

5a. De commissie BBV doet de aanbeveling om in de paragraaf bedrijfsvoering verantwoording af te leggen over het gebruik van open standaarden.

2.2. Monitor Open standaardenbeleid

Forum en College Standaardisatie beheren de lijst met verplichte open standaarden die gelden voor de (semi-)publieke sector en stimuleren de adoptie van deze standaarden. Op deze wijze bevorderen zij de interoperabiliteit van de overheid.

Het beleid ten aanzien van open standaarden en open source software blijft ook na 2011 van kracht. Het ministerie van EZ en Bureau Forum Standaardisatie hebben ICTU gevraagd om jaarlijks, gebruikmakend van verschillende bronnen, een integrale beleidsgerichte rapportage hierover te verzorgen. Die moet inzicht geven in de vorderingen van het open standaardenbeleid en de voortgang in de adoptie van de standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit'.

De Monitor Open standaardenbeleid brengt voor de ministeries, uitvoeringsorganisaties van de Manifest-groep, gemeenten, provincies en waterschappen in kaart:

- of het 'pas toe of leg uit'-principe door overheidsorganisaties is ingevoerd en wordt nageleefd,
- in hoeverre de open standaarden van de lijst door overheidsorganisaties worden toegepast,
- en wat de verdere adoptie van deze standaarden eventueel nog in de weg staat.

⁸ De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn opgesteld door het Ministerie van Financiën en bevatten de voorschriften voor de verantwoording over de begroting, de uitvoering van de begroting en de begroting.



2.3. Bronnen van de gepresenteerde gegevens

In deze rapportage worden gegevens gepresenteerd die afkomstig zijn uit een aantal bronnen:

- mini-survey (vier vragen) onder overheidsorganisaties,
- onderzoek van feitelijke aanbestedingen in 2011,
- onderzoek open standaarden en NUP-bouwstenen,
- bevindingen over adoptie uit andere bronnen.

Mini-survey (begin 2012)

Een deel van de gegevens is begin 2012 verzameld in een aparte mini-survey (onderdeel van de iNUP-monitor) onder overheidsorganisaties. Aan ministeries, uitvoeringsorganisaties van de Manifest-groep, gemeenten, provincies en waterschappen zijn vier vragen gesteld: hoever zij zijn gevorderd met het invoeren en met het borgen in de dagelijkse praktijk van het 'pas toe of leg uit'-principe, in hoeverre zij vragen om open standaarden bij inkopen en aanbestedingen, en om welke open standaarden zij daarbij hebben gevraagd. De uitkomsten hebben betrekking op het jaar 2011 en zijn in het voorjaar in een aparte tussenrapportage reeds gepresenteerd⁹.

Onderzoek feitelijke aanbestedingen in 2011

Door de RUG (M. Paapst) zijn vorig jaar de (Europese) aanbestedingen onderzocht door de publieke sector in de eerste helft van 2010. Daarbij is per aanbesteding vastgesteld welke open standaarden van de lijst daarop van toepassing waren en in hoeverre daar daadwerkelijk om werd gevraagd ('pas toe'). Vervolgens is nagegaan in hoeverre overheden in hun jaarverslag ook verantwoording hebben afgelegd, wanneer bij aanbestedingen van de lijst werd afgeweken ('leg uit'). Een dergelijk onderzoek is nu herhaald¹⁰ voor de aanbestedingen door het Rijk in heel 2011 en door de decentrale overheden in de eerste helft van 2011. Het onderzoek toetst (op basis van openbaar beschikbare documenten) in hoeverre de aanbestedingen voldoen aan het 'pas toe of leg uit'-beginsel, zoals dat (voor het Rijk) is vastgelegd in de *Instructie Rijksdienst*. Andere (beleids)overwegingen en argumenten, die mogelijk op de aanbestedingen van invloed zijn geweest, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Onderzoek open standaarden en NUP-bouwstenen

In een (eenmalige) quickscan¹¹ van de NUP-bouwstenen is nagegaan in hoeverre elk van de NUP-bouwstenen voldoet aan de relevante open standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst. Daarnaast verzamelt ICTU elk halfjaar informatie over het gebruik van de NUP-bouwstenen, in het kader van de monitoring van Operatie NUP (KING)¹². Door jaarlijks de gegevens over het gebruik van de NUP-bouwstenen te leggen naast de daarin toegepaste standaarden ontstaat een beeld van de interoperabiliteit en de toepassing van open standaarden in een specifiek deel van de informatiesystemen van de mede-overheden.

9 *Concept-Tussenrapportage Open standaardenbeleid 2011: uitkomsten mini-survey*, 23 maart 2012.

10 *Open standaarden bij overheidsaanbestedingen in 2011*, Mitopics/Walter van Holst, september 2012.

11 *Quickscan open standaarden i-NUP*, VKA/Piet Hein Minneché, 4 september 2012.

12 *Stuurinformatie Programmaraad Stelsel van Basisregistraties*, Editie 03, 31-08-12, en *Stuurinformatie Programmaraad e-Overheid voor Burgers*, Editie 03, 31-08-12.



Bevindingen over adoptie uit andere bronnen

Tenslotte wordt gebruik gemaakt van informatie over de adoptie van open standaarden van de lijst uit een aantal andere bronnen. In het kader van Operatie NUP voert KING impact-analyses uit, waarmee in kaart wordt gebracht in hoeverre voldaan is aan de eisen en randvoorwaarden voor implementatie van een NUP-bouwsteen (waaronder o.a. Webrichtlijnen en Digikoppeling). Daarnaast zijn enkele andere bronnen van informatie over de adoptie van enkele standaarden van de lijst benut.

Leeswijzer

In deze rapportage wordt achtereenvolgens behandeld:

- in hoofdstuk 3 in hoeverre het 'pas toe of leg uit'-principe is ingevoerd en wordt toegepast, zowel op basis van zelfrapportage als op basis van onderzoek van feitelijke aanbestedingen;
- in hoofdstuk 4 de adoptie van de open standaarden van de lijst, eveneens op basis van zelfrapportage en daarnaast op basis van gegevens uit andere bronnen;
- en tenslotte in hoofdstuk 5 de overall conclusies, en de bevindingen per open standaard.



3. Open standaarden bij aanbestedingen ('pas toe' en 'leg uit')

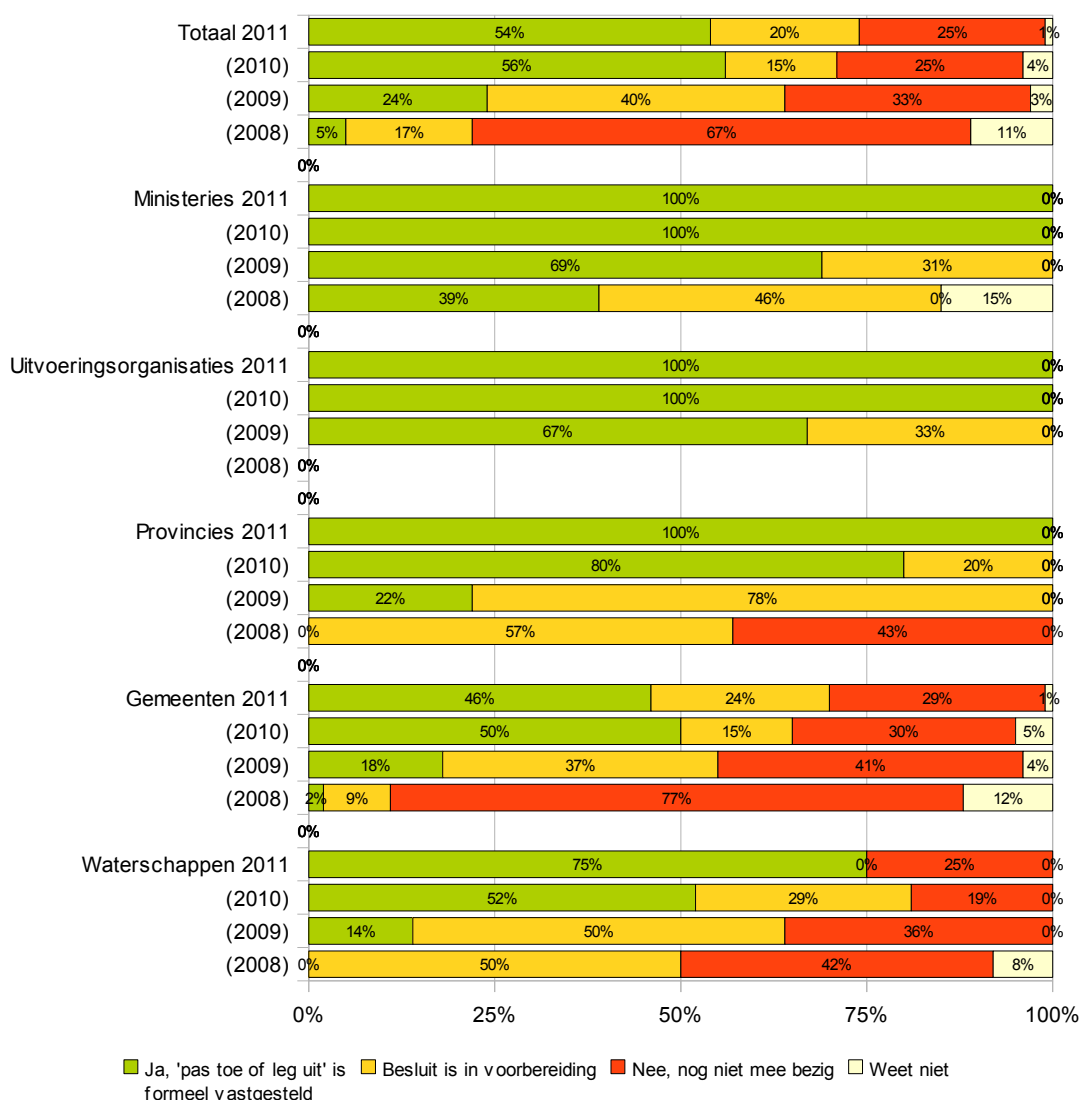
3.1. Invoering en borging van het 'Pas toe of leg uit'-principe

3.1.1. Is het 'Pas toe of leg uit'-principe ingevoerd?

Op de vraag in de mini-survey "Heeft uw organisatie het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd?" antwoordden naast alle ministeries en alle uitvoeringsorganisaties dit jaar ook alle provincies "Ja" (zie Figuur 1). Ook de waterschappen zijn op de goede weg: inmiddels heeft 75% van hen naar eigen zeggen het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd.

Figuur 1: Invoering 'pas toe of leg uit'-principe, naar doelgroep

(Bron: mini-survey)



De gemeenten blijven nog steeds achter: 46% zegt het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd te hebben en bij 24% is een besluit daarover in voorbereiding, samen is dat 70%. In 2010 was dat



respectievelijk 50% en 15% (samen: 65%): het aantal gemeenten dat het 'pas toe of leg uit'-principe heeft ingevoerd lijkt dus iets afgenomen te zijn. Dit is echter mede het gevolg van de beperktere respons van de gemeenten: in 2011 is de groep anders samengesteld dan in 2010. Bij de gemeenten die beide jaren de vragenlijst invulden zijn de percentages juist gestegen tot respectievelijk 52% en 19% (samen 71%), van de gemeenten die alleen dit jaar de vragenlijst invulden heeft slechts 38% 'pas toe of leg uit' ingevoerd en bij 31% is een dergelijk besluit in voorbereiding (samen 69%).

Van de gemeenten groter dan 50.000 inwoners heeft naar eigen zeggen 70% het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd en bij 13% is een besluit daarover in voorbereiding, samen is dat 83%. Het zijn vooral de kleinere gemeenten die nog achterblijven: 43% zegt 'pas toe of leg uit' ingevoerd te hebben en bij 25% is een dergelijk besluit in voorbereiding (samen: 68%).

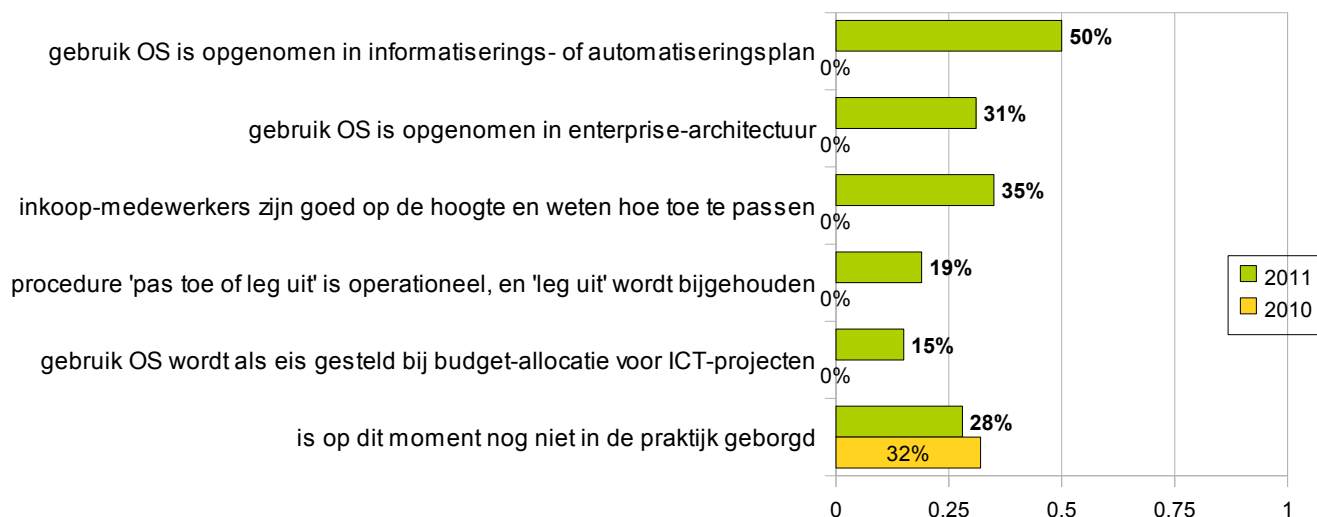
3.1.2. Borging van 'pas toe of leg uit' binnen de organisatie

Bij de vraag in de mini-survey (begin 2012) op welke wijze het gebruik van de open standaarden van de lijst binnen de organisatie in de praktijk is geborgd kon meer dan één antwoord-optie aangekruist worden. Dat hebben veel organisaties ook gedaan: 62% heeft het gebruik van de open standaarden op meer dan één manier geborgd.

Dit jaar blijkt 28% van de organisaties het gebruik van open standaarden (nog) niet binnen de organisatie geborgd te hebben. Dit betreft alleen gemeenten (32%, voornamelijk kleinere gemeenten) en waterschappen (25%), alle organisaties uit de andere doelgroepen hebben het gebruik van open standaarden wel binnen de organisatie geborgd.

Figuur 2: Borging van het gebruik van open standaarden binnen de organisatie

(Bron: mini-survey)



Dat betekent, dat 72% het gebruik van open standaarden wel binnen de organisatie geborgd heeft en dat is meer dan in 2010 (toen was dat nog 68%). Elk van de antwoord-opties afzonderlijk werd echter dit jaar iets minder vaak genoemd dan in 2010. Gemiddeld noemde men per



organisatie 2,1 manieren waarop het gebruik van open standaarden binnen de eigen organisatie is geborgd (in 2010: gemiddeld 2,6).

Nog steeds is de meest voorkomende manier om het gebruik van de open standaarden van de lijst binnen de organisatie te borgen het opnemen in het informatiserings- of automatiseringsplan (50%), zie Figuur 2. Daarnaast hebben ook veel organisaties dit opgenomen in hun enterprise-architectuur (31%) en hebben de inkoop-medewerkers hierover goed geïnformeerd (35%). Bij 19% van de organisaties is een procedure voor 'pas toe of leg uit' bij ICT-inkopen en -aanbestedingen operationeel en wordt bijgehouden in welke gevallen gemotiveerd van de vereiste open standaarden wordt afgeweken. Tenslotte wordt het gebruik van open standaarden bij 15% van de organisaties als eis gesteld bij budget-allocatie voor ICT-projecten.

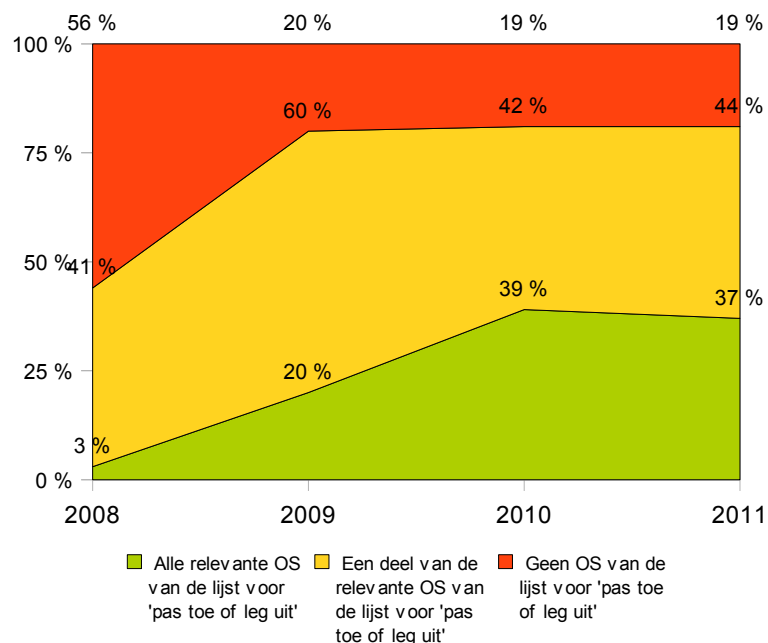
3.2. Worden de relevante open standaarden toegepast bij aanbestedingen?

3.2.1. Toepassing open standaarden - naar eigen zeggen

In hoeverre passen overheden bij aanbestedingen de relevante standaarden van de lijst toe? In de mini-survey (begin 2012) is deze vraag gesteld en net als in voorgaande jaren zegt ongeveer eenvijfde van de overheden (19%) geen open standaarden van de lijst toe te passen. Dit jaar zegt 37% (iets minder dan in 2010) alle relevante standaarden van de lijst toe te passen, en 44% (iets meer dan in 2010) zegt een deel van de relevante open standaarden toe te passen.

Figuur 3: Toepassing open standaarden van de lijst, 2008-2011

(Bron: mini-survey)



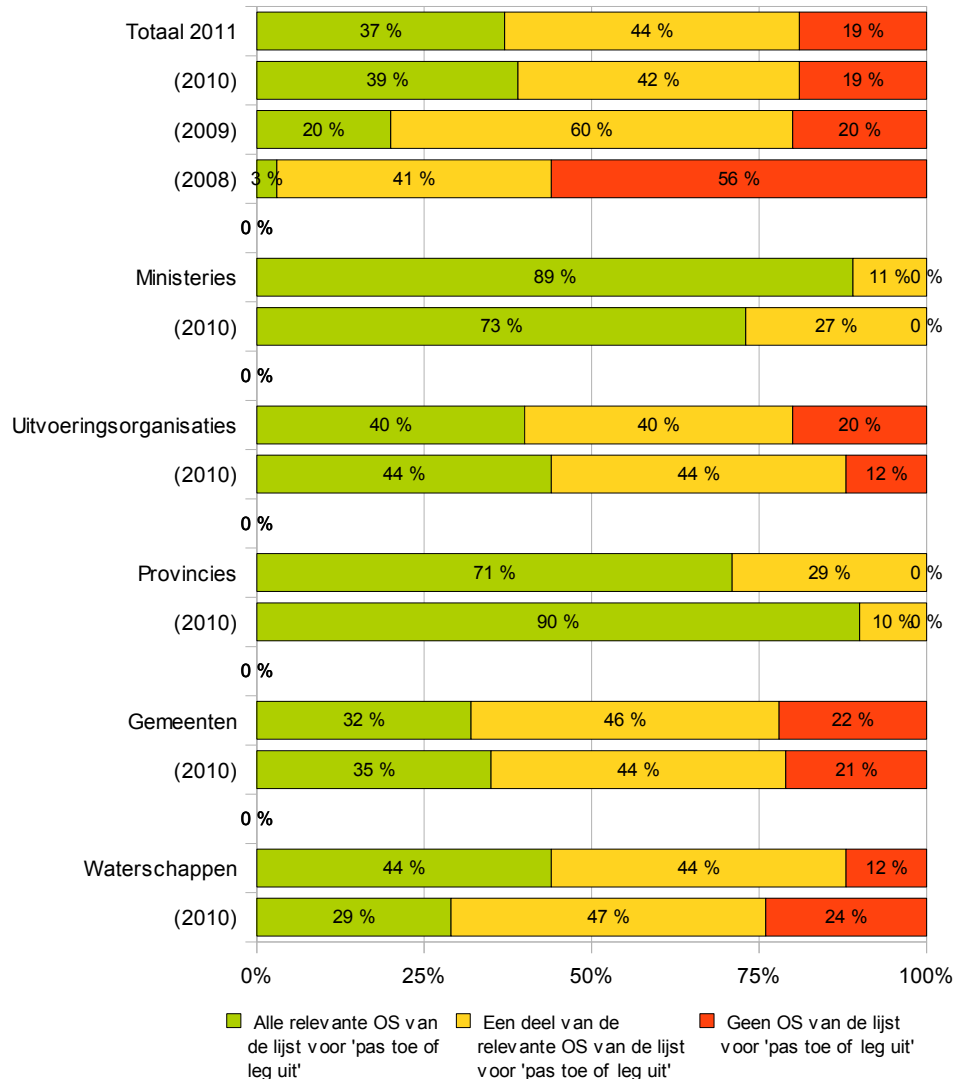
Uitgesplitst naar doelgroep blijken er aanmerkelijke verschillen te zijn, zie Figuur 4. Bijna alle ministeries (89%) zeggen bij aanbestedingen alle relevante open standaarden toe te passen, een verdere toename ten opzichte van 2010, en één ministerie (11%) past naar eigen zeggen



een deel van de relevante open standaarden toe. Ook alle provincies zeggen ofwel alle (71%) ofwel een deel van de (29%) relevante open standaarden toe te passen. Vergelijken met 2010 is het aantal provincies dat alle standaarden toepast echter afgenomen (was: 90%).

Figuur 4: Toepassen open standaarden van de lijst, naar doelgroep

(Bron: mini-survey)



De waterschappen zijn goed op weg: 44% past naar eigen zeggen alle open standaarden van de lijst toe en eveneens 44% past een deel van de open standaarden toe (samen: 88%). Een duidelijke toename, want in 2010 waren die percentages nog lager: respectievelijk 29% en 47% (samen 76%). Van de uitvoeringsorganisaties zegt 40% alle open standaarden van de lijst toe te passen en eveneens 40% zegt een deel van de open standaarden toe te passen (samen: 80%). Deze percentages zijn juist lager dan in 2010.



De gemeenten tenslotte zijn iets minder ver gevorderd: 32% past – naar eigen zeggen – alle relevante open standaarden toe, en 46% zegt een deel van de open standaarden toe te passen. Dat betekent, dat 22% geen open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' toepast. Dit betreft voornamelijk kleinere gemeenten. Vergeleken met 2010 is het aantal gemeenten dat zegt alle open standaarden toe te passen iets afgenomen, en het aantal dat een deel van de standaarden toepast juist iets gestegen.

Ook hier geldt, dat vooral de kleinere gemeenten achterblijven. Van de gemeenten groter dan 50.000 inwoners past 48% naar eigen zeggen alle open standaarden van de lijst toe en eveneens 48% past een deel van de open standaarden toe (samen: 96%). Slechts 4% van de grotere gemeenten past geen van deze standaarden toe. Van de kleinere gemeenten past 29% naar eigen zeggen alle open standaarden van de lijst toe en 46% past een deel van de standaarden toe (samen: 75%). Van de kleinere gemeenten past 25% geen van de standaarden toe.

Er zijn (beperkte) verschillen in de mate waarin elk van de ministeries het 'pas toe of leg uit'-principe heeft ingevoerd, de wijze waarop dit in de organisatie is geborgd en de mate waarin (naar eigen zeggen) open standaarden van de lijst worden toegepast bij aanbestedingen. In Bijlage 1 zijn de antwoorden per ministerie opgenomen.

3.2.2. Toepassing open standaarden - onderzoek feitelijke aanbestedingen

Mr. M.H. (Mathieu) Paapst (RU Groningen) heeft de Europese aanbestedingen onderzocht¹³ door de publieke sector in de eerste helft van 2010. Daarbij is per aanbesteding vastgesteld welke open standaarden van de lijst daarop van toepassing waren en in hoeverre daar daadwerkelijk om werd gevraagd ('pas toe'). Vervolgens is nagegaan in hoeverre overheden in hun jaarverslag ook verantwoording hebben afgelegd, wanneer bij aanbestedingen van de lijst werd afgeweken ('leg uit').

Dit jaar is ten behoeve van deze Monitor door mr. drs. W.H. (Walter) van Holst (Mitopics) een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd¹⁴, naar de aanbestedingen door het Rijk (in heel 2011) en door de decentrale overheden (in de eerste helft van 2011). Onderzocht zijn aanbestedingen die op aanbestedingskalender.nl zijn gepubliceerd, het betreft daardoor voornamelijk Europese aanbestedingen (aanbestedingsgrenzen: voor de rijksoverheid > € 130.000 en voor decentrale overheden € > 200.000). Aanbestedingen onder deze grenzen (maar € > 50.000) worden weinig op aanbestedingskalender.nl gepubliceerd en vallen grotendeels buiten het onderzoek. Verder zijn detacheringen (waaronder maatwerk-opdrachten) niet onderzocht, omdat 'pas toe of leg uit' daarbij hoogstens op bijzondere wijze kan plaatsvinden (bijv. door bepaalde competenties te eisen) en omdat moeilijk te beoordelen was of daarbij ICT-producten/-diensten gerealiseerd worden waarop open standaarden van toepassing zijn en in hoeverre die daarbij geëist worden. Het onderzoek vond plaats op basis van openbare aanbestedingsdocumenten ('deskresearch').

¹³ Onderdeel van zijn promotie-onderzoek naar de aanbestedingspraktijk. De betreffende resultaten zijn gepubliceerd als *ICT beleid en aanbestedingspraktijk - 1e tussenrapportage*, 15 november 2010.

¹⁴ Zie bijlage 4 voor de onderzoeksverantwoording.



Het onderzoek leverde dit keer 35 aanbestedingen in heel 2011 op door het Rijk (waarbij omstandaarden van de lijst had moeten worden gevraagd) en 42 aanbestedingen in de eerste helft van 2011 door decentrale overheden. De 77 gevonden aanbestedingen vormen het overgrote deel (en een goede afspiegeling) van alle overheids-ICT-aanbestedingen, voorzover die binnen de hiervoor beschreven zoek-kaders vallen. Al valt niet geheel uit te sluiten dat enkele relevante spelden in de aanbestedingskalender-hooiberg over het hoofd zijn gezien.

Het gevonden aantal aanbestedingen lijkt misschien niet erg groot. Het is in dezelfde orde van grootte als het eerdere RUG-onderzoek voor 2010. De hierboven vermelde afbakening van de zoek-opdracht maakt duidelijk, dat er ook een (onbekend) aantal aanbestedingen buiten het onderzoek valt. Voor een goed begrip van het cijfermateriaal nog enkele opmerkingen over de praktijk van ICT-aanbestedingen door overheden:

- Veel overheids-organisaties werken met (ICT-) mantel-overeenkomsten, die voor langere periode van kracht zijn en/of verlengd worden (meestal een aantal jaren). Aanbestedingen binnen de mantel-overeenkomst worden direct bij de mantel-partijen uitgezet en zijn dus niet via aanbestedingskalender.nl te achterhalen.
- De vervangingscyclus van veel bedrijfs-software is 5 tot 8 jaar, wat betekent dat dergelijke applicaties maar eens in de zoveel jaar (opnieuw) worden aanbesteed.
- De huidige lijst voor 'pas toe of leg uit' bevat relatief veel semantische open standaarden, waaronder een aantal met een zeer specifiek toepassingsgebied. Dergelijke standaarden blijken in de praktijk vaker relevant voor maatwerk-oplossingen dan voor standaardsoftware-pakketten. Zoals gezegd valt juist een deel van de maatwerk-opdrachten buiten het onderzoek (detacheringen, mantel-overeenkomsten).
- Terzijde zij opgemerkt, dat ook het toepassen van de lijst met 'gangbare' open standaarden in de aanbestedingspraktijk nog veel te wensen overlaat.

Voor een goede beoordeling van de aanbestedingen moeten ook de aanbestedingsdocumenten bestudeerd (kunnen) worden. Helaas bleek dat (inmiddels) van 25 van de 77 aanbestedingen (14 van de 35 door het Rijk, en 11 van de 42 door mede-overheden) de documenten niet meer beschikbaar waren. De cijfers in deze paragraaf zijn dus gebaseerd op 21 aanbestedingen door ministeries en uitvoeringsorganisaties (uit heel 2011) en 31 aanbestedingen door gemeenten, provincies en waterschappen (uit de eerste helft van 2011) - in totaal 52 aanbestedingen.

Toetsingskader

Het onderzoek is gebaseerd op de gepubliceerde, openbare informatie over de aanbestedingen. Dit sluit aan bij de transparantie die ten grondslag ligt aan het open standaardenbeleid, bovendien is dat is de informatie waarop de aanbidders zich (in elk geval in eerste instantie) hebben moeten baseren. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de verantwoording ('leg uit') over 2011 heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek toetst op basis van deze openbare documenten in hoeverre de aanbestedingen voldoen aan het 'pas toe of leg uit'-beginsel, zoals dat (voor de Rijksoverheid) is vastgelegd in de *Instructie Rijksdienst*. Andere (beleids)overwegingen en argumenten, die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de aanbestedingen, vallen buiten de scope van dit onderzoek.



Er is voor een aanbesteding sprake van een 'relevante open standaard', als het betreffende ICT-product of -dienst valt binnen het functionele toepassingsgebied van die standaard, en als de aanbestedende organisatie bovendien valt binnen het organisatorische werkingsgebied van de standaard. Er kunnen voor één aanbesteding meerdere open standaarden relevant zijn.

Of een standaard van toepassing is, hangt dus uitsluitend af van functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied. Wanneer de aanbestedende organisatie besluit om niet te vragen om één of meer open standaarden die wél van toepassing zijn, dan moet dit worden vastgelegd in de administratie en moet hierover bovendien verantwoording afgelegd worden in het jaarverslag. Afwijkingen zijn overigens alleen mogelijk bij redenen van bijzonder gewicht.

Het toepassen van een open standaard vereist, dat bij de aanbesteding expliciet gevraagd wordt om deze standaard. In plaats van expliciet om de relevante open standaard(en) te vragen, wordt soms alleen in algemene zin verwezen naar de lijst voor 'pas toe of leg uit'. De aanbieder krijgt daarmee de verantwoordelijkheid voor het correct toepassen ervan. In de praktijk levert dat echter niet het beoogde (beleids)effect, omdat de aanbiedingen alleen te beoordelen zijn op het correct toepassen van de lijst als (a) de aanbesteder zelf weet welke open standaarden van toepassing zijn, en (b) hierom ook expliciet gevraagd heeft. Het beoogde (beleids)effect is er dus alleen indien één of meer aanbieders (toch) de relevante open standaard(en) toepassen.

Pas toe

In totaal had in deze 52 aanbestedingen om 156 open standaarden gevraagd moeten worden, feitelijk werd er echter om slechts 43 open standaarden gevraagd - dat is dus iets meer dan een kwart daarvan (zie Tabel 5).

Tabel 5: 'Pas toe' en 'leg uit' bij feitelijke aanbestedingen 2011

(Bron: onderzoek feitelijke aanbestedingen 2011)

	Ministeries + Uitvoeringsorganisaties			Gemeenten + Provincies + Waterschappen			Totaal		
	totaal	leg uit vereist	leg uit in JV	totaal	leg uit vereist	leg uit in JV	totaal	leg uit vereist	leg uit in JV
aanbestedingen waarbij OS relevant	21	17	0	31	29	0	52	46	0
<i>(totaal aantal relevante OS)</i>	<i>(52)</i>	<i>(47)</i>	<i>(0)</i>	<i>(104)</i>	<i>(99)</i>	<i>(0)</i>	<i>(156)</i>	<i>(146)</i>	<i>(0)</i>
<i>(totaal aantal gevraagde OS)</i>	<i>(12)</i>	<i>(6)</i>	<i>(0)</i>	<i>(31)</i>	<i>(26)</i>	<i>(0)</i>	<i>(43)</i>	<i>(32)</i>	<i>(0)</i>
<u><i>Pas toe: vereiste OS gevraagd ?</i></u>									
* alle relevante OS gevraagd	4	n.v.t.	n.v.t.	2	n.v.t.	n.v.t.	6	n.v.t.	n.v.t.
* deel van relevante OS gevraagd	5	5	0	11	11	0	16	16	0
* geen relevante OS gevraagd	12	12	0	18	18	0	30	30	0
totaal	21	17	0	31	29	0	52	46	0
<u><i>Pas toe: expert opinion</i></u>									
goed: belangrijke OS worden concreet genoemd en geëist	3	n.v.t.	n.v.t.	8	6	0	11	6	0
matig: gerefereerd aan architectuur, of: wel OS genoemd, cruciale niet	5	5	0	6	6	0	11	11	0
onvoldoende: alleen aandacht aan	5	4	0	5	5	0	10	9	0



OS in algemene bewoordingen slecht: op geen enkele manier wordt aandacht besteed aan OS	8	8	0	12	12	0	20	20	0
totaal	21	17	0	31	29	0	52	46	0

Bij 6 van de 52 aanbestedingen (12%) werd om alle relevante open standaarden gevraagd, dat is 'pas toe' in strikte zin: 3 aanbestedingen door ministeries, 1 door een uitvoeringsorganisatie, 1 door een gemeente en 1 door een waterschap. Daarnaast werd bij 16 aanbestedingen (31%) om een deel van de voor die aanbesteding relevante standaarden gevraagd. Bij de resterende 30 aanbestedingen (57%) - waarbij één of meer open standaarden relevant waren - werd om geen enkele open standaard gevraagd. In de aanbestedingspraktijk in 2011 blijkt 'pas toe' dus nog maar ten dele (correct en volledig) uitgevoerd te zijn.

In het RUG-onderzoek werden voor de eerste helft van 2010 in totaal 41 aanbestedingen van rijk en mede-overheden gevonden waarbij één of meer open standaarden relevant waren. Bij 17 aanbestedingen werd daarom inderdaad gevraagd, bij de andere 23 niet: dat is bij 56% van de aanbestedingen, ongeveer hetzelfde percentage als in het nieuwe onderzoek werd gevonden ($30/52 = 57\%$). De beide onderzoeken zijn overigens niet zondermeer vergelijkbaar: in het nieuwe onderzoek is breder gezocht (op meer CPV-codes) en zijn ook een aantal niet-openbare aanbestedingen meegenomen¹⁵. Daarnaast zijn er in de periode tussen beide onderzoeken nieuwe standaarden aan de pas-toe-of-leg-uit-lijst toegevoegd.

Ter relativering moet hierbij aangetekend worden, dat niet alle overheidsorganisaties regelmatig te maken hebben met een aanbesteding van ICT-diensten of -producten. Uitgaande van het bruto aantal¹⁶ gevonden aanbestedingen voor 2011 doet een gemiddelde gemeente eens in de 6,7 jaar ($418/(2 \times 31)$) een dergelijke aanbesteding, een provincie eens in de 1,5 jaar ($12/(2 \times 4)$), een waterschap eens in de 1,8 jaar ($25/(2 \times 7)$) en een uitvoeringsorganisatie eens in de 1,8 jaar ($11/6$). Voor ministeries ligt dat anders: gemiddeld 2,6 relevante aanbestedingen per jaar ($29/11$). Het is dus vooral voor ministeries de moeite waard en goed uitvoerbaar om het open standaardenbeleid binnen de organisaties goed op orde te hebben.

De aanbestedingen zijn bovendien in wat bredere zin beoordeeld op de mate waarin zij voldoen aan het open standaardenbeleid. Enerzijds kan immers nog een onderscheid worden gemaakt tussen de voor een bepaalde aanbesteding cruciale open standaarden en eventuele andere relevante open standaarden. Anderzijds kan bij de aanbesteding ook op andere, bijvoorbeeld meer algemene wijze aandacht besteed zijn aan open standaarden. Dit heeft geleid tot een indeling van de aanbestedingen op basis van de 'expert opinion' in vier categorieën:

- goed: belangrijke open standaarden worden concreet genoemd en geëist;
- matig: er wordt gerefereerd aan architectuur-kaders; of: er worden wel open standaarden genoemd, maar de cruciale niet;
- onvoldoende: alleen aandacht aan open standaarden(beleid) in algemene bewoordingen;
- slecht: er is op geen enkele manier aandacht besteed aan open standaarden(beleid).

Bij 20 aanbestedingen (38%) werd aan open standaarden in het geheel geen aandacht besteed. Daarnaast werd bij 10 aanbestedingen (19%) alleen in algemene bewoordingen aandacht aan

¹⁵ Zie de onderzoeksverantwoording in Bijlage 4.

¹⁶ Zie Bijlage 4, Tabel B3.



open standaarden(beleid) besteed. Samen is dat meer dan de helft van alle aanbestedingen (58%). Slechts 11 aanbestedingen (21%) werden als 'goed' beoordeeld, omdat tenminste de voor de betreffende aanbesteding belangrijkste open standaarden werden toegepast. Bij 11 aanbestedingen (21%) werd alleen gerefereerd aan architectuur-kaders, danwel werden wel open standaarden genoemd maar de cruciale niet.

'Pas toe' per open standaard

De mate waarin om een open standaard wordt gevraagd (wanneer die voor de aanbesteding relevant is) verschilt enigszins, maar is voor de meeste standaarden zeer laag. Daar waar in alle gevallen de relevante open standaard ook daadwerkelijk werd gevraagd (de groene cellen in Tabel 6) leidt vooral het kleine aantal - telkens 1 aanbesteding - tot een score van 100%.

Tabel 6: 'Pas toe' bij feitelijke aanbestedingen, per standaard

(Bron: onderzoek feitelijke aanbestedingen 2011)

	7 16 26	≥ 75 % 25-75 % < 25 %	Ministeries + Uitvoeringsorganisaties	Gemeenten + Provincies + Waterschappen	Totaal	
aantal aanbestedingen: n =	21		31	52		
	relevant	comply: gevraagd in % van relevant	relevant	comply: gevraagd in % van relevant	relevant	comply: gevraagd in % van relevant
Sinds 2008 op de lijst:						
Webrichtlijnen	12	8 %	11	9 %	23	9 %
NEN-ISO/IEC 27001:2005nl	10	30 %			10	30 %
NEN-ISO/IEC 27002:2007nl			3	33 %	3	33 %
ODF	4	25 %	13	23 %	17	24 %
PNG	2	0 %	7	14 %	9	11 %
JPEG	2	0 %	7	29 %	9	22 %
PDF/A	3	33 %	12	50 %	15	47 %
StUF	1	100 %	7	57 %	8	63 %
Sinds 2009 op de lijst:						
ebMS/WUS/Digikoppeling	1	100 %	4	0 %	5	20 %
SETU			1	0 %	1	0 %
SAML	2	50 %	2	0 %	4	25 %
WSRP						
PDF 1.7	3	33 %	12	50 %	15	47 %
Sinds 2010 op de lijst:						
XBRL v2.1	1	100 %			1	100 %
E-portfolio			2	0 %	2	0 %
Aquo Standaard			1	100 %	1	100 %
IPv6 en IPv4	7	14 %	18	17 %	25	16 %
OAI-PMH	1	0 %			1	0 %
Sinds 2011 op de lijst:						
Geo-standaarden	2	0 %	4	75 %	6	50 %
NL LOM						
SEPA-standaarden						
OWMS	1	0 %			1	0 %



IFC

STOSAG

Totaal	52	23 %	104	30 %	156	28 %
---------------	-----------	-------------	------------	-------------	------------	-------------

Het hoogste is het (totaal)percentage 'pas toe' voor StUF (63%), de geo-standaarden (50%) en PDF/A en PDF1.7 (47%). Daarnaast vallen de lage percentages 'pas toe' op voor Webrichtlijnen (9%) en PNG (11%), standaarden die bij meer dan een enkele aanbesteding relevant waren.

Leg uit

Slechts bij 6 aanbestedingen is om alle relevante standaarden gevraagd. Bij alle andere 46 aanbestedingen had dus in het jaarverslag verantwoording afgelegd moeten worden ('Leg uit') voor het niet toepassen van de betreffende relevante standaard(en). Van 'Leg uit' was in de jaarverslagen van deze overheidsorganisaties echter geen sprake: in geen van de jaarverslagen van de betreffende ministeries wordt een concrete aanbesteding genoemd waarbij van de lijst voor 'pas toe of leg uit' werd afgeweken.

Met name het beleid ten aanzien van 'leg uit' is recent (ingaaude 2011) aangescherpt, door de Rijksbegrotingsvoorschriften (voor het Rijk) en de Richtlijnen van de Commissie BBV (voor de mede-overheden). Op de website van het Forum Standaardisatie is een overzicht van de verantwoording door ministeries geplaatst¹⁷. Inderdaad hebben, bijvoorbeeld, bijna alle ministeries in het jaarverslag over 2011 een verantwoording over het open standaardenbeleid opgenomen. In de meeste gevallen bestond die uit de verklaring, dat niet was afgeweken van de *Instructie Rijksdienst*. Enkele ministeries gaan verder en zijn in algemene bewoordingen ingegaan op het open standaardenbeleid, en de ministeries van EZ en Financiën vermelden daarbij bovendien heel correct dat (nog) niet alle websites voldoen aan de Webrichtlijnen¹⁸.

De aanscherping van de regels m.b.t. 'leg uit' hebben er in het eerste jaar (2011) dus vooral toe geleid, dat 7 van de 11 ministeries in de bedrijfsvoeringsparagraaf in algemene zin aandacht besteden aan het open standaardenbeleid. Zij vermelden daarbij in de meeste gevallen alleen, dat zij niet afgeweken zijn van de *Instructie Rijksdienst*. Uit het onderzoek van de feitelijke aanbestedingen in 2011 blijkt echter, dat 5 van deze 7 ministeries één of meer relevante standaarden niet hebben gevraagd.

Bij de decentrale overheden konden 25 van de 31 jaarverslagen achterhaald worden. In geen enkel jaarverslag was sprake van verantwoording over het toepassen van open standaarden¹⁹. De enige keer dat hiermee een relatie werd gelegd was het beleidsvoornemen van de Provincie Zeeland "Daarnaast zal het gebruik van open standaarden en open source toepassingen waar mogelijk worden bevorderd."

Door de RUG is destijds in een aanvullend onderzoek nagegaan in hoeverre door overheden verantwoording is afgelegd voor het niet toepassen van open standaarden bij de onderzochte aanbestedingen uit de eerste helft van 2010. Ook daarbij werd in geen enkel jaarverslag een verantwoording voor het niet toepassen van relevante standaarden gevonden.

¹⁷ Zie <http://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/voor-overheden/verantwoording-in-ministeriele-jaarverslagen-2011/>.

¹⁸ Dit is niet per definitie in strijd met het 'pas toe of leg uit'-principe, dat immers alleen vereist dat de relevante open standaarden bij *nieuwe aanbestedingen* geëist worden.

¹⁹ Gezocht is op 18 verschillende zoektermen, zoals 'college standaardisatie', 'open standaard', 'pas toe' en 'leg uit' maar ook namen van een groot aantal standaarden van de lijst.



4. Adoptie van open standaarden

4.1. Welke open standaarden worden toegepast - naar eigen zeggen

In de mini-survey is gevraagd welke open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' bij aanbestedingen en aanschaf van ICT-producten en -diensten in 2011 werden toegepast, per standaard kon daarop met 'Ja' of 'Nee' worden geantwoord.

Tabel 7: Toepassing open standaarden bij aanbestedingen in 2011, per standaard

(Bron: mini-survey)

	Ministeries	Uitvoerings-organisaties	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal
	respons: n =					
	9	5	7	164	16	201
Sinds 2008 op de lijst:						
Webrichtlijnen	100 %	80 %	100 %	73 %	81 %	76 %
NEN-ISO/IEC 27001:2005nl	44 %	40 %	57 %	16 %	38 %	21 %
NEN-ISO/IEC 27002:2007nl	44 %	40 %	86 %	19 %	38 %	24 %
ODF	78 %	100 %	100 %	42 %	44 %	47 %
PNG	78 %	60 %	86 %	25 %	19 %	30 %
JPEG	89 %	60 %	86 %	51 %	50 %	54 %
PDF/A	78 %	80 %	86 %	67 %	81 %	70 %
StUF	11 %	20 %	57 %	85 %	56 %	77 %
Sinds 2009 op de lijst:						
ebMS/WUS/Digikoppeling	78 %	100 %	86 %	24 %	31 %	31 %
SETU	56 %	20 %	14 %	1 %	6 %	5 %
SAML	67 %	20 %	57 %	8 %	6 %	12 %
WSRP	22 %	20 %	29 %	2 %	6 %	5 %
PDF 1.7	56 %	60 %	43 %	34 %	31 %	35 %
Sinds 2010 op de lijst:						
XBRL v2.1	33 %	40 %	71 %	15 %	19 %	19 %
E-portfolio	11 %	0 %	14 %	0 %	6 %	2 %
Aquo Standaard	0 %	0 %	29 %	0 %	75 %	7 %
IPv6 en IPv4	89 %	40 %	86 %	56 %	69 %	59 %
OAI-PMH	0 %	0 %	14 %	1 %	0 %	1 %
Sinds 2011 op de lijst:						
Geo-standaarden	22 %	40 %	71 %	63 %	75 %	62 %
NL LOM	0 %	0 %	14 %	1 %	0 %	1 %
SEPA-standaarden	56 %	20 %	14 %	17 %	13 %	18 %
OWMS	33 %	0 %	43 %	15 %	13 %	16 %
IFC	0 %	0 %	14 %	1 %	6 %	2 %
STOSAG	0 %	0 %	14 %	1 %	0 %	2 %
één of meer standaarden genoemd	100 %	100 %	100 %	88 %	88 %	89 %
geen	0 %	0 %	0 %	3 %	6 %	3 %
weet niet	0 %	0 %	0 %	9 %	6 %	8 %



Het lijkt niet waarschijnlijk, dat de respondenten voor de beantwoording van deze vraag alle afzonderlijke aanbestedingen in 2011 hebben onderzocht op de daarin gevraagde standaarden. Het antwoord 'Ja' zal daarom waarschijnlijk betekenen, dat de respondent *veronderstelt* dat bij aanbestedingen om deze standaard (indien relevant) gevraagd wordt. Het antwoord 'Nee' kan daarnaast twee dingen betekenen: de betreffende standaard was (voor aanbestedingen in 2011) niet relevant, òf er is bij aanbestedingen (ten onrechte) niet om de standaard gevraagd. In het laatste geval kan dit in principe naderhand in het jaarverslag zijn verantwoord ('leg uit').

De mate waarin elk van de open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' volgens de respondenten bij aanbestedingen wordt toegepast loopt sterk uiteen: zowel per standaard, als tussen de verschillende doelgroepen. Niet elke standaard is uiteraard voor elke doelgroep (even) relevant, en daarnaast speelt mogelijk ook een rol dat sommige standaarden inmiddels al vier jaar op de lijst staan, terwijl andere net in 2011 op de lijst zijn geplaatst.

In grote lijnen maakt Tabel 7 duidelijk, dat vooral de acht standaarden die al langer op de lijst staan (inmiddels) - naar eigen zeggen - het meest worden toegepast: vooral de standaarden die in 2008 op de lijst zijn geplaatst scoren 75% of meer (19x) of 25-75% (22x), en relatief weinig lager dan 25% (7x). Bij de acht standaarden die in 2010 en 2011 op de lijst zijn geplaatst is het beeld omgekeerd: de meeste standaarden scoren lager dan 25% (31x), en de rest overwegend 25-75% (13x) en maar zelden 75% of meer (4x). De vijf standaarden die in 2009 op de lijst zijn geplaatst zitten daar tussenin.

Verder valt op, dat vooral de ministeries en provincies – naar eigen zeggen – relatief veel open standaarden toepassen (7x resp. 8x \geq 75% en 8x resp. 9x 25-72%) en dat gemeenten juist relatief weinig standaarden zeggen toe te passen (1x \geq 75% en 8x 25-72%, dus 15x $<$ 25%).




De ontwikkeling in de afgelopen jaren (zie Tabel 8) laat voor de toepassing van een belangrijk deel van de standaarden die in 2008 en 2009 op de lijst zijn geplaatst een stijgende lijn zien, bijvoorbeeld voor JPEG, PDF/A, StUF, ebMS/WUS/Digikoppeling en PDF1.7. Bij de andere standaarden is het beeld wisselend, en voor SAML en WSRP lijkt zich zelfs een dalende lijn af te tekenen.

Slechts voor enkele standaarden lijkt het toepassingsniveau inmiddels redelijk hoog geworden, bijvoorbeeld voor de Webrichtlijnen, PDF/A en StUF. Dat betekent echter niet, dat de andere standaarden (te) weinig worden toegepast: het is immers de vraag of deze standaarden wel bij alle aanbestedingen relevant zijn. In paragraaf 4.2 zal blijken, dat de Webrichtlijnen inderdaad bij relatief veel aanbestedingen relevant waren, maar dat veel andere standaarden slechts bij enkele aanbestedingen relevant waren en dat zes standaarden voor geen enkele onderzochte aanbesteding relevant waren.



Tabel 8: Ontwikkeling toepassing open standaarden 2008-2011, per standaard

(Bron: mini-survey en Monitor NOiV 2008-2010)

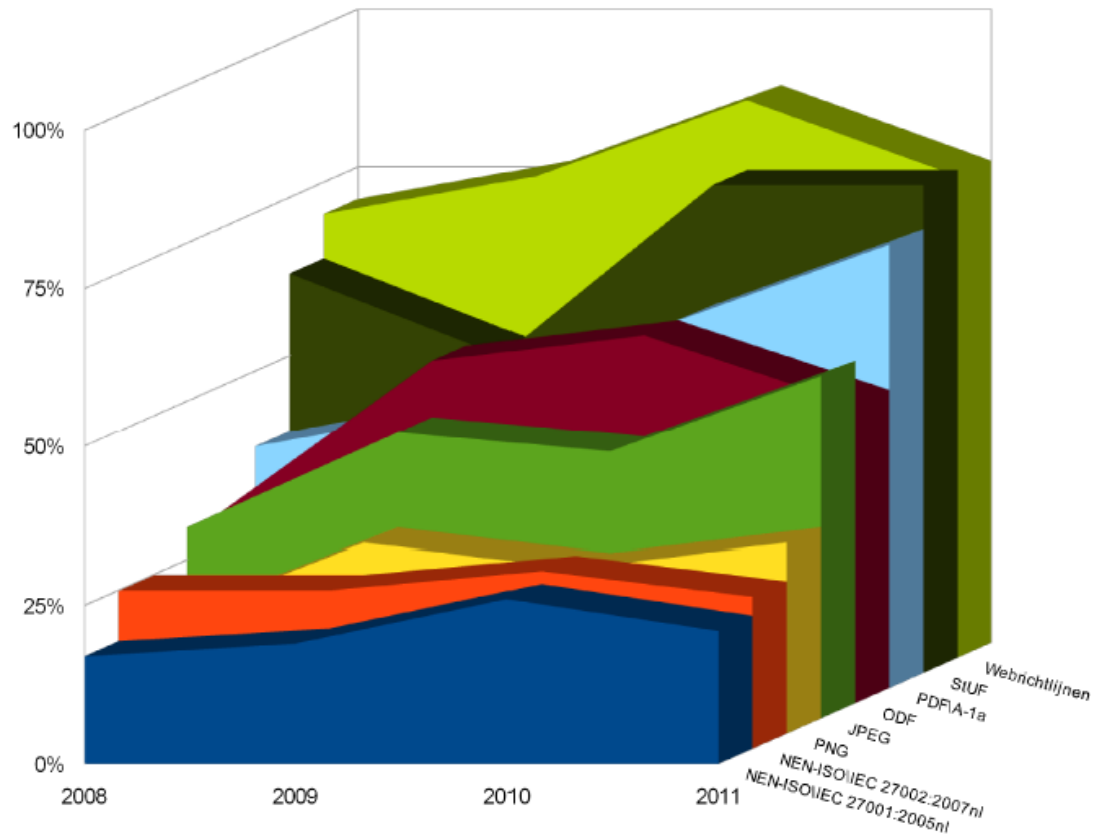
	 ≥ 75 % past toe	2008	2009	2010	2011	niveau en trend
	 25-75 % past toe					
	 < 25 % past toe					
Sinds 2008 op de lijst:						
Webrichtlijnen		70 %	76 %	88 %	76 %	hoog, wisselend
NEN-ISO/IEC 27001:2005nl		17 %	19 %	26 %	21 %	laag, wisselend
NEN-ISO/IEC 27002:2007nl		25 %	25 %	28 %	24 %	laag, constant
ODF		30 %	54 %	58 %	47 %	redelijk, wisselend
PNG		17 %	30 %	26 %	30 %	laag, wisselend
JPEG		30 %	45 %	42 %	54 %	redelijk, stijgend
PDF/A		38 %	44 %	58 %	70 %	hoog, stijgend
StUF		63 %	50 %	77 %	77 %	hoog, stijgend
Sinds 2009 op de lijst:						
ebMS/WUS/Digikoppeling		n.v.t.	12 %	24 %	31 %	laag, stijgend
SETU		n.v.t.	3 %	6 %	5 %	laag, constant
SAML		n.v.t.	n.v.t.	21 %	12 %	laag, dalend
WSRP		n.v.t.	n.v.t.	9 %	5 %	laag, dalend
PDF 1.7		n.v.t.	n.v.t.	21 %	35 %	laag, stijgend
Sinds 2010 op de lijst:						
XBRL v2.1		n.v.t.	n.v.t.	22 %	19 %	laag, constant
E-portfolio		n.v.t.	n.v.t.	2 %	2 %	laag, constant
Aquo Standaard		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	7 %	laag
IPv6 en IPv4		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	59 %	redelijk
OAI-PMH		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1 %	laag
Sinds 2011 op de lijst:						
Geo-standaarden		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	62 %	redelijk
NL LOM		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1 %	laag
SEPA-standaarden		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	18 %	laag
OWMS		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	16 %	laag
IFC		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2 %	laag
STOSAG		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2 %	laag

Voor de acht standaarden die in 2008 op de lijst zijn geplaatst en dus al het langst op de lijst staan, is in onderstaande figuur de ontwikkeling van het toepassen van deze standaarden bij aanbestedingen (naar eigen zeggen) in de afgelopen jaren in beeld gebracht.



Figuur 9: Toepassing van acht open standaarden, 2008-2011

(Bron: mini-survey)



4.2. Welke open standaarden waren relevant bij feitelijke aanbestedingen

In het onderzoek van feitelijke aanbestedingen (zie paragraaf 3.2.2) is van elke aanbesteding vastgesteld welke open standaard(en) van de 'pas-toe-of-leg-uit'-lijst daarvoor relevant was. Dat levert ook interessante informatie op vanuit het perspectief van de adoptie van standaarden. In Tabel 10 is weergegeven hoe vaak elk van de standaarden van de lijst relevant is gebleken bij een aanbesteding.

Van de 24 standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' waren 19 standaarden relevant, de andere 5 waren dus voor geen van de 52 onderzochte aanbestedingen in 2011 relevant. Vooral de Webrichtlijnen²⁰ (44%) en IPv6/IPv4 (48%) waren voor veel aanbestedingen relevant, gevolgd door ODF (33%) en PDF/A en PDF1.7 (29%)²¹. Daarnaast waren 6 standaarden relevant voor een beperkt aantal (5 tot 10 aanbestedingen): NEN-ISO\IEC 27001:2005nl²², PNG,

20 NB: hierbij zijn ook de aanbestedingen voor *interne* web-toepassingen meegenomen.

21 Overall waar PDF/A relevant was, is steeds ook PDF1.7 relevant verondersteld.

22 NB: het bleek niet mogelijk om o.b.v. de aanbestedingsdocumenten goed te beoordelen in welke gevallen NEN-ISO\IEC 27001:2005nl van toepassing is en in welke gevallen NEN-ISO\IEC 27002:2007nl. Daarom is



JPEG, StUF, SAML en de Geo-standaarden. En 8 standaarden waren slechts voor een paar aanbestedingen relevant, namelijk NEN-ISO\IEC 27002:2007nl²³, Digikoppeling, SETU, XBRL, E-portfolio, Aquo-standaard, OAI-PMH en OWMS. De meeste standaarden bleken daarnaast vaker relevant voor aanbestedingen door mede-overheden dan voor de ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Tabel 10: Open standaarden relevant / gevraagd bij feitelijke aanbestedingen 2011

(Bron: onderzoek feitelijke aanbestedingen 2011)

	Ministeries + Uitvoerings- organisaties		Gemeenten + Provincies + Waterschappen		Totaal		Totaal mini-survey (Tabel 7)
<i>aantal aanbestedingen: n =</i>	21		31		52		
	relevant	gevraagd	relevant	gevraagd	relevant	gevraagd	
Sinds 2008 op de lijst:							
Webrichtlijnen	57 %	5 %	36 %	3 %	44 %	4 %	76 %
NEN-ISO\IEC 27001:2005nl	48 %	14 %	0 %	n.v.t.	19 %	6 %	21 %
NEN-ISO\IEC 27002:2007nl	0 %	n.v.t.	10 %	3 %	6 %	2 %	24 %
ODF	19 %	5 %	42 %	10 %	33 %	8 %	47 %
PNG	10 %	0 %	23 %	3 %	17 %	2 %	30 %
JPEG	10 %	0 %	23 %	7 %	17 %	4 %	54 %
PDF/A	14 %	5 %	39 %	19 %	29 %	13 %	70 %
StUF	5 %	5 %	23 %	13 %	15 %	10 %	77 %
Sinds 2009 op de lijst:							
ebMS/WUS/Digikoppeling	5 %	5 %	13 %	0 %	10 %	2 %	31 %
SETU	0 %	n.v.t.	3 %	0 %	2 %	0 %	5 %
SAML	10 %	5 %	7 %	0 %	8 %	2 %	12 %
WSRP	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	5 %
PDF 1.7	14 %	5 %	39 %	19 %	29 %	13 %	35 %
Sinds 2010 op de lijst:							
XBRL v2.1	5 %	5 %	0 %	n.v.t.	2 %	2 %	19 %
E-portfolio	0 %	n.v.t.	7 %	0 %	4 %	0 %	2 %
Aquo Standaard	0 %	n.v.t.	3 %	3 %	2 %	2 %	7 %
IPv6 en IPv4	33 %	5 %	58 %	10 %	48 %	8 %	59 %
OAI-PMH	5 %	0 %	0 %	n.v.t.	2 %	0 %	1 %
Sinds 2011 op de lijst:							
Geo-standaarden	10 %	0 %	13 %	10 %	12 %	6 %	62 %
NL LOM	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	1 %
SEPA-standaarden	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	18 %
OWMS	5 %	0 %	0 %	n.v.t.	2 %	0 %	16 %
IFC	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	2 %
STOSAG	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	0 %	n.v.t.	2 %
Totaal	52	12	104	31	156	43	

als benadering NEN-ISO\IEC 27001:2005nl relevant verondersteld voor aanbestedingen door het rijk en NEN-ISO\IEC 27002:2007nl voor aanbestedingen door mede-overheden.

23 Zie vorige voetnoot.



Voor de feitelijke adoptie is uiteraard niet alleen van belang hoe vaak de standaard relevant bleek te zijn, maar vooral hoe vaak er daadwerkelijk om is gevraagd. Zoals al is gebleken in paragraaf 3.2.2 wordt er in aanbestedingen nog weinig om de relevante standaarden gevraagd: om PDF/A en PDF1.7 is in 2011 bij zegge en schrijven 7 aanbestedingen gevraagd (13%), om StUF bij 5 aanbestedingen (10%), om ODF en IPv6/IPv4 bij 4 aanbestedingen (8%) en om de andere standaarden slechts bij enkele aanbestedingen ... of - ten onrechte - in het geheel niet (SETU, E-portfolio, OAI-PMH en OWMS).

Hoewel de respondenten van de mini-survey veronderstellen dat open standaarden in 2011 redelijk vaak bij aanbestedingen werden toegepast (zie de laatste kolom, overgenomen uit Tabel 7), blijken deze open standaarden in het onderzoek van feitelijke aanbestedingen minder vaak überhaupt relevant te zijn en wanneer ze relevant zijn werden ze bovendien maar zelden gevraagd. Zo veronderstelt bijvoorbeeld 76% van de respondenten dat de Webrichtlijnen in 2011 bij aanbestedingen werden toegepast, maar de Webrichtlijnen blijken bij slechts 44% van de aanbestedingen relevant te zijn en werden in de meeste gevallen desondanks niet gevraagd (4% van alle aanbestedingen, 9% van de aanbestedingen waarbij deze relevant waren). Voor vrijwel alle andere open standaarden²⁴ geldt hetzelfde: bij feitelijke aanbestedingen blijken de open standaarden veel minder vaak relevant geweest te zijn, en daarbij bovendien in de meeste gevallen niet gevraagd te zijn, dan de respondenten in de mini-survey veronderstellen.

Eigenlijk kunnen de genoemde percentages niet op deze manier worden vergeleken, en zijn de verschillen nog veel groter. Alleen voor de ministeries en grote uitvoeringsorganisaties zijn alle aanbestedingen in heel 2011 onderzocht en kunnen deze cijfers correct vergeleken worden. Uit de mini-survey blijkt dan bijvoorbeeld dat 89% van alle ministeries - dus van het totaal aantal *organisaties* - veronderstelt dat IPv6 en IPv4 bij aanbestedingen worden toegepast. Uit het onderzoek van de feitelijke aanbestedingen blijkt echter dat IPv6 en IPv4 bij 5 van de 18 (28%) *geselecteerde aanbestedingen* door ministeries gevraagd hadden moeten worden. Deze 5 aanbestedingen zijn gedaan door 5 verschillende ministeries, dus voor slechts 45% van alle (11) ministeries waren in 2011 IPv6 en IPv4 bij feitelijke aanbestedingen relevant. En bij geen van deze 5 aanbestedingen, dus door geen enkel ministerie, is in 2011 daadwerkelijk om toepassing van IPv6 en IPv4 gevraagd.

4.3. Open standaarden en NUP-bouwstenen

Door na te gaan in hoeverre de NUP-bouwstenen voldoen aan de relevante open standaarden en vervolgens in kaart te brengen hoe breed de bouwstenen door overheden gebruikt worden, ontstaat een beeld van de toepassing van open standaarden - voor een (beperkt) deel van de informatiehuishouding binnen en tussen overheidsorganisaties.

4.3.1. Quickscan compliance aan open standaarden van NUP-bouwstenen

In 2008 is het Programmabureau NOiV nagegaan in hoeverre de toenmalige NUP-bouwstenen voldeden aan de open standaarden van de toenmalige (beperkt) lijst voor 'pas-toe-of-leg-uit' van het Forum en College Standaardisatie. De NUP-bouwstenen zijn de afgelopen jaren verder

²⁴ Uitzondering: E-portfolio en OAI-PMH, maar hier gaat het om zeer kleine aantallen.



ontwikkeld en de lijst met open standaarden is sindsdien aanzienlijk uitgebreid. Daarom is aan Piet Hein Minneché (VKA) gevraagd om een (eenmalige) nieuwe 'quickscan' uit te voeren van de NUP-bouwstenen, om na te gaan of en in hoeverre deze gebruik maken van de standaarden van de pas-toe-of-leg-uit lijst. Hiervoor zijn ondermeer de beheerders van de NUP-bouwstenen geconsulteerd. Dat levert per NUP-bouwsteen het volgende beeld op.

Webrichtlijnen

De Webrichtlijnen zijn zowel een NUP-bouwsteen als een standaard op de pas-toe-of-leg-uitlijst. Gebruikers van de bouwsteen Webrichtlijnen passen dus automatisch deze standaard toe.

Samenwerkende Catalogi

Versie 4.0 van Samenwerkende Catalogi²⁵ voldoet aan de standaard OWMS (Overheid.nl Web Metadata Standaard). Gebruikers van Samenwerkende Catalogi passen dus OWMS toe.

MijnOverheid

MijnOverheid voldoet vrijwel volledig aan 8 van de 9 relevante open standaarden: SAML2.0, Webrichtlijnen (niveau WCAG 1.0 prioriteit 1 & 2, d.w.z. 46 van de 95 ijkpunten), ODF, PDF/A, PNG, WSRP, Digikoppeling en gedeeltelijk ook StUF (sinds begin dit jaar wordt StUF-berichten gebruikt voor de uitwisseling van WOZ-gegevens en taxatieverslag met gemeenten ten behoeve van het tonen van WOZ-gegevens in Persoonlijke Gegevens; daarnaast voert Logius thans een impactanalyse uit om StUF ook in Lopende Zaken in te voeren, invoering naar verwachting eind 2012 of begin 2013). Gebruikers van MijnOverheid passen dus deze acht standaarden toe. In tegenstelling tot wat vermeld is in het Jaaroverzicht 2011 van Logius, blijkt uit een test van de conformiteit aan IPv6 echter dat MijnOverheid niet voldoet aan IPv6.

Antwoord© 14+ netnummer

Voor het Antwoord© 14+netnummer (voor gemeenten) is geen van de standaarden op de lijst relevant. Gebruik hiervan draagt dus verder niet bij aan het gebruik van open standaarden.

BSN

De Beheervoorziening BSN voldoet niet aan de twee relevante open standaarden Digikoppeling en IPv4/IPv6. De beheerder van de voorziening heeft de volgende informatie verstrekt:

"Bij de ontwikkeling van de Beheervoorziening BSN is bij de keuzes (overeenkomstig NORA) het gebruik van open standaarden (bij gelijke geschiktheid) één van de uitgangspunten geweest. Er is veel gebruik gemaakt van open standaarden waarbij de nadruk ligt op de componenten die de communicatie met de gebruikers verzorgen. De BV BSN, zeker voor wat betreft de communicatie met haar gebruikers, past 1-op-1 binnen een Service Gerichte Architectuur.

Bij de realisatie van de BV BSN is voor webservices gekozen. De berichten zijn opgemaakt conform de WSI standaard dit is ondermeer getoetst met het product SOAPScope. Bij de uitwisseling van de berichten wordt gebruik gemaakt van Internet standaarden als SOAP, HTTP, en SSL. De beveiliging van het berichtenverkeer is gebaseerd op PKIOverheid.

Al het netwerkverkeer is gebaseerd op het internet protocol TCP/IP. Er is uitgegaan van de ISO 10646 UTF-8 tekenset die overeenkomt met de (beperkte) GBA Teletex tekenset. Deze tekenset ondersteunt de

25 Samenwerkende Catalogi is eerder aangemeld voor opname op de lijst met standaarden voor 'pas toe of leg uit', maar voldeed toen nog niet aan alle eisen voor opname.



noodzakelijke diakrieten. Tot slot zijn de bouwstenen van de maatwerkapplicatie, het .Net framework en de C# programmeertaal Open (ECMA) standaarden.

Ontwikkelingen als IPv6 en Digikoppeling worden gevolgd, echter zijn momenteel (nog) niet opportuun."

DigiD

DigiD voldoet aan 3 van de 4 relevante open standaarden van de lijst: SAMLv2 (in DigiD 2.n is met Eenmalig inloggen een SAML-authenticatiekoppelvlak gerealiseerd), Webrichtlijnen (niveau WCAG 1.0 prioriteit 1 & 2, d.w.z. 46 van de 95 ijkpunten) en IPv4/IPv6. Gebruikers van DigiD passen dus deze drie standaarden toe. De vierde standaard, Digikoppeling, staat gepland voor DigiD 4. DigiD ondersteunt naast SAML ook de A-Select protocollen, deze worden nog steeds veelvuldig gebruikt. In de consultatieronde is door Logius het volgende aangegeven:

"De oude A-Select protocollen worden nog ondersteund in het kader van een bewust geformuleerd migratiebeleid; het zou volstrekt onverantwoord zijn geweest om alle afnemers van DigiD te dwingen tot een geforceerd overgang naar SAML-2 door de alternatieven voortijdig uit de lucht te halen. Het is ook geen taak voor DigiD om conformiteit aan standaarden af te dwingen. De keuze ligt bovendien bij de afnemer; DigiD faciliteert alleen. Voor de migratie is bij de ontwikkeling van de nieuwe versie van DigiD een termijn genoemd van twee jaar na de oplevering van het SAML koppelvlak (en dat was in mei van dit jaar). Dat zou betekenen dat alle klanten uiterlijk medio 2014 overgestapt zouden moeten zijn."

Tevens heeft het Forum Standaardisatie eerder geconstateerd dat DigiD een andere invulling (profiel) van de standaard hanteert dan de door bijvoorbeeld eHerkenning gekozen invulling.

DigiD Machtigen

DigiD Machtigen voldoet op dit moment aan 1 van de 4 relevante open standaarden van de lijst, namelijk SAMLv2. Daarnaast is volledige implementatie van de Webrichtlijnen gepland voor 2012, en is Digikoppeling gepland voor na 2012. In tegenstelling tot hetgeen vermeld is in het Jaaroverzicht 2011 van Logius, blijkt uit een conformiteitstest van de aan IPv6 dat DigiD niet volledig voldoet aan IPv6. Logius heeft aangegeven dat de voorziening momenteel gemigreerd wordt en dat IPv6-connectiviteit naar verwachting eind september verwezenlijkt zal zijn.

Antwoord voor bedrijven

Antwoord voor bedrijven voldoet aan 3 van de 5 relevante standaarden van de lijst, namelijk Digikoppeling (het oudere SMTP-koppelvlak, dat momenteel ook nog beschikbaar is, wordt uitgefaseerd), PDF/A (berichten zijn in PDF/A beschikbaar voor gebruikers) en Webrichtlijnen. Gebruikers van Antwoord voor bedrijven passen dus deze drie standaarden toe. Aan OWMS en aan IPv4/IPv6 voldoet Antwoord voor bedrijven (nog) niet. Daarnaast heeft Antwoord voor bedrijven aangegeven dat DKIM opgenomen wordt op de planning (deze standaard is nog in behandeling bij het Forum en College Standaardisatie) en dat WSRP niet door hen gebruikt wordt (op 15 juni 2012 is WSRP door Forum en College Standaardisatie van de lijst gehaald).

eHerkenning

eHerkenning is geen voorziening die door de overheid zelf beheerd wordt: marktpartijen en overheden vormen samen een stelsel conform het afsprakenstelsel eHerkenning. Voor de quickscan is bezien welke standaarden relevant zijn om op te nemen in het afsprakenstelsel, dat blijkt voor 4 van de 5 relevante standaarden het geval te zijn: SAML, NEN-ISO/IEC 27001 en 27002, en de Webrichtlijnen. In de bijlage over de ondertekendienst van eHerkenning komt Pades voor, een nadere precisering van PDF1.7, gericht op het ondersteunen van elektronische



handtekeningen. Ondersteuning van IPv6 is nog niet opgenomen in het afsprakenstelsel en staat ook nog niet in de planning. Hierover is in de consultatieronde het volgende aangegeven: *"De afspraken die we in het Afsprakenstelsel eHerkenning vastleggen betreffen alleen afspraken op het applicatieniveau (HTTP/SOAP) en niet het transportniveau waar IP zich bevindt. Het naleven van de afspraken door diverse aanbieders van eHerkenning richting overheidsorganisaties kan dus zowel op IPv4 als IPv6. De toepassing van IPv6 bij de implementatie van eHerkenning is dus een eis die overheidsorganisaties zelf kunnen stellen bij het inkopen van eHerkenning op het moment dat zij daarvoor klaar zijn."*

De koppelvlakken, zoals gedefinieerd in het afsprakenstelsel eHerkenning zijn aangemeld voor opname op de lijst met standaarden. Ook het SAML 2.0 implementatieprofiel, dat door eHerkenning wordt gebruikt, is aangemeld. Zoals eerder opgemerkt (zie bij DigiD), heeft het Forum Standaardisatie al eerder geconstateerd dat dit profiel afwijkt van het SAML-profiel van DigiD.

De basisregistraties

De basisregistraties worden hier gezamenlijk besproken. Het gaat hierbij om:

GBA*	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
RNI*	Registratie Niet Ingezetenen
NHR	Handelsregister
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen (bestaat uit twee basisregistraties)
BRT	Basisregistratie Topografie
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRV	Basisregistratie Voertuigen (kentekenregister)
BLAU	Basisregistratie lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen
BRI	Basisregistratie Inkomen
WOZ	Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie (voorheen GBKN)
BRO	Basisregistratie Ondergrond (voorheen ook wel DINO)

(GBA en RNI vormen samen de BRP - Basisregistratie Personen)*

Voor deze basisregistraties zijn drie open standaarden van de pas-toe-of-leg-uit-lijst mogelijk relevant: Digikoppeling, Geo-standaarden en StUF.

Basisregistraties en Digikoppeling

Digikoppeling is voor alle basisregistraties relevant. De exacte status en planningen voor het gebruik van Digikoppeling door de basisregistraties is lastig te achterhalen. Er is weinig publiek beschikbare informatie hierover te vinden. Uit gesprekken met experts blijkt het gebruik van open standaarden door basisregistraties echter achter te blijven. Voor enkele onderdelen van de basisregistraties wordt Digikoppeling gebruikt. Daarnaast hebben enkele basisregistraties planningen afgegeven maar het betreft hier een grote minderheid. Overheden die Digikoppeling toepassen kunnen daardoor nog weinig uitwisselen met basisregistraties. Op de website e-overheid staat over het waarom de volgende tekst:

De factoren hiervoor verschillen per organisatie. Aan de kant van de verstrekkers van de landelijke voorzieningen wordt het toepassen van de standaard meegenomen in reeds lopende vernieuwingsprojecten.

Een tweede factor is het privaat gebruik. Waar Digikoppeling is bedoeld voor de publieke sector, dienen diverse basisregistraties ook rekening te houden met privaat gebruik. Op private partijen is de pas-toe-of-leg-uit regeling niet van toepassing. Men moet qua prioritering hier ook rekening mee houden.



Basisregistraties en de Geo-standaarden

De Geo-standaarden zijn voor een aantal basisregistraties van belang: de Basisregistratie Ondergrond (BRO), Basisregistratie Kadaster (BRK), Basisregistratie Topografie (BRT), Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). In deze registraties wordt voor zover relevant in veel gevallen gebruik gemaakt van de standaarden uit de set Geo-standaarden. Een aantal basisregistraties wordt echter (nog) niet in de praktijk gebruikt, dus dit leidt nog niet tot meer gebruik van open standaarden door overheden. Overigens zijn ook de Aquo-standaarden relevant, ondermeer voor de - op dit moment nog niet in gebruik zijnde - BRO (Basisregistratie Ondergrond).

Basisregistraties en StUF

Er is weinig informatie te vinden over het gebruik van StUF door de basisregistraties. Door een expert is aangegeven dat daar waar StUF gebruikt wordt het niet altijd zeker is of de implementaties van StUF volledig in overeenstemming zijn met de officiële versie van StUF. Daarnaast kan uit een brief van de voorzitter van de Stuurgroep Aansluiting Handelsregister aan de voorzitter van de Programmaraad Stelsel Basisregistraties opgemaakt worden dat het gebruik van StUF door de basisregistraties om te communiceren te wensen overlaat. Hein van Schijndel (Centric) betoogt in een blog²⁶ dat verschillende basisregistraties - waaronder BRP, NHR en BRK - niet van StUF gebruikmaken en dat ook niet van plan zijn. Terwijl bijvoorbeeld BAG en WOZ dat wel doen of van plan zijn. En voor BGT is de berichtenstandaard GeoStUF ontwikkeld.

Digikoppeling

Digikoppeling is zowel een NUP-bouwsteen als een standaard op de pas-toe-of-leg-uit-lijst. Gebruikers van de bouwsteen Digikoppeling passen dus automatisch deze open standaard toe. Digikoppeling is de onderliggende standaard voor Digilevering en Digimelding.

Digilevering

Digilevering is gebouwd op Digikoppeling. Momenteel wordt nog geen gebruik gemaakt van StUF voor de uitwisseling van berichten. In de planning van Digilevering is opgenomen dat dit in de toekomst wel mogelijk wordt. Dit staat voorlopig in versie 2.1 die gepland is voor mei 2013. Digilevering voldoet niet aan IPv6. Overigens wordt Digilevering nog niet gebruikt.

Digimelding

Digimelding voldoet aan 1 van de 2 relevante open standaarden, namelijk aan Digikoppeling. Het oudere SMTP-koppelvlak - dat momenteel ook nog beschikbaar is - wordt uitgefaseerd. Digimelding voldoet niet aan IPv6. Overigens wordt Digimelding nog zeer beperkt gebruikt.

Overzicht van compliance NUP-bouwstenen aan open standaarden

In Tabel 11 zijn de resultaten van de quickscan van de compliance van NUP-bouwstenen aan de open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' samengevat. Duidelijk is te zien, dat 10 van de 24 standaarden voor geen enkele NUP-bouwsteen relevant zijn: JPEG, SETU, XBRL v2.1, E-portfolio, Aquo Standaard, OAI-PMH, NL LOM, SEPA-standaarden, IFC en STOSAG.

26 *StUF als stelselstandaard?*, Hein van Schijndel, 6-7-2012 (zie <http://centric.eu/NL/Default/Branches/Lokale-overheid/Blogs.aspx/2012/07/06/StUF-als-stelselstandaard>).



Tabel 11: Compliance van de NUP-bouwstenen aan open standaarden

	Webrichtlijnen	Samenwerkende Catalogi	MijnOverheid	Antwoord 14+ netnummer	BSN	DigiD	DigiD Machtigen	Antwoord voor bedrijven	eHerkenning	Basisregistraties	Digikoppeling	Digilevering	Digimelding
272													
26													
6													
8													
	n.v.t.												
	voldoet												
	gepland												
	voldoet niet												
aantal relevante standaarden	1	1	9	0	2	4	4	5	6	3	1	3	1
Sinds 2008 op de lijst:													
Webrichtlijnen													
NEN-ISO/IEC 27001:2005nl													
NEN-ISO/IEC 27002:2007nl													
ODF													
PNG													
JPEG													
PDF/A													
StUF													
Sinds 2009 op de lijst:													
ebMS/WUS/Digikoppeling													
SETU													
SAML													
WSRP													
PDF 1.7													
Sinds 2010 op de lijst:													
XBRL v2.1													
E-portfolio													
Aquo Standaard													
IPv6 en IPv4													
OAI-PMH													
Sinds 2011 op de lijst:													
Geo-standaarden													
NL LOM													
SEPA-standaarden													
OWMS													
IFC													
STOSAG													



Van de 14 open standaarden die wèl relevant zijn is de helft relevant voor niet meer dan één NUP-bouwsteen: NEN-ISO/IEC 27001:2005nl, NEN-ISO/IEC 27002:2007nl en PDF 1.7 (voor eHerkenning), ODF, PNG en WSRP (voor MijnOverheid), en de Geo-standaarden (voor een deel van de basisregistraties). Voor de beveiligings-standaarden NEN-ISO/IEC 27001:2005nl en NEN-ISO/IEC 27002:2007nl is dit waarschijnlijk een onderschatting: getuige de reactie op het onderzoeksrapport van de OVV (Onderzoeksraad voor de Veiligheid) inzake DigiNotar²⁷ ziet de minister van BZK dat anders: *“Aangezien de open standaarden voor informatiebeveiliging ISO 27001 en ISO 27002 al op de “Comply or Explain” (Pas-toe-of-leg-uit)-lijst van het Forum Standaardisatie zijn opgenomen als verplichte standaarden voor de hele overheid, ligt het in de rede dat deze standaarden in voornoemde organisaties de belangrijke leidraad zullen zijn voor het handelen. Binnen de Rijksoverheid zijn deze standaarden uitgewerkt in de voorziene Baseline Informatiebeveiliging Rijk (BIR).”* In de monitor van volgend jaar zal uitgebreider naar het belang van beide normen voor de verschillende NUP-bouwstenen gekeken worden.

Vooraf Digikoppeling (relevant voor 9 NUP-bouwstenen), IPv6/IPv4 (7), Webrichtlijnen (6) en SAML (4) zijn voor een belangrijk deel van de NUP-bouwstenen relevant. StUF is voor 3 NUP-bouwstenen relevant en PDF/A en OWMS voor 2.

Omgekeerd blijkt dat vooral voor MijnOverheid (9 standaarden), eHerkenning (6) en Antwoord voor Bedrijven (5) veel open standaarden relevant zijn.

In totaal is in 40 gevallen een open standaard relevant voor een NUP-bouwsteen. In tweederde van die gevallen (26x) voldoet de NUP-bouwsteen ook aan die open standaard en in nog eens 15% van de gevallen (6x) is dat gepland. Slechts in 8 gevallen (20%) voldoet een bouwsteen niet aan een relevante open standaard. In de meeste gevallen betreft dit IPv6/IPv4, overigens is die standaard pas eind 2010 op de lijst geplaatst. Daarnaast gaat het om Digikoppeling (1x, staat sinds 2009 op de lijst) en om OWMS (1x, pas sinds 2011 op de lijst). Opvallend is dat:

- de basisregistraties slecht voldoen aan Digikoppeling en aan StUF²⁸;
- voor sommige standaarden (zoals Webrichtlijnen) geldt dat er verschillende niveaus van toetsing zijn waaraan voldaan kan worden;
- veel NUP-bouwstenen niet of slecht voldoen aan IPv6; IPv6 wordt door veel van de beheerders van voorzieningen als niet relevant voor hun scope gezien, zij zijn daardoor niet op de hoogte van het gebrek aan bereikbaarheid van hun voorziening op basis van IPv6.

In sommige gevallen zijn de NUP-bouwstenen zelf of de onderliggende standaarden op de lijst opgenomen, dat geldt voor de Webrichtlijnen en Digikoppeling. Daarnaast zijn eHerkenning en Samenwerkende Catalogi inmiddels aangemeld voor opname op de lijst.

4.3.2. Gebruik van NUP-bouwstenen en toepassing open standaarden

Door gegevens over het gebruik van de NUP-bouwstenen (uit de iNUP-monitoring van Operatie NUP, door KING)²⁹ te leggen naast de daarin toegepaste open standaarden (op basis van de

27 Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *Het DigiNotar-incident, waarom digitale veiligheid de bestuurstafel te weinig bereikt*.

28 Hierbij kan worden aangetekend, dat een deel van de basisregistraties teruggaat op registraties van vele jaren geleden (ver voordat er sprake was van open standaardenbeleid), de noodzakelijke migratie vergt tijd.

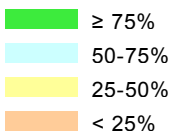
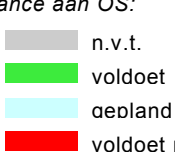
29 *Stuurinformatie Programmaraad Stelsel van Basisregistraties*, Editie 03, 31-08-12, en *Stuurinformatie Programmaraad e-Overheid voor Burgers*, Editie 03, 31-08-12.



quickscan) ontstaat een beeld van de toepassing van open standaarden in een specifiek deel van de informatiesystemen van de (mede)overheden.

Niet over alle NUP-bouwstenen blijkt dergelijke informatie beschikbaar te zijn: Digimelding en Digilevering zijn nog niet grootschalig geïmplementeerd en over Samenwerkende Catalogi, BSN, DigiD en DigiD Machtigen wordt in de genoemde publicaties niet gerapporteerd. Verder is voor Antwoord voor Bedrijven is alleen het totaal-percentage bekend, en is het Antwoord 14+ netnummer alleen van toepassing voor gemeenten.

Tabel 12: Gebruik van de NUP-bouwstenen (waarvoor open standaarden relevant zijn)

Gebruik van bouwsteen:  Compliance aan OS: 	Webrichtlijnen	Samenwerkende Catalogi	MijnOverheid	Antwoord 14+ netnummer	BSN	DigiD	DigiD Machtigen	Antwoord voor bedrijven	eHerkenning	Basisregistraties (*)	Digikoppeling	Digilevering	Digimelding
	aantal relevante standaarden	1	1	9	0	2	4	4	5	6	3	1	3
Ministeries	100%	geen gegevens	0%	n.v.t.	geen gegevens	geen gegevens	geen gegevens	n.b.	55%	58%	91%	nog niet in gebruik	nog niet in gebruik
Uitvoeringsorganisaties	0%		27%	n.v.t.				n.b.	0%	33%	93%		
Gemeenten	100%		13%	53%				n.b.	2%	97%	53%		
Provincies	100%		0%	n.v.t.				n.b.	0%	88%	83%		
Waterschappen	100%		0%	n.v.t.				n.b.	0%	90%	20%		
Totaal	97%		12%	46%						96%	3%		
Webrichtlijnen													
NEN-ISO\IEC 27001:2005nl													
NEN-ISO\IEC 27002:2007nl													
ODF													
PNG													
PDF/A													
StUF													
ebMS/WUS/Digikoppeling													
SAML													
WSRP													
PDF 1.7													
IPv6 en IPv4													
Geo-standaarden													
OWMS													

n.b. = niet bekend (geen gegevens beschikbaar)

(*) Basisregistraties: gemiddelde voor GBA, BAG, BRT, BRK, WOZ en BRV.

Drie NUP-bouwstenen worden breed toegepast: de Webrichtlijnen, Antwoord voor Bedrijven en de zes Basisregistraties die al in gebruik zijn (GBA, BAG, BRT, BRK, WOZ en BRV). Daardoor



worden de vijf daarin toegepaste open standaarden ook door veel overheden gebruikt (binnen het kader van de betreffende NUP-bouwstenen):

- Webrichtlijnen (binnen Webrichtlijnen en Antwoord voor Bedrijven),
- PDF/A (Antwoord voor Bedrijven),
- StUF (Basisregistraties),
- Digikoppeling (Antwoord voor Bedrijven en Basisregistraties), en
- Geo-standaarden (Basisregistraties).

Bovendien zouden IPv6/IPv4 en OWMS ook door veel overheden gebruikt worden, als deze standaarden wél door Antwoord voor Bedrijven toegepast zouden worden (wat zou moeten).

De implementatie van Digikoppeling is redelijk gevorderd (48%, vooral de gemeenten en waterschappen blijven nog achter). Voor het Antwoord 14+ netnummer, waarvan de implementie ook redelijk is gevorderd, is geen enkele open standaard relevant.

Kanttekeningen bij deze bevindingen

Het gebruik van een open standaard is niet altijd voldoende interoperabiliteit te realiseren. In sommige gevallen (bijvoorbeeld het gebruik van SAML door DigiD en eHerkenning) wordt weliswaar dezelfde standaard gebruikt, maar verschilt de implementatie van de standaard. Dit komt de compatibiliteit met overige software-implementaties van de standaard niet ten goede. Iets vergelijkbaars geldt voor het gebruik van StUF. Het gebruik van verschillende (soms eigen) versies maakt dat wel aan het beleid wordt voldaan, maar dat eigenlijk nog geen sprake is van volledige standaardisatie. De beoogde winst door het toepassen van open standaarden vervalt hiermee voor overheden die op basis van een standaard willen aansluiten op een voorziening. De gedachte dat overheden die gebruik maken van de NUP-bouwstenen ook gebruik maken van de open standaarden waar deze aan voldoen gaat maar ten dele op. Overheden bijvoorbeeld die van eHerkenning gebruik maken voldoen voor deze bouwsteen wel aan de webrichtlijnen, maar daarmee is niet gezegd dat (de rest van) hun website daar ook aan voldoet³⁰.

4.4. Bevindingen en informatie uit andere bronnen

Getoetste websites volgens www.webrichtlijnen.nl

In het *Overzicht getoetste websites* op de website www.webrichtlijnen.nl zijn 473 websites van overheidsorganisaties opgenomen (stand 17 september 2012): 1 ministerie, alle 418 gemeenten alsmede 10 deelgemeenten, alle 12 provincies, alle 26 waterschappen en het Waterschapshuis, alsmede de Regelingenbank (subsite gemeente Stadskanaal), het Hefpunt voor belastingen van waterschappen en gemeenten en Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Van de 473 websites hebben er 17 (15 gemeenten en 2 waterschappen) het Waarmerk Drempelvrij op het hoogste niveau (niveau 3) behaald, 4 websites (3 gemeenten en 1 waterschap) behaalden niveau 2 en 14 websites (9 gemeenten en 5 waterschappen) behaalden niveau 1. De andere 450 behaalden een score van 25 tot 47, met een gemiddelde score van 36,3.

³⁰ Wel is het zo dat zij, door dat eHerkenning de webrichtlijnen toepast, als zij gebruik maken van eHerkenning en daarnaast ook zelf voldoen aan de webrichtlijnen niet afgekeurd worden bij een Webrichtlijnen-toets .



Websiteregister Rijksoverheid

Het Websiteregister Rijksoverheid, dat regelmatig wordt geactualiseerd, laat zien hoe ver de websites van de Rijksoverheid zijn met het invoeren van de Webrichtlijnen. Het Websiteregister geeft een overzicht van 1088 overheidswebsites (stand 17-9-2012), waaronder 64 van ZBO's³¹. We laten de 141 websites die voor het eind van 2012 zullen zijn opgeheven hier verder buiten beschouwing, evenals de 90 websites die voor die tijd elders ondergebracht (zullen) worden – in veel gevallen op www.rijksoverheid.nl. Dan resteren 857 websites van de rijksoverheid³² (zowel ministeries als ZBO's), waarvan er 258 in meer of mindere mate blijken te voldoen aan de Webrichtlijnen:

- 26 websites voldoen aan alle 125 ijkpunten,
- 15 websites voldoen aan 100-124 ijkpunten,
- 26 websites voldoen aan 48-99 ijkpunten,
- 25 websites voldoen aan 47 ijkpunten,
- 51 websites voldoen aan 37-46 ijkpunten,
- 115 websites voldoen aan minder dan 37 ijkpunten, en
- 599 websites voldoen aan geen enkele van de 125 ijkpunten.

Impactanalyse Webrichtlijnen (KING)

De impactanalyses van KING brengen in kaart wat er nodig is om een NUP-bouwsteen, conform de resultaatverplichting, succesvol te implementeren bij gemeenten. In de *Impactanalyse Webrichtlijnen*³³ wordt betwijfeld of alle gemeenten per 1-1-2015 aan de resultaatverplichting zullen voldoen. Gesteld wordt, dat door de jaren heen het middel tot doel verheven lijkt te zijn en dat het primaire doel van de webrichtlijnen, het toegankelijk maken van overheidsinformatie, uit het oog verloren is. Het implementeren van de webrichtlijnen wordt veelal gezien als een technisch vraagstuk waardoor het vaak bij de verkeerde persoon of afdeling in de gemeente wordt belegd. Dit resulteert in weerstand en onbegrip voor het onderwerp. Daarom wordt een hernieuwde aanpak en benadering van het onderwerp voorgesteld, waarbij toegankelijkheid als doel weer radicaal centraal moet komen te staan. Het hele systeem van verantwoordelijkheden, stimulering, toetsing en ondersteuning dient daar opnieuw op te worden ingericht.

Impactanalyse Digikoppeling (KING)

De Impactanalyse Digikoppeling³⁴ één van de succesvolste voorzieningen genoemd die rijksbreed worden toegepast, en een belangrijk onderdeel van het Stelsel van Basisregistraties. Geconstateerd wordt echter, dat Digikoppeling gebruikt wordt in combinatie met Digilevering en Digimelding en dat deze bouwstenen nog in ontwikkeling zijn. Gehoopt wordt, dat deze beide andere bouwstenen eind 2012 beschikbaar zullen zijn, maar daarvoor zijn nog geen concrete plannen beschikbaar. Daarnaast is ebMS als meldingen-standaard ter discussie gesteld, gevreesd wordt dat dit voor diverse partijen een aanleiding is om beslissingen uit te stellen. Als een nieuw koppelvlak (WSRM) naast of in plaats van ebMS zou worden geïntroduceerd, dan kan dat leiden tot belangrijke vertragingen. Bovendien beschikt geen van de basisregistraties op

31 Soms gaat het snel: DNSSEC is 15 juni 2012 op de lijst geplaatst. Drie maanden later waren, zoals is na te gaan met de SIDN Labs Portfolio Checker, al 20 domeinnamen uit het Websiteregister Rijksoverheid 'gesigned', waaronder rijksoverheid.nl en forumstandaardisatie.nl.

32 Het aantal websites loopt per departement sterk uiteen. Veel websites hebben BuZa (298), V&J (155), en EZ en I&M (beide 100). Er staan weinig websites in het register van Defensie (2), AZ (11) en SZW (12).

33 *Impactanalyse Webrichtlijnen - Concept Versie 0.9.2*, KING, 1-2-2012.

34 *Impactanalyse Digikoppeling - Versie 1.0*, KING, 27-6-2012.



dit moment over de mogelijkheid voor gegevensuitwisseling op basis van Digikoppeling en is Digilevering nog niet beschikbaar. De resultaatverplichting ten aanzien van Digikoppeling wordt daarom op dit moment als niet haalbaar gezien.

Toepassing ODF: ODT-bestanden op rijksoverheid.nl en enkele andere websites

Een eenvoudige zoekactie via Google³⁵ levert als resultaat, dat op www.rijksoverheid.nl in totaal 80 ODT-bestanden te vinden zijn, naast 257 DOC-bestanden (peildatum 17 september 2012). De laatste zijn dus nog veruit in de meerderheid, en niet alle bestanden op www.rijksoverheid.nl zijn dus zowel in DOC- als in ODT-formaat beschikbaar. Op de websites van drie van de vier grote gemeenten vindt Google zelfs in het geheel geen ODT-documenten³⁶. Een uitzondering vormen www.forumstandaardisatie.nl, waar Google 8 ODT- en ook 8 DOC-bestanden vindt, en www.ictu.nl waar de verhouding zelfs omgekeerd is: 39 ODT- en 15 DOC-bestanden. Overigens zijn de meeste bestanden op overheidswebsites in PDF-formaat (voor www.rijksoverheid.nl zijn dat er bijvoorbeeld 88.700). ODF is immers bedoeld voor bewerkbare bestanden en speelt dus vooral een rol bij de kantoorapplicaties. Volgens de Monitor NOiV 2010 is ODF bij 96% van de overheidsorganisaties beschikbaar: voor alle (69%) of een deel van de (27%) medewerkers³⁷.

IPv6-monitor (TNO)

Sinds 2010 voert TNO de IPv6-monitor uit, waarvan eind 2011 de vierde meting is verschenen³⁸. Voor deze Vierde Meting hebben 36 organisaties een vragenlijst ingevuld, ongeveer eenderde daarvan behoort tot de overheid. Daarin wordt geconcludeerd, dat nog weinig organisaties zich op IPv6 voorbereiden. Meest genoemde knelpunt is, dat er onvoldoende prioriteit is voor IPv6 binnen de organisatie. Daarna is het gebrek aan kennis en ervaring over hoe IPv6 op te pakken het grootste knelpunt. Het gebrek aan kennis blijkt ook uit het feit dat veel organisaties niet weten of hun ISP een IPv6-verbinding kan leveren (42%) en of hun diensten gereed zijn voor IPv6 (iets meer dan 30%).

SEPA Migratiemonitor

In de SEPA-Migratiemonitor³⁹ wordt geconstateerd, dat gemeenten zeggen in grote lijnen op de hoogte te zijn, maar dat de meesten nog moeten beginnen met de voorbereidingen, laat staan met de implementatie. Van de gemeenten die de vragenlijst beantwoord hebben (respons 36%) is 45% bezig met uitzoeken wat er dient te gebeuren en 19% is begonnen met voorbereidingen voor de overgang op de Europese overschrijving. Bij de vorige meting waren deze percentages lager, respectievelijk 35% en 16%. Het percentage gemeenten dat nog geen voorbereidingen heeft getroffen is gedaald van 41% naar 32%. Daarvan weet 28% nog niet wat er moet gebeuren en 12% nog niet dat er wat moet gebeuren. Het deel van de gemeenten dat al volledig over is op het gebruik van Europese overschrijvingen is 1%.

35 Met als zoektermen resp. `site:www.rijksoverheid.nl filetype:odt` en `site:www.rijksoverheid.nl filetype:doc`.

36 Voor www.denhaag.nl leverden beide zoektermen geen resultaten op.

37 *Monitor NOiV 2010*, pag. 33.

38 *IPv6 Monitoring in Nederland: De Vierde Meting*, TNO-whitepaper 35565, november 2011, Maria Boen-Leo, Arjen Holtzer, Harm Schotanus, Rob Smets, Martin Tijmes.

39 *SEPA migratiemonitor – Meting voorjaar 2012*, mei 2012, Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer.



Publieke instellingen (het gaat hier om 10⁴⁰ van de 25 leden van het SEPA Platform voor de Publieke Sector, SPPS) zijn al iets verder: 37% is concreet bezig met de voorbereidingen op de overgang naar de Europese overschrijving, en 56% kan al betalingen accepteren en verrichten. (56%), waarvan 5 deelnemers alleen nog maar gebruik maakt van Europese overschrijvingen. Dit is een flinke vooruitgang ten opzichte van de vorige meting toen nog maar 25% betalingen met de Europese overschrijvingen kon accepteren en verrichten.

40 Daarnaast hebben 6 gemeentelijke SPPS-leden gereageerd, die zijn in de gemeente-cijfers opgenomen.



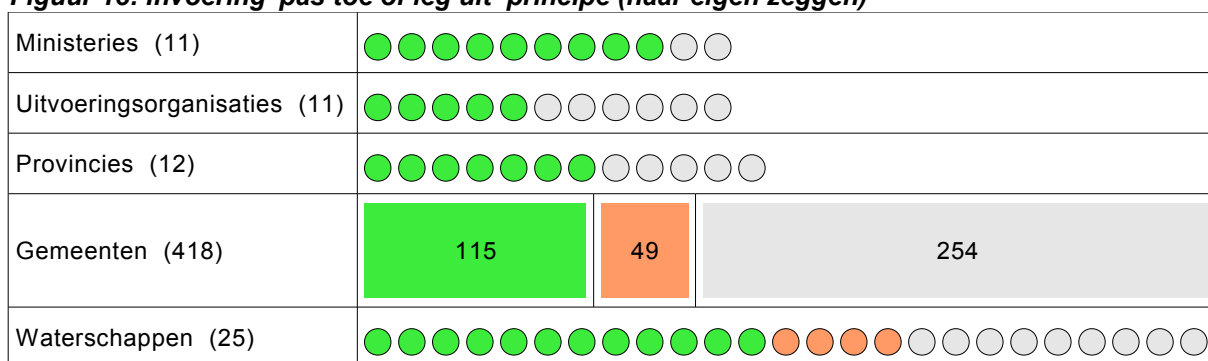
5. Conclusies en aanbevelingen

In dit slot-hoofdstuk worden de bevindingen nogmaals samengevat, zowel ten aanzien van het 'pas toe of leg uit'-principe bij aanbestedingen, als ten aanzien van de toepassing van afzonderlijke open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit'.

5.1. 'Pas toe of leg uit' bij aanbestedingen

In de mini-survey in het begin van 2012 heeft een groot deel van de respondenten geantwoord, dat hun organisatie het 'pas toe of leg uit'-principe heeft ingevoerd: bij alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies die de vragenlijst hebben beantwoord is dit - naar eigen zeggen - ingevoerd, alsmede bij 75% van de waterschappen. Van de 164 gemeenten die de vragenlijst hebben beantwoord zegt 46% het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd te hebben en 24% zegt dat een besluit daarover in voorbereiding is (samen 115 gemeenten = 70%).

Figuur 13: Invoering 'pas toe of leg uit'-principe (naar eigen zeggen)



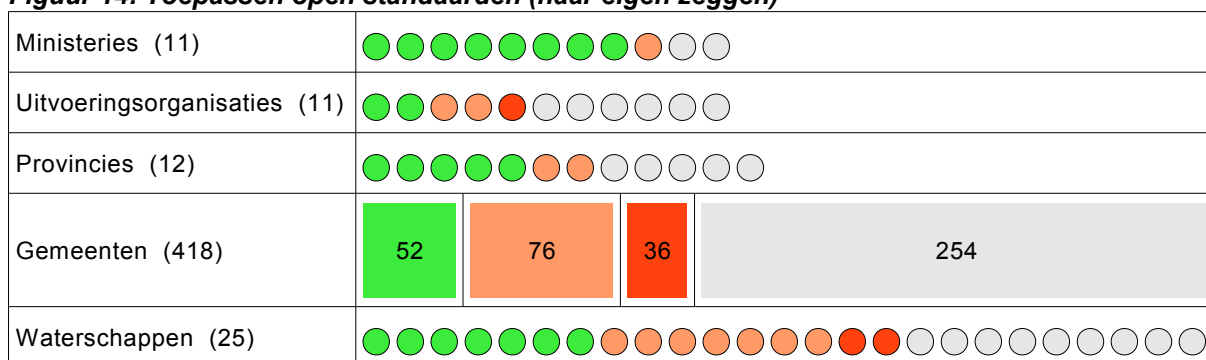
- Wij hebben het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd, of een besluit is in voorbereiding
- Wij hebben het 'pas toe of leg uit'-principe (nog) niet ingevoerd
- Non-respons

Zij hebben bovendien - naar eigen zeggen - het gebruik van open standaarden op verschillende manieren geborgd binnen de eigen organisatie. Ondermeer door dit op te nemen in het informatiserings- of automatiseringsplan (50%), en/of in de enterprise-architectuur (31%), en/of door ervoor te zorgen dat de inkoopmedewerkers goed op de hoogte zijn en het beleid weten toe te passen. Bovendien wordt - volgens 19% van de respondenten - bijgehouden in welke gevallen wordt afgeweken van vereiste standaarden (en dus 'leg uit' van toepassing is). Het percentage organisaties waar – naar eigen zeggen – het gebruik van open standaarden nog *niet* geborgd is daalde van 32% in 2010 naar 28% in 2011.

Van alle respondenten zegt 37% alle relevante standaarden van de lijst bij aanbestedingen toe te passen, en 44% zegt dat voor een deel van de standaarden te doen. Er zijn hierbij duidelijke verschillen per doelgroep, zoals blijkt uit Figuur 14.



Figuur 14: Toepassen open standaarden (naar eigen zeggen)



- Wij passen alle relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Wij passen een deel van de relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Wij passen geen relevante open standaarden van de lijst toe bij aanbestedingen
- Non-respons

Dat schept verwachtingen, zeker omdat ook in de laatste NOiV Monitor (over het jaar 2010) een groot (zij het toen nog iets kleiner) deel van de respondenten vergelijkbare antwoorden gaf. Uit het onderzoek van feitelijke aanbestedingen in 2011 komt echter een ander beeld.

Onderzocht zijn alle aanbestedingen van ministeries en grote uitvoeringsorganisaties in heel 2011 en van provincies, gemeenten en waterschappen in de eerste helft van 2011, gepubliceerd op aanbestedingskalender.nl (waarop voornamelijk Europese aanbestedingen gepubliceerd worden, met als aanbestedingsgrens voor de rijksoverheid € 200.000 en voor de decentrale overheden € 130.000). Daarvan zijn de aanbestedingen geselecteerd met een relevante CPV-code (3000, 3020, 4800, 6420, 7200, 7300 en/of 7900⁴¹), voorzover het aanbestedingen betreft met een duidelijke, meer dan marginale ICT-component (hierdoor viel een flink aantal aanbestedingen af) en met uitzondering van detacheringen (omdat daarbij 'pas toe' niet eenvoudig uit te voeren is en omdat die daarop dus moeilijk te beoordelen zijn, hierdoor viel een beperkt aantal aanbestedingen af). Bij de meeste aldus geselecteerde ICT-aanbestedingen waren één of meer open standaarden van de lijst relevant.

In dit deel van het onderzoek is getoetst (op basis van openbaar beschikbare documenten) in hoeverre de aanbestedingen voldoen aan het 'pas toe of leg uit'-beginsel, zoals dat (voor het Rijk) is vastgelegd in de *Instructie Rijksdienst*. Andere (beleids)overwegingen en argumenten, die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de aanbestedingen, vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek - tenzij de overheidsorganisaties deze overwegingen vermeld hebben in hun verantwoording in het jaarverslag ('leg uit').

41 30000000-9: Kantoorapparatuur en gegevensverwerkende apparatuur, kantooruitrusting en -benodigdheden, uitgezonderd meubilair en softwarepakketten
 30200000-1: Computeruitrusting en -benodigdheden
 48000000-8: Software en informatiesystemen
 64200000-8: Telecommunicatiediensten
 72000000-5: IT-diensten: adviezen, software-ontwikkeling, internet en ondersteuning
 73000000-2: Onderzoek en ontwikkeling, en aanverwante adviezen
 79000000-4: Zakelijke dienstverlening: juridisch, marketing, consulting, drukkerij en beveiliging



Er is voor een aanbesteding sprake van een 'relevante open standaard', als het betreffende ICT-product of -dienst valt binnen het functionele toepassingsgebied van die standaard, en als de aanbestedende organisatie bovendien valt binnen het organisatorische werkingsgebied van de standaard. Het toepassen van een open standaard vereist, dat bij de aanbesteding expliciet gevraagd wordt om deze standaard. Er kunnen voor één aanbesteding overigens verschillende open standaarden relevant zijn.

Of een standaard van toepassing is, hangt dus uitsluitend af van functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied. Wanneer de aanbestedende organisatie besluit om niet te vragen om één of meer open standaarden die wél van toepassing zijn, dan moet dit worden vastgelegd in de administratie en moet hierover bovendien verantwoording afgelegd worden in het jaarverslag. Afwijkingen zijn overigens alleen mogelijk bij redenen van bijzonder gewicht.

Kort gezegd zijn onderzocht: alle Europese aanbestedingen met een duidelijke ICT-component, waarvoor één of meer lijst-standaarden relevant zijn, met uitzondering van detacheringen. Van deze 77 relevante aanbestedingen waren helaas in 25 gevallen de aanbestedingsdocumenten niet (meer) openbaar beschikbaar, zodat in totaal 52 aanbestedingen (21 door ministeries en uitvoeringsorganisaties en 31 door decentrale overheden) beoordeeld konden worden.

Het aantal gevonden en beoordeelde aanbestedingen is in dezelfde orde van grootte als het eerdere RUG-onderzoek, waarin voor de eerste helft van 2010 54 aanbestedingen bestudeerd zijn, waarvan bij 41 aanbestedingen één of meer open standaarden van de lijst relevant waren.

Figuur 15: 'Pas toe' bij feitelijke aanbestedingen

	Pas toe (totaal aantal aanbestedingen = 52)	Leg uit	
		<i>ja</i>	<i>nee</i>
om alle relevante lijst-standaarden is gevraagd (6)	M M M U G W 6	(n.v.t.)	
om één of enkele van de relevante standaarden is gevraagd (16)	M M M M U P G G G G G G G G W W	0	16
om geen van de relevante open standaarden is gevraagd (30)	M M M M M M M M M M U U P P G G G G G G G G G G G G G W W	0	30

aanbesteding door: Ministerie, Uitvoeringsorganisatie, Provincie, Gemeente(n), Waterschap

Bij de 52 onderzochte aanbestedingen van ministeries en uitvoeringsorganisaties (beide in heel 2011), en gemeenten, provincies en waterschappen (in de eerste helft van 2011) samen had om in totaal 156 open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' gevraagd moeten worden. Feitelijk werd echter in totaal om slechts 43 open standaarden gevraagd, dat is minder dan een kwart daarvan. Bij 6 van de 52 aanbestedingen (12%) werd om alle relevante open standaarden gevraagd. Daarnaast werd bij 16 aanbestedingen (31%) om een deel van de voor die aanbesteding relevante standaarden gevraagd. Bij de resterende 30 aanbestedingen (57%) - waarbij één of meer open standaarden relevant waren - werd om geen enkele open standaard gevraagd⁴².

⁴² Dit percentage komt overeen met de eerdere bevindingen in het onderzoek van Mathieu Paapst (RUG) voor aanbestedingen in de eerste helft van 2010.



In de aanbestedingspraktijk in 2011 blijkt 'pas toe' dus nog maar ten dele (correct en volledig) uitgevoerd te zijn. Daarbij moet ter relativering opgemerkt worden, dat een gemiddelde gemeente - uitgaande van het aantal gevonden relevante aanbestedingen in 2011 - maar eens in de 6,7 jaar te maken heeft met een dergelijke aanbesteding. Dat ligt vooral voor ministeries anders: die doen gemiddeld 2,6 van dergelijke aanbestedingen per jaar.

Met name het beleid ten aanzien van 'leg uit' is recent (ingaaude 2011) aangescherpt, door de Rijksbegrotingsvoorschriften (voor het Rijk) en de Richtlijnen van de Commissie BBV (voor de mede-overheden). Inderdaad hebben, bijvoorbeeld, bijna alle ministeries in het jaarverslag over 2011 een verantwoording over het open standaardenbeleid opgenomen. In de meeste gevallen bestond die uit de verklaring, dat niet was afgeweken van de *Instructie Rijksdienst*. Enkele ministeries gaan verder en zijn in algemene bewoordingen ingegaan op het open standaardenbeleid, en de ministeries van EZ en Financiën vermelden daarbij bovendien heel correct dat (nog) niet alle websites voldoen aan de Webrichtlijnen⁴³.

In geen van de jaarverslagen van de betreffende ministeries wordt een concrete aanbesteding genoemd waarbij van de lijst voor 'pas toe of leg uit' werd afgeweken. De aanscherping van de regels m.b.t. 'leg uit' hebben er in het eerste jaar (2011) dus alleen toe geleid, dat 7 van de 11 ministeries in de bedrijfsvoeringsparagraaf in algemene zin aandacht besteden aan het open standaardenbeleid. Uit het onderzoek van de feitelijke aanbestedingen in 2011 blijkt echter, dat 5 van deze 7 ministeries één of meer relevante standaarden niet hebben gevraagd. Bij de decentrale overheden was in geen enkel jaarverslag sprake van enige aandacht voor, laat staan van verantwoording over het toepassen van open standaarden van de lijst. Ook in het RUG-onderzoek werd overigens, met betrekking tot 2010, in geen enkel jaarverslag een verantwoording gevonden voor het niet toepassen van een vereiste open standaard van de lijst.

Het is bij de meeste overheidsorganisaties kennelijk onvoldoende duidelijk in welke gevallen (bij welke aanbestedingen, voor welke ICT-producten en -diensten) om een bepaalde open standaard gevraagd moet worden. Waarschijnlijk zit het probleem ergens tussen de strategische ICT-medewerkers, het uitvoerend niveau en de inkopers. In het verlengde daarvan wordt logischerwijze onderschat in welke gevallen 'Leg uit' aan de orde is. Als voor de aanbestedingen waarbij niet gevraagd is om één of meer relevante open standaarden wél verantwoording had plaatsgevonden, dan had een veel groter aantal aanbestedingen als 'conform' beoordeeld kunnen worden.

5.2. Adoptie: de bevindingen per standaard

In deze paragraaf worden de gegevens uit deze rapportage nogmaals beknopt op een rij gezet, per open standaard van de 'pas toe of leg uit'-lijst. Zodat per standaard duidelijk wordt of de adoptie voldoende lijkt te vorderen en - waar dat niet het geval is - wat mogelijke redenen daarvan zijn.

43 Dit is niet per definitie in strijd met het 'pas toe of leg uit'-principe, dat immers alleen vereist dat de relevante open standaarden bij *nieuwe aanbestedingen* geëist worden.



Conclusies en suggesties m.b.t. adoptie

De feitelijke toepassing van de meeste open standaarden bij aanbestedingen is veel lager dan zou moeten: het gemiddelde 'pas toe'-percentage is 22%. De toepassing is bovendien nog veel lager dan de respondenten in de mini-survey zelf veronderstellen.

Daardoor rijzen voor vrijwel alle standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' tenminste drie belangrijke vragen:

1. Is het bij alle overheidsorganisaties voldoende **bekend**, zowel op management- als op het uitvoerend niveau en zowel bij ICT- als bij inkoop-afdelingen, bij welke aanbesteding welke open standaarden relevant zijn?
2. Zijn alle overheidsorganisaties voldoende **bereid** en **in staat** om op adequate wijze om deze open standaarden te vragen bij aanbestedingen?
3. Welke **andere mogelijkheden** zijn er, naast de 'pas toe of leg uit'-verplichting, om ervoor te zorgen dat organisaties – ook als die maar zelden een aanbesteding doen waarbij open standaarden relevant zijn – deze open standaarden toepassen wanneer dat moet?

Gezien het beeld dat in deze monitor wordt geschetst doen wij de volgende suggesties om de adoptie van de open standaarden van de lijst te stimuleren:

- a. Veel mede-overheden, waarschijnlijk met uitzondering van de grotere organisaties, hebben zeer zelden met een aanbesteding te maken waarbij open standaarden relevant zijn. Het is juist voor deze kleinere organisaties niet waarschijnlijk (en wellicht ook niet redelijk) om te verwachten dat zij de kennis en expertise hebben om op dat moment op adequate wijze om open standaarden te vragen. Generieke communicatie is daarvoor geen oplossing, maar incidentele ondersteuning op maat wel.
- b. Een groot deel van de standaarden van de lijst is jaarlijks voor slechts een beperkt aantal aanbestedingen relevant: 13 van de 24 standaarden waren voor minder dan 10% van de aanbestedingen relevant, en 6 van de 24 voor slechts 10-20% van de aanbestedingen. Een aantal daarvan heeft dan ook een tamelijk specifiek toepassingsgebied. Hoe gericht de communicatie, stimulering en ondersteuning, hoe beter – zeker voor deze standaarden. Mogelijk is hier een taak weggelegd voor de beheerorganisaties van deze standaarden.
- c. Eén van de grote uitdagingen is: hoe ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties correct die aanbestedingen weten te identificeren waarvoor mogelijk een open standaard relevant is, ook als zij maar zelden een dergelijke aanbesteding doen. Wellicht kan een overzicht van de veelvoorkomende ICT-producten en -diensten, waarbij meestal een open standaard relevant is, daarbij helpen. Dat overzicht kan uiteraard tevens verwijzen naar de betreffende open standaard(en) en naar voorbeelden van een adequate manier om bij een aanbesteding om deze standaard(en) te vragen.
- d. Een andere mogelijkheid is, om ook leveranciers (meer) te stimuleren om open standaarden toe te passen. Ook hierbij kan een overzicht van ICT-producten/-diensten, waarbij meestal een open standaard relevant is, nuttig zijn.
- e. Van 8 ministeries en 2 uitvoeringsorganisaties zijn 21 aanbestedingen beoordeeld, en bij 17 daarvan is ten onrechte niet om één of meer open standaarden gevraagd. Meer inzicht in de praktijk van het open standaardenbeleid is te verkrijgen door bij elk van deze organisaties deze aanbestedingen met de betrokkenen te bespreken, hen een reactie op de beoordeling



- en toelichting op hun keuzes te vragen en de belemmeringen voor bredere adoptie die zij zien te bepreken. Hierbij kan bovendien de verantwoording ('leg uit') aan de orde komen.
- f. Bij de mede-overheden waren 8 standaarden van de lijst voor 7 of meer aanbestedingen relevant, maar in slechts 26 van de 87 gevallen is daarom gevraagd. Meer inzicht in de praktijk van het open standaardenbeleid is te verkrijgen door voor elk van deze standaarden met de betreffende mede-overheden te bespreken: de beoordeling en hun keuzes, en de belemmeringen die zij zien voor bredere adoptie.
 - g. De informatie over het toepassen van open standaarden door eOverheids-voorzieningen is moeilijk te achterhalen. De transparantie zou erbij gebaat zijn als de betreffende beheerorganisaties die informatie regelmatig zouden actualiseren en publiceren.
 - h. Voor deze monitor is slechts beperkt informatie verzameld over het daadwerkelijke gebruik van open standaarden van de lijst. Een betrouwbaar en vollediger beeld van de adoptie vraagt om toepassingsgegevens, mogelijk kunnen de beheerorganisaties van standaarden hierin voor de volgende meting een rol vervullen.
 - i. De toepassing van open standaarden binnen NUP-bouwstenen is grotendeels op orde, maar er is nog aandacht van de betreffende beheerorganisaties wenselijk voor de 'laatste loodjes'.

Informatie per standaard op een rij

Het percentage in de tweede kolom is het *aantal organisaties* in de mini-survey dat naar eigen zeggen de standaard bij aanbestedingen toepast⁴⁴. Zoals gezegd zijn deze percentages hoog, vergeleken met de bevindingen uit het onderzoek naar feitelijke aanbestedingen: in kolom 3 staat het percentage van de *gevonden, relevante aanbestedingen* waarbij de standaard relevant was, en in kolom 4 het percentage van (alle) gevonden aanbestedingen waarbij de standaard daadwerkelijk werd gevraagd. In de laatste kolom tenslotte vatten we de belangrijkste informatie uit andere bronnen samen.

5.2.1. Sinds 2008 op de lijst

Webrichtlijnen

Voortgang adoptie	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	100 %	57 %	5 %	Websiteregister Rijksoverheid: van de 857 websites van ministeries en ZBO's voldoen 258 voldoen min of meer aan Webrichtlijnen, waarvan 92 aan 47 of meer ijkpunten (26 zelfs aan alle 125); overige 599 voldoen aan geen enkel ijkpunt
Uitvoeringsorganisaties	80 %			
Gemeenten	100 %	36 %	3 %	www.webrichtlijnen.nl: websites van alle mede-overheden getoetst, 35 behaalden Waarmerk Drempelvrij, de rest scoorde gemiddeld 36 van de 125 ijkpunten. impactanalyse KING: ernstige zorgen over adoptie door gemeenten, eerst herziening van implementatie-strategie nodig
Provincies	73 %			
Waterschappen	81 %			
Totaal	76 %	44 % (25)	4 % (2)	

⁴⁴ Het totaal-percentage in (alleen) deze kolom wordt sterk bepaald door het grote aantal gemeenten.



Bij 23 aanbestedingen in 2011 relevant (44%), iets vaker voor rijk dan voor de mede-overheden. Hierbij zijn ook de aanbestedingen voor interne web-toepassingen meegenomen. Veel meer organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 2 keer gevraagd te zijn, het percentage 'pas toe' is erg laag (9%). Gegevens over de (externe) websites maken duidelijk, dat het merendeel daarvan slechts aan een deel van de ijkpunten voldoet. Voor verdere adoptie door gemeenten lijkt ingrijpende herziening van de aanpak nodig (en wellicht geldt hetzelfde voor andere overheden).

NEN-ISO\IEC 27001:2005nl / NEN-ISO\IEC 27002:2007nl

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	44 % / 44 %	48 % / 0 %	14 % / 0 %	
Uitvoeringsorganisaties	40 % / 40 %			
Gemeenten	16 % / 19 %	0 % / 10 %	0 % / 3 %	
Provincies	57 % / 86 %			
Waterschappen	38 % / 38 %			
Totaal	21 % / 24 %	19 % / 6 % (10 / 3)	6 % / 2 % (3 / 1)	

Bij beperkt aantal (10 resp. 3) aanbestedingen in 2011 relevant, vooral voor rijk (NEN-ISO\IEC 27001:2005nl) resp. voor mede-overheden (NEN-ISO\IEC 27002:2007nl). Het bleek helaas niet mogelijk om o.b.v. de aanbestedingsdocumenten goed te beoordelen in welke gevallen NEN-ISO\IEC 27001:2005nl (generiek raamwerk) van toepassing is en in welke gevallen NEN-ISO\IEC 27002:2007nl (meer specifieke invulling). In het onderzoek is verondersteld dat NEN-ISO\IEC 27001:2005nl alleen relevant is voor aanbestedingen door het rijk en NEN-ISO\IEC 27002:2007nl voor mede-overheden. Dit is een benadering die niet noodzakelijkerwijs volledig recht doet aan de praktijk. Voor de monitor van volgend jaar zal daarom nader worden bekeken hoe deze standaarden passender kunnen worden meegenomen. Belangrijk deel van de organisaties past - naar eigen zeggen - deze standaarden toe bij aanbestedingen, maar zij waren voor mede-overheden maar enkele keren relevant. De standaarden zijn bij feitelijke aanbestedingen 3 resp. 1 keer gevraagd ('pas toe'-percentage is voor deze standaarden iets hoger dan gemiddeld: resp. 30% en 33%).

ODF

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	78 %	19 %	5 %	op overheid.nl zijn veel minder ODT- dan DOC-bestanden te vinden (wel veel PDF)
Uitvoeringsorganisaties	100 %			
Gemeenten	42 %	42 %	10 %	
Provincies	100 %			
Waterschappen	44 %			
Totaal	47 %	33 % (17)	8 % (4)	

Bij eenderde van de (17) aanbestedingen in 2011 relevant, redelijk vaak voor mede-overheden en slechts enkele keren voor rijk. Veel organisaties (vooral ministeries, uitvoeringsorganisaties



en provincies) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 4 keer gevraagd te zijn. Volgens de Monitor NOiV 2010 is bij 96% van de overheden ODF beschikbaar voor de medewerkers.

PNG

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	78 %	10 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	60 %			
Gemeenten	25 %	23 %	3 %	
Provincies	86 %			
Waterschappen	19 %			
Totaal	30 %	17 % (9)	2 % (1)	

Bij een beperkt aantal (9) aanbestedingen in 2011 relevant, enkele keren voor rijk en iets vaker voor mede-overheden. Redelijk veel organisaties (vooral ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 1 keer gevraagd te zijn, percentage 'pas toe' is erg laag (11%).

JPEG

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	89 %	10 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	60 %			
Gemeenten	51 %	23 %	7 %	
Provincies	86 %			
Waterschappen	50 %			
Totaal	54 %	17 % (9)	4 % (2)	

Bij een beperkt aantal (9) aanbestedingen in 2011 relevant, enkele keren voor rijk en iets vaker voor mede-overheden. Redelijk veel organisaties (vooral ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 2 keer gevraagd te zijn.

PDF/A

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	78 %	14 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	80 %			
Gemeenten	67 %	39 %	19 %	
Provincies	86 %			
Waterschappen	81 %			
Totaal	70 %	29 % (15)	13 % (7)	

Bij een redelijk aantal (15) aanbestedingen in 2011 relevant, vaker voor mede-overheden dan voor rijk. Overigens is overal waar PDF/A relevant was ook PDF1.7 relevant verondersteld.



Veel organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Is bij feitelijke aanbestedingen 7 keer gevraagd ('pas toe'-percentage is voor deze standaard hoger dan gemiddeld: 47%).

StUF

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	11 %	5 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	20 %			
Gemeenten	85 %	23 %	13 %	
Provincies	57 %			
Waterschappen	56 %			
Totaal	77 %	15 % (8)	10 % (5)	

Bij een beperkt aantal (8) aanbestedingen in 2011 relevant, vooral voor mede-overheden en 1 keer voor rijk. Redelijk veel mede-overheden (vooral gemeenten) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Is bij feitelijke aanbestedingen 5 keer gevraagd ('pas toe'-percentage is voor deze standaard hoger dan gemiddeld: 63%).

5.2.2. Sinds 2009 op de lijst

ebMS/WUS/Digikoppeling

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	78 %	5 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	100 %			
Gemeenten	24 %	13 %	0 %	<i>impactanalyse KING</i> : het wachten is op Digilevering en Digimelding, en op gebruik van Digikoppeling door de basisregistraties; discussie over ebMS kan vertragend werken
Provincies	86 %			
Waterschappen	31 %			
Totaal	31 %	10 % (5)	2 % (1)	

Bij een beperkt aantal (5) aanbestedingen in 2011 relevant, iets vaker voor mede-overheden dan voor het rijk. Veel organisaties (vooral ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 1 keer gevraagd te zijn, het percentage 'pas toe' is laag (20%).

SETU

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	56 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	20 %			
Gemeenten	1 %	3 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	6 %			
Totaal	5 %	2 % (1)	0 % (0)	



Bij slechts één aanbesteding in 2011 relevant, voor een gemeente. Redelijk veel ministeries organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen, de andere overheden nauwelijks. Is bij de betreffende feitelijke aanbesteding niet gevraagd.

SAML

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	67 %	10 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	20 %			
Gemeenten	8 %	7 %	0 %	
Provincies	57 %			
Waterschappen	6 %			
Totaal	12 %	8 % (4)	2 % (1)	

Bij beperkt aantal (4) aanbestedingen in 2011 relevant, zowel voor rijk als mede-overheden. Redelijk veel ministeries en provincies passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen, de andere overheden nauwelijks. Blijkt bij feitelijke aanbestedingen maar 1 keer gevraagd te zijn (door een ministerie).

WSRP (op 15 juni 2012 van de lijst gehaald)

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	22 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	20 %			
Gemeenten	2 %	0 %	0 %	
Provincies	29 %			
Waterschappen	6 %			
Totaal	5 %	0 % (0)	0 % (0)	

Was bij geen enkele aanbesteding in 2011 relevant. Een beperkt deel van de ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies zegt echter de standaard toe te passen bij aanbestedingen. Op 15 juni 2012 is deze standaard van de 'pas toe of leg uit'-lijst gehaald.

PDF 1.7

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	56 %	14 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	60 %			
Gemeenten	34 %	39 %	19 %	
Provincies	43 %			
Waterschappen	31 %			
Totaal	35 %	29 % (15)	13 % (7)	

Bij bijna eenderde (15) van de aanbestedingen in 2011 relevant, iets vaker voor mede-overheden dan voor het rijk. Redelijk veel organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe



bij aanbestedingen. Is bij feitelijke aanbestedingen maar 7 keer gevraagd ('pas toe'-percentage is voor deze standaard iets hoger dan gemiddeld: 47%).

5.2.3. Sinds 2010 op de lijst

XBRL v2.1

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	33 %	5 %	5 %	
Uitvoeringsorganisaties	40 %			
Gemeenten	15 %	0 %	0 %	
Provincies	71 %			
Waterschappen	19 %			
Totaal	19 %	2 % (1)	2 % (1)	

Was bij slechts 1 aanbesteding in 2011 relevant (van een ministerie). Redelijk veel organisaties (vooral bij provincies) passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 1 keer gevraagd te zijn ('pas toe'-percentage is voor deze standaard 100%, maar dat betreft 1 aanbesteding).

E-portfolio

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	11 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	0 %	7 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	6 %			
Totaal	2 %	4 % (2)	0 % (0)	

Was bij slechts 2 aanbestedingen in 2011 relevant (van gemeenten). Zeer weinig organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Is bij beide aanbestedingen niet gevraagd.

Aquo Standaard

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	0 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	0 %	3 %	3 %	
Provincies	29 %			
Waterschappen	75 %			
Totaal	7 %	2 % (1)	2 % (1)	



Was bij slechts 1 aanbesteding in 2011 relevant (van een waterschap). Alleen provincies en (vooral) waterschappen passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 1 keer gevraagd te zijn ('pas toe'-percentage is voor deze standaard 100%, maar dat betreft 1 aanbesteding).

IPv6 en IPv4

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	89 %	33 %	5 %	<i>IPv6-monitor TNO</i> : nog weinig organisaties bereiden zich op IPv6 voor; onvoldoende gevoel van urgentie, kennis is beperkt
Uitvoeringsorganisaties	40 %			
Gemeenten	56 %	58 %	10 %	
Provincies	86 %			
Waterschappen	69 %			
Totaal	59 %	48 % (25)	8 % (4)	

Bij 25 aanbestedingen in 2011 relevant (48%), vaker voor de mede-overheden dan voor het rijk. Veel meer organisaties passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt echter bij feitelijke aanbestedingen maar 4 keer gevraagd te zijn, het percentage 'pas toe' is laag (16%). Dat is in lijn met gegevens uit de IPv6-monitor, waarin ook wordt geconstateerd dat het onderwerp nog onvoldoende prioriteit krijgt en dat de kennis beperkt is.

OAI-PMH

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	0 %	5 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	1 %	0 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	0 %			
Totaal	1 %	2 % (1)	0 % (0)	

Was bij slechts 1 aanbesteding in 2011 relevant (van een ministerie). Vooral een klein deel van de provincies past - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Is bij deze aanbesteding (door het ministerie) niet gevraagd.

5.2.4. Sinds 2011 op de lijst

Geo-standaarden

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	22 %	10 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	40 %			
Gemeenten	63 %	13 %	10 %	
Provincies	71 %			
Waterschappen	75 %			



Totaal	62 %	12 % (6)	6 % (3)	
---------------	-------------	-----------------	----------------	--

Bij beperkt aantal (6) aanbestedingen in 2011 relevant, iets meer voor mede-overheden dan voor het rijk. Vooral redelijk veel mede-overheden passen - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Blijkt bij feitelijke aanbestedingen maar 3 keer gevraagd te zijn (door 2 gemeenten en 1 waterschap). Het 'pas toe'-percentage is hoger dan gemiddeld: 50%, maar dit betreft geen groot aantal aanbestedingen.

NL LOM

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	0 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	1 %	0 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	0 %			
Totaal	1 %	0 % (0)	0 % (0)	

Was bij geen enkele aanbesteding in 2011 relevant. Een beperkt deel van de provincies zegt echter de standaard toe te passen bij aanbestedingen.

SEPA-standaarden

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	56 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	20 %			
Gemeenten	17 %	0 %	0 %	SEPA-Migratiemonitor: gemeenten zeggen in grote lijnen op de hoogte te zijn, meesten moeten nog beginnen met voorbereidingen, laat staan implementatie
Provincies	14 %			
Waterschappen	13 %			
Totaal	18 %	0 % (0)	0 % (0)	

Was bij geen enkele aanbesteding in 2011 relevant. Ruim de helft van de ministeries en een klein deel van de andere overheden zegt echter de standaard toe te passen bij aanbestedingen. Uit de SEPA-Migratiemonitor blijkt, dat gemeenten (en mogelijk ook andere overheden) nog niet ver gevorderd zijn met de voorbereiding, laat staan met de implementatie.

OWMS

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	33 %	5 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	15 %	0 %	0 %	
Provincies	43 %			
Waterschappen	13 %			



Totaal	16 %	2 % (1)	0 % (0)	
---------------	-------------	----------------	----------------	--

Was bij slechts 1 aanbesteding in 2011 relevant (van een ministerie). Een beperkt deel van de overheden (vooral bij ministeries en provincies) past - naar eigen zeggen - de standaard toe bij aanbestedingen. Is bij deze aanbesteding (door het ministerie) niet gevraagd.

IFC

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	0 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	1 %	0 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	6 %			
Totaal	2 %	0 % (0)	0 % (0)	

Was bij geen enkele aanbesteding in 2011 relevant. Een beperkt deel van de provincies en een enkele andere mede-overheid zegt echter de standaard toe te passen bij aanbestedingen.

STOSAG

<u>Voortgang adoptie</u>	Mini-survey: naar eigen zeggen	Feitelijke aanbestedingen		Andere bronnen
		relevant	gevraagd	
Ministeries	0 %	0 %	0 %	
Uitvoeringsorganisaties	0 %			
Gemeenten	1 %	0 %	0 %	
Provincies	14 %			
Waterschappen	0 %			
Totaal	2 %	0 % (0)	0 % (0)	

Was bij geen enkele aanbesteding in 2011 relevant. Een beperkt deel van de provincies en een enkele gemeente zegt echter de standaard toe te passen bij aanbestedingen.



Bijlage 1. Antwoorden per ministerie

	Pas toe of Leg uit-principe ingevoerd?	Borging Pas toe of Leg uit binnen de organisatie	Toepassen OS van de lijst bij aanbestedingen
Ministerie van Algemene Zaken	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - procedure operationeel - inkoop-medewerkers	Alle relevante OS
Ministerie van Buitenlandse Zaken	<i>(heeft vragenlijst niet beantwoord)</i>		
* Ministerie van BZK	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - procedure operationeel - inkoop-medewerkers	Alle relevante OS
Ministerie van Defensie	<i>(heeft vragenlijst niet beantwoord)</i>		
* Ministerie van EZ	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - procedure operationeel	Alle relevante OS
* Ministerie van Financiën	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - procedure operationeel	Alle relevante OS
* Ministerie van Veiligheid en Justitie	Ja, is ingevoerd	- procedure operationeel - inkoop-medewerkers - eis bij budget-allocatie	Alle relevante OS
* Ministerie van OCW	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - enterprise-architectuur - procedure operationeel - inkoop-medewerkers - eis bij budget-allocatie	Alle relevante OS
* Ministerie van SZW	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - enterprise-architectuur	Een deel van de relevante OS
* Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - enterprise-architectuur - inkoop-medewerkers	Alle relevante OS
* Ministerie van VWS	Ja, is ingevoerd	- informatiserings-plan - procedure operationeel - inkoop-medewerkers - eis bij budget-allocatie	Alle relevante OS

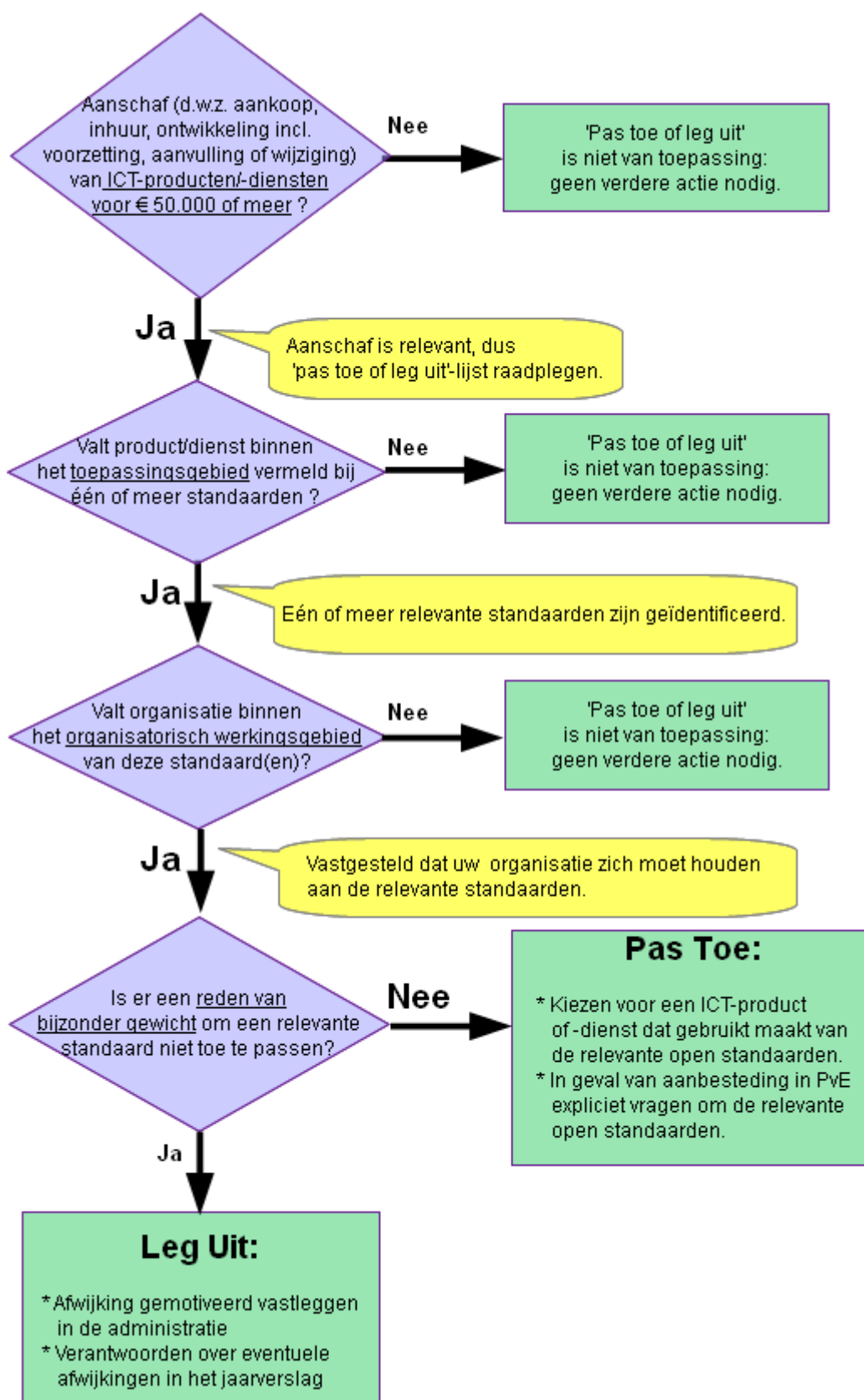
* = vertegenwoordigd in College Standaardisatie

De antwoord-opties bij de vraag naar borging binnen de organisatie luiden volledig:

- Gebruik van deze open standaarden (indien van toepassing) is opgenomen in ons informatiserings- /automatiseringsplan
- Gebruik van deze open standaarden (indien van toepassing) is opgenomen in onze enterprise-architectuur
- Een procedure voor 'pas toe of leg uit' bij ICT-inkopen en -aanbestedingen is operationeel en wij houden bij in welke gevallen gemotiveerd van de vereiste open standaarden wordt afgeweken
- De inkoop-medewerkers zijn goed op de hoogte van het open-standaarden-beleid en zij weten hoe zij dat bij ICT-inkopen en -aanbestedingen moeten toepassen
- Bij budget-allocatie voor ICT-projecten en -programma's worden het gebruik van deze open standaarden (indien van toepassing) als eis gesteld
- Dat is op dit moment nog niet binnen onze organisatie in de praktijk geborgd



Bijlage 2. 'Pas toe of leg uit' in het kort





Bijlage 3. Mini-survey: respons en vragenlijst

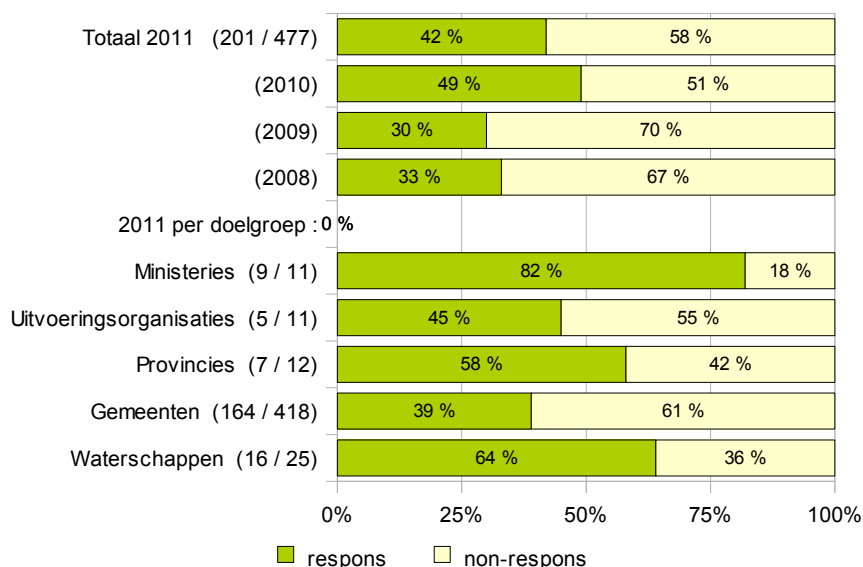
In het kader van de iNUP- en Operatie NUP-monitoring wordt één keer per jaar een mini-survey onder alle overheden gehouden (ministeries, uitvoeringsorganisaties van de Manifestgroep⁴⁵, gemeenten, provincies en waterschappen). Dit mini-survey, waarmee de realisatie van Resultaatafspraak 20 in kaart wordt gebracht⁴⁶, omvat vijf vragen over het open standaarden- en open sourcebeleid. Deze vragen bouwen voort op de Monitor NOiV (2008-2010), de antwoorden kunnen daardoor in historisch perspectief geplaatst worden⁴⁷. In deze monitor-rapportage zijn de uitkomsten opgenomen van het mini-survey waarvoor de gegevensverzameling begin 2012 plaatsvond. De antwoorden hebben dus betrekking op het jaar 2011.

Respons

De overall respons op de mini-survey was goed: 201 (42%) van de 477 benaderde organisaties hebben de vragen beantwoord. De respons was lager dan in 2010, maar hoger dan in de jaren daarvoor. Van de ministeries heeft 82% de vragen beantwoord, van de waterschappen 64% en van de provincies 58%. Het laagste was de respons onder de gemeenten (39%) en onder de uitvoeringsorganisaties (45%).

Figuur B2: Respons, naar doelgroep

(tussen haakjes: aantal organisaties respons / benaderd)



45 Benaderd zijn: Belastingdienst, BKWI, CBS, CVZ, DUO, IND, Kadaster, RDW, SVB, UWV en KvK.

46 Resultaatafspraak 20 luidt: *Gemeenten maken gebruik van de open standaarden zoals vastgesteld door het College standaardisatie en werken hierbij volgens het principe "pas toe of leg uit". Bij aanbestedingen van software krijgt, bij gelijke geschiktheid, open source de voorkeur. Deze is nader geoperationaliseerd tot: tenminste 80% van de gemeenten voldoet eind 2014 aan deze resultaatafspraak.*

47 Voor de monitoring van de NUP-afspraken worden ook de antwoorden van organisaties, die wél aan de voorgaande meting hebben meegedaan maar niet aan deze meting, in de cijfers meegenomen. Die cijfers zijn daarom gebaseerd op in totaal 299 organisaties en wijken dus enigszins af van de cijfers in deze rapportage.



Vragenlijst

Het mini-survey bestaat uit de volgende vijf vragen (en antwoord-opties):

1. Heeft uw organisatie het 'Pas toe of leg uit'-principe ingevoerd?
(Ja / Nog niet / Nee / Weet niet)
2. Op welke wijze is het gebruik van de open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' – voorzover van toepassing - op dit moment binnen uw organisatie in de praktijk geborgd?
(Meerdere antwoorden mogelijk: Opgenomen in informatiseringsplan / Opgenomen in enterprise-architectuur / Procedure is operationeel en 'leg uit'-gevallen worden bijgehouden / Inkoop-medewerkers zijn goed op de hoogte / Open standaarden zijn vereiste bij budget- allocatie ICT-projecten / Niet geborgd)
3. In hoeverre worden door uw organisatie bij aanbestedingen en aanschaf van ICT-producten en -diensten de relevante open standaarden van de lijst toegepast?
(Alle / Een deel / Geen)
4. Kunt u aangeven welke open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' bij aanbestedingen en aanschaf van ICT-producten en –diensten worden toegepast?
(per standaard van de lijst: Ja / Nee)
5. Op welke wijze worden de mogelijke voordelen en bijzondere kenmerken van open source software op dit moment meegewogen bij inkopen en aanbestedingen?
(Zwaar / Licht / Niet)

De laatste vraag is voor de Monitor Open standaardenbeleid niet relevant, deze wordt alleen gebruikt voor de verantwoording door BZK (NUP-resultaatsverplichtingen).



Bijlage 4. Onderzoek 'pas toe of leg uit' bij aanbestedingen

Door Mathieu Paapst (RUG) zijn in 2011 alle (europese) aanbestedingen onderzocht door de publieke sector in de eerste helft van 2010. Daarbij is per aanbesteding vastgesteld welke open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' daarop van toepassing waren en in hoeverre daarom ook werd gevraagd. Onderzocht zijn 80 aanbestedingen, waarvan 54 door Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Van deze 54 had in 41 gevallen om één of meer open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' gevraagd moeten worden. In 17 gevallen werd daarom inderdaad gevraagd, in de andere 24 gevallen niet.

In het kader van de Monitor Open standaardenbeleid is een dergelijk onderzoek herhaald door Walter van Holst (Mitopics) voor de aanbestedingen van het Rijk in heel het jaar 2011, en van de mede-overheden in de eerste helft van 2011. Daarna is nagegaan of in de jaarverslagen van de overheden, die een vereiste standaard niet hebben gevraagd, verantwoording is afgelegd.

Open standaarden in feitelijke aanbestedingen ('pas toe')

Onderzoek van aanbestedingen is (zeer) bewerkelijk, zowel het selecteren van de relevante aanbestedingen, als het verzamelen en bestuderen van de betreffende aanbestedingsstukken en het beoordelen van de aanbesteding. Vanwege de beperkte hoeveelheid tijd die voor dit (deel)onderzoek beschikbaar was, is de volgende werkwijze gevolgd.

Van alle mogelijk relevante aanbestedingen die in de genoemde periode(s) gepubliceerd zijn op Aanbestedingskalender.nl zijn voorzover mogelijk de aanbestedingsdocumenten verzameld en bestudeerd. Het betreft daardoor voornamelijk Europese aanbestedingen (aanbestedingsgrens voor de rijksoverheid > € 130.000 en voor decentrale overheden > € 200.000). Aanbestedingen onder deze grenzen (maar > € 50.000) worden maar weinig gepubliceerd op aanbestedingskalender.nl en vallen daardoor grotendeels buiten het onderzoek. Daarnaast zijn detacheringen buiten beschouwing gebleven, omdat 'pas toe of leg uit' daarbij hoogstens op bijzondere wijze kan plaatsvinden (bijv. door bepaalde competenties te eisen) en omdat voor dit onderzoek erg moeilijk beoordeeld kan worden of bij de werkzaamheden van de betreffende gedetacheerden ICT-producten of -diensten worden gerealiseerd waarop open standaarden van toepassing zijn en in hoeverre die daarbij geëist worden. Het onderzoek omvat daarom geen detacheringen, waaronder waarschijnlijk relatief veel maatwerk-opdrachten.

De omschrijving "een ICT-dienst of ICT-product voor een toepassingsgebied dat voorkomt op de lijst die op de website www.forumstandaardisatie.nl is gepubliceerd" in de *Instructie Rijksdienst* laat zich niet bepaald één-op-één vertalen naar de CPV-codes waarmee aanbestedingen worden geclassificeerd. Bovendien blijken de aanbestedende diensten nogal verschillend met deze CPV-codes om te gaan. In veel gevallen wordt volstaan met een code op het zeer brede 2-digit-niveau (bijvoorbeeld 48000000 Software en informatiesystemen), waarmee onduidelijk blijft in hoeverre de aanbesteding binnen een functioneel toepassingsgebied valt voor een bepaalde open standaard. Dit gold voor een kwart van de aanbestedingen die in het onderzoek zijn opgenomen. Daarnaast worden soms juist veel gedetailleerdere CPV-codes vermeld (bijvoorbeeld 72212333 Diensten voor ontwikkeling van contactmanagement-software), al dan niet samen met enkele andere codes.



Voor dit onderzoek is daarom voldoende breed gezocht. In het RUG-onderzoek werd op de CPV-codes 48000000, 72000000, 73000000 en/of 79000000 geselecteerd⁴⁸. Voor dit onderzoek zijn daaraan de codes 30000000, 30200000 en 64200000 toegevoegd⁴⁹, dit leverde inderdaad vijf relevante aanbestedingen extra op. Bovendien zijn nu ook niet-openbare aanbestedingen in het onderzoek betrokken. Vervolgens moest per (aankondiging van) aanbesteding bepaald worden of deze binnen het toepassingsgebied valt van één of meer open standaarden van de lijst.

Op deze manier bleken voor 77 aanbestedingen één of meer open standaarden relevant. De 77 gevonden aanbestedingen vormen het overgrote deel (en een goede afspiegeling) van alle overheids-ICT-aanbestedingen, voorzover die binnen de (hierboven vermelde) afgesproken zoek-kaders vallen. Al valt niet geheel uit te sluiten dat in de aanbestedingskalender-hooiberg enkele relevante spelden over het hoofd zijn gezien.

Helaas bleken voor 25 aanbestedingen de aanbestedingsdocumenten niet (meer) beschikbaar. In enkele gevallen werden deze nooit openbaar gepubliceerd, en waren de documenten alleen opvraagbaar voor serieuze gegadigden (aanbieders). In de meeste gevallen echter waren de documenten door de aanbestedende overheidsorganisatie verwijderd nadat de procedure was afgerond. Het onderzoek betreft dus in totaal 52 aanbestedingen⁵⁰, waarvan 10 niet-openbare.

Tabel B3: Aantal gevonden en beoordeelde aanbestedingen

(Bron: onderzoek feitelijke aanbestedingen 2011)

	Ministeries	Uitvoerings-organisaties	Gemeenten	Provincies	Water-schappen	Totaal
bruto: gevonden aanbestedingen (≠ aantal organisaties)	29	6	31	4	7	77
documenten niet meer beschikbaar	- 12	- 2	- 8	- 1	- 2	- 25
netto: documenten beschikbaar	17	4	23	3	5	52
... waarvan openbare aanbesteding	12	4	19	3	4	42
(aantal verschillende organisaties)	(8)	(2)	(22)	(3)	(5)	(40)

De tel-eenheid is in dit geval: het aantal aanbestedingen. Dat is uiteraard niet gelijk aan het aantal verschillende organisaties: 7 organisaties hebben in de onderzochte periode meer dan één aanbesteding gepubliceerd (gemiddeld 3 per organisatie, bij elkaar 21 aanbestedingen). Overigens vonden 4 aanbestedingen plaats namens een groep gemeenten (bij elkaar 19 gemeenten).

48 48000000-8: Software en informatiesystemen
72000000-5: IT-diensten: adviezen, software-ontwikkeling, internet en ondersteuning
73000000-2: Onderzoek en ontwikkeling, en aanverwante adviezen
79000000-4: Zakelijke dienstverlening: juridisch, marketing, consulting, drukkerij en beveiliging

49 30000000-9: Kantoorapparatuur en gegevensverwerkende apparatuur, kantooruitrusting en -benodigdheden, uitgezonderd meubilair en softwarepakketten

30200000-1: Computeruitrusting en -benodigdheden
64200000-8: Telecommunicatiediensten

50 In het RUG-onderzoek werden (voor de eerste helft van 2010) 41 aanbestedingen gevonden van rijk en mede-overheden, waarbij één of meer open standaarden relevant waren.



Toetsingskader

Het onderzoek is gebaseerd op de gepubliceerde, openbare informatie over de aanbestedingen. Dit sluit aan bij de transparantie die ten grondslag ligt aan het open standaardenbeleid, bovendien is dat is de informatie waarop de aanbieders zich (in elk geval in eerste instantie) hebben moeten baseren. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de verantwoording ('leg uit') over 2011 heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek toetst op basis van deze openbare documenten in hoeverre de aanbestedingen voldoen aan het 'pas toe of leg uit'-beginsel, zoals dat (voor de Rijksoverheid) is vastgelegd in de *Instructie Rijksdienst*. Andere (beleids)overwegingen en argumenten, die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de aanbestedingen, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Er is voor een aanbesteding sprake van een 'relevante open standaard', als het betreffende ICT-product of -dienst valt binnen het functionele toepassingsgebied van die standaard, en als de aanbestedende organisatie bovendien valt binnen het organisatorische werkingsgebied van de standaard. Er kunnen voor één aanbesteding meerdere open standaarden relevant zijn.

Of een standaard van toepassing is, hangt dus uitsluitend af van functioneel toepassingsgebied en organisatorisch werkingsgebied. Wanneer de aanbestedende organisatie besluit om niet te vragen om één of meer open standaarden die wél van toepassing zijn, dan moet dit worden vastgelegd in de administratie en moet hierover bovendien verantwoording afgelegd worden in het jaarverslag. Afwijkingen zijn overigens alleen mogelijk bij redenen van bijzonder gewicht.

Het toepassen van een open standaard vereist, dat bij de aanbesteding expliciet gevraagd wordt om deze standaard. In plaats van expliciet om de relevante open standaard(en) te vragen, wordt soms alleen in algemene zin verwezen naar de lijst voor 'pas toe of leg uit'. De aanbieder krijgt daarmee de verantwoordelijkheid voor het correct toepassen ervan. In de praktijk levert dat echter niet het beoogde (beleids)effect, omdat de aanbestedingen alleen te beoordelen zijn op het correct toepassen van de lijst als (a) de aanbesteder zelf weet welke open standaarden van toepassing zijn, en (b) hierom ook expliciet gevraagd heeft. Het beoogde (beleids)effect is er dus alleen indien één of meer aanbieders (toch) de relevante open standaard(en) toepassen.

Verantwoording ('leg uit') in jaarverslagen

De rijksoverheid moet op grond van de nieuwe RijksBegrotingsVoorschriften met ingang van het jaar 2011 in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag expliciet vermelden of afgeweken is van de *Instructie Rijksdienst*. Het jaarverslag van de rijksoverheid over 2011 is te vinden op <http://www.rijksbegroting.nl/2011/verantwoording/jaarverslag>. Daarvan zijn de bedrijfsvoeringsparagrafen van alle ministeries onderzocht, en daarnaast is gezocht op de trefwoorden 'open standaard', 'open source' en 'instructie rijksdienst'.

Ook de jaarverslagen van decentrale overheden, die bij de onderzochte aanbestedingen ten onrechte niet om één of meer relevante open standaarden hebben gevraagd, zijn verzameld. Dit leverde 25 jaarverslagen (voor 26 aanbestedingen) op, van 2 gemeenten en 4 waterschappen was het jaarverslag (nog) niet beschikbaar. Deze 25 jaarverslagen zijn doorzocht om na te gaan of daarin de termen 'college standaardisatie', 'open standaard', 'open source', 'pas toe', 'leg uit' voorkomen, alsmede de termen 'webrichtlijn', '27001:2005nl', '27002:2007nl', 'odf', 'png', 'jpeg', 'pdf', 'stuf', digikoppeling', 'setu', 'saml', 'wsrp' en 'ipv6'.



Bijlage 5. Onderzoek NUP-bouwstenen en open standaarden

4a. Quickscan compliance aan open standaarden van NUP-bouwstenen

Het Programmabureau NOiV heeft in 2008 in kaart gebracht in hoeverre de toenmalige NUP-bouwstenen voldeden aan de open standaarden van de toenmalige (beperkt) lijst voor 'pas-toe-of-leg-uit'. De NUP-bouwstenen zijn de afgelopen jaren verder ontwikkeld en de lijst met open standaarden is sindsdien aanzienlijk uitgebreid. ICTU heeft daarom VKA gevraagd om een (eenmalige) nieuwe quickscan te doen van de compliance aan open standaarden van de NUP-bouwstenen⁵¹. Hierbij is uitgegaan van de open standaarden die op 11 juni 2012 op de lijst voor 'pas-toe-of-leg-uit' stonden.

Onderzocht zijn de 25 bouwstenen die opgenomen zijn in de oorspronkelijke '*i-NUP: Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid*'. Daarbij worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- de programmaraad e-overheid voor burgers heeft op 16 juni 2011 besloten de voorziening 'Antwoord Contentvoorziening' te stoppen. Deze voorziening is dus niet opgenomen.
- de Stelselcatalogus staat niet genoemd in het oorspronkelijke i-NUP maar wordt bij doorontwikkeling van het i-NUP steeds vaker als onderdeel genoemd; met de opdrachtgever is afgesproken voor dit onderzoek de Stelselcatalogus niet mee te nemen.

Werkwijze en bronnen

Gelet op de uitgangspunten van het comply-or-explain beleid zou het relatief eenvoudig moeten zijn om de verantwoording over het gebruik van standaarden terug te vinden. In de praktijk valt dit tegen. De informatie is over het algemeen slecht of niet te vinden, en in enkele gevallen kan men vragen stellen bij de accuraatheid van de gegeven informatie.

Op basis van het organisatorische werkingsgebied (wie moeten de standaard gebruiken) en het functioneel toepassingsgebied zijn (waarvoor moet je de standaard gebruiken) is bepaald welke standaarden relevant zijn voor de verschillende voorzieningen⁵². Waar dat niet geheel duidelijk was is contact opgenomen met de beheerder van de voorziening of de beheerder van de standaard. Het overzicht is verder samengesteld op basis van publiek beschikbare gegevens over de verschillende onderdelen, op basis van eigen kennis van de onderzoeker, en op basis van kennis van het Bureau Forum Standaardisatie over het gebruik van de standaarden. Waar dit onvoldoende bleek is gesproken met experts (vaak werkzaam bij de beheerder van de standaard). Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende openbare bronnen:

- i-NUP: Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid;
- Releasekalender NUP-bouwstenen Maart 2012;
- Jaarverslag 2011 van Logius;
- IPv6.nl testoverzicht van overheidsvoorzieningen;
- Afsprakenstelsel eHerkenning versie 1.4;
- Vraag en antwoord Digikoppeling.

51 Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de standaarden die door de beheerder van een NUP-bouwsteen worden gebruikt, bijvoorbeeld op hun website of intern ten behoeve van het beheer van de NUP-bouwsteen.

52 Organisatorisch werkingsgebied en functioneel toepassingsgebied: als vermeld bij de 'pas toe of leg uit'-lijst.



Niet altijd bleek informatie over het gebruik van open standaarden terug te vinden in openbare documenten. Daar waar dat eenvoudig te realiseren was (gezien de beperkte beschikbare tijd voor dit onderzoek) is via eenvoudige tests onderzocht of voldaan wordt aan standaarden. In veel gevallen is dit echter niet eenvoudig te controleren. Veel standaarden kennen geen eenvoudige manier om te toetsen of er aan voldaan wordt. Daarom is voor het vergaren van sommige informatie uit deze rapportage gebruik van gemaakt van interviews met bij de NUP-bouwstenen betrokken experts. Daarnaast is deze rapportage in concept ter consultatie uitgezet onder de beheerders van zowel de standaarden als van de NUP-bouwstenen. Daarop is door een groot aantal personen gereageerd en waar dat noodzakelijk was zijn hun reacties verwerkt in de rapportage. Een overzicht van de reacties en commentaren is separaat aan de opdrachtgever verstrekt. In de rapportage zijn bijdragen van de volgende personen verwerkt:

- Marcel Reuvers, Geonovum;
- Anton van Weel, Stelsel van Basisregistraties, ICTU;
- Bart Knubben, Logius;
- Indra Henneman, Programma eHerkenning, ICTU;
- Michael Stoelinga, Programma eHerkenning, ICTU.
- Josje Majoor, Antwoord voor bedrijven, ICTU;
- Laura Ouwehand, Antwoord voor bedrijven, ICTU.
- Hans van Laar, Ministerie van Binnenlandse Zaken, DGBK-BPR-ICT-regie & Beheer
- Louis Tinselboer, MijnOverheid, Logius
- Wim Kegel, Logius
- Tom Peelen, Logius
- Colin van Oosterhout, Adobe
- Frank Zwart, Logius
- Peter Kerris, NVRD
- Paul Rekveld, Gemeente Gouda, ODF-gebruikersgroep
- Daniël te Winkel, Kadaster
- Maarten Edelman, KING
- Huibert-Jan Lekkerkerk, Informatiehuis Water
- Martine van Heijnsbergen, RDW
- Piet van der Krieken, Kadaster
- Marijke Salters, Logius

4b. Gebruik van NUP-bouwstenen

Elk halfjaar wordt in kaart gebracht hoever de ontwikkeling, de implementatie, het beheer en het gebruik van de NUP-bouwstenen is gevorderd (iNUP-monitoring van Operatie NUP, door KING). Hiervoor worden niet de (gebruikende) overheidsorganisaties benaderd, maar de ontwikkel- en beheerorganisaties van de NUP-bouwstenen. Gerapporteerd wordt aan de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (over de dertien basisregistraties en de generieke voorzieningen Digilevering, Digikoppeling en Digimelding) en aan de Programmaraad e-Overheid voor Burgers (over drie bouwstenen: het Antwoord© 14+netnummer, MijnOverheid.nl (i.h.b. Lopende Zaken, Persoonlijke Gegevens en Berichtenbox) en de Webrichtlijnen)⁵³.

⁵³ *Stuurinformatie Programmaraad Stelsel van Basisregistraties*, Editie 03, 31-08-12, en *Stuurinformatie Programmaraad e-Overheid voor Burgers*, Editie 03, 31-08-12.



Niet over alle NUP-bouwstenen blijkt dergelijke informatie beschikbaar te zijn: Digimelding en Digilevering zijn nog niet grootschalig geïmplementeerd en over Samenwerkende Catalogi, BSN, DigiD en DigiD Machtigen wordt in de genoemde publicaties niet gerapporteerd. Verder is voor Antwoord voor Bedrijven is alleen het totaal-percentag bekend, en is het Antwoord 14+ netnummer alleen van toepassing voor gemeenten.