

**Forum Standaardisatie**

Wilhelmina van Pruisenweg 52  
2595 AN Den Haag  
Postbus 96810  
2509 JE Den Haag  
www.forumstandaardisatie.nl

# notitie

## COLLEGE STANDAARDISATIE

<b>Agendapunt:</b>	5.		
<b>Bijlagen:</b>	Rapport Monitor Open Standaardenbeleid 2012		
<b>Aan:</b>	College Standaardisatie		
<b>Van:</b>	Forum Standaardisatie		
<b>Datum:</b>	16 november 2012	<b>Versie</b>	1.0
<b>Betreft:</b>	Stimulering adoptie open standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst		

**Doel**

Deze notitie betreft een advies van het Forum Standaardisatie aan het College Standaardisatie op basis van de resultaten van de Monitor open standaardenbeleid 2012 (effectief over het jaar 2011). Deze monitor voert ICTU jaarlijks uit op verzoek van Forum Standaardisatie en het ministerie van EZ. Uit de monitor 2012 blijkt dat overheden in aanbestedingen lang niet altijd vragen om de relevante open standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst.<sup>1</sup> Daarnaast is het beeld dat er nog niet wordt gerapporteerd volgens het 'leg-uit' principe. Aan de Tweede Kamer is toegezegd over de monitorresultaten te rapporteren. Het Forum vraagt uw actieve steun om de adoptie van open standaarden verder te vergroten.

**Analyse en conclusies**

- a. De monitor heeft vooral in kaart gebracht of er door centrale en decentrale overheden in Europese aanbestedingen in 2011 naar open standaarden is gevraagd. Dat geeft een indicatie, maar zegt niet alles over het feitelijke gebruik van een bepaalde open standaard. Het brengt bijvoorbeeld niet de 'installed base' in kaart en er is niet gekeken naar aanschaf van ICT-systemen die niet Europees is aanbesteed.
- b. Uit de monitor komt naar voren dat relevante aanbestedingen - zeker bij lokale overheden (eens per ca. 7 jaar) - maar beperkt voorkomen. Daarnaast valt op dat een aantal open standaarden slechts voor specifieke organisaties en/of in specifieke gevallen relevant lijkt.
- c. Gelet op deze bevindingen, wil Forum Standaardisatie op een andere manier gaan monitoren, overheden meer op maat ondersteunen en de adoptie op aanvullende wijzen stimuleren.
- d. Het Forum stelt voor om de monitor 2013 ook te richten op het in kaart brengen van het feitelijke gebruik van open standaarden en de eventuele knelpunten, met bijvoorbeeld de focus op een aantal prioritaire standaarden.

<sup>1</sup> Voor de 'pas toe of leg uit'-lijst met open standaarden zie <http://www.forumstandaardisatie.nl/ptolu>

- e. Het Forum wil overheden daarnaast graag meer *op maat* ondersteunen door *voorafgaand* aan de aanschaf op verzoek te helpen en daarvoor (m.b.v. de organisatie achter de standaarden) specifieke expertise en hulpmiddelen beschikbaar stellen.
- f. Het Forum stelt daarnaast voor om de adoptie op aanvullende wijzen te bevorderen, zoals via de band van leveranciers, via de inkoopvoorwaarden, via optrekken met organisaties als Manifestgroep, KING en IPO, en via het stimuleren van het gebruik van i-NUP-bouwstenen met open standaarden, inclusief de in het Regeerakkoord genoemde basisregistraties.
- g. Het voorgaande laat onverlet dat uit de monitor blijkt dat er ook een flinke uitdaging en verantwoordelijkheid ligt bij de overheidsorganisaties zelf. Zowel voor 'pas toe' (d.w.z. vragen om relevante standaarden in aanbestedingen) als voor 'leg uit' (d.w.z. verantwoording in jaarverslag achteraf conform de voorschriften). 'Pas toe of leg uit' is gericht op verantwoording en 'peer review'. Zoals ook in andere domeinen blijkt (bijv. duurzame inkoop), kan een dergelijk mechanisme alleen werken als partijen bereid zijn tot transparantie en als verantwoordelijken elkaar kritisch volgen.
- h. Voor het bevorderen van adoptie (f) en het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties zelf (g), is betrokkenheid van zowel het College Standaardisatie (coördinerende rol) als de overheidsorganisaties die de leden van het College vertegenwoordigen cruciaal. Daarnaast is een intensivering van de samenwerking met BRG en ICCIO<sup>2</sup> van belang, zodat hun beleid en besluiten elkaar wederzijds versterken.
- i. Een en ander sluit aan bij het regeerakkoord dat besparingen noemt (via reductie van administratieve lasten, shared services, elektronische dienstverlening en basisregistraties) waarvoor de toepassing van het open standaardenbeleid cruciaal is.

Datum  
16 november 2012

### **Beslispunten**

U wordt gevraagd kennis te nemen van de bevindingen in te stemmen met de onderstaande beslispunten ter verdere stimulering van de adoptie van de open standaarden op de 'pas toe of leg uit'-lijst.

1. Het verder uitwerken (BFS) en uitvoeren (allen) van de hierboven geschetste aanpak.
2. Het door BFS namens College inbrengen van een notitie (met actiepunten en actiehouders) in de BRG en in de ICCIO die is gericht op geïntensiveerde samenwerking met College Standaardisatie, met het oog op wederzijdse versterking van beleid, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de praktijk van het aanbesteden en de adoptie van open standaarden via i-NUP-bouwstenen (incl. basisregistraties) en via de rijksbrede shared services.
3. Het daarbij nader inventariseren van knelpunten en achterhalen van de ondersteuningsbehoefte bij enkele van de organisaties die worden vertegenwoordigd door College-leden en die deel uitmaakten van de onderzoekspopulatie. College-leden worden opgeroepen evt. knelpunten en ondersteuningsbehoeften te inventariseren en deze bij BFS te (laten) melden.

In juni komt het onderwerp weer terug op de College agenda.

<sup>2</sup> BRG staat voor Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid en ICCIO voor Interdepartementale Commissie Chief Information Officers.

**Toelichting bij analyse en conclusies**Datum  
16 november 2012*Ad a. Vragen vs. gebruiken*

De Monitor Open standaardenbeleid is een voortzetting van de voormalige NOiV-monitor (onderdeel open standaarden). De monitor is tot nu toe vooral gericht op de werking van het op het aanbestedingen gerichte instrument 'pas toe of leg uit'. De huidige monitor heeft dan ook vooral in kaart gebracht of het 'pas toe of leg uit'-principe door overheidsorganisaties is ingevoerd en wordt nageleefd. Hiervoor is een mini-survey (zelf-rapportage) uitgevoerd en zijn Europese aanbestedingsdocumenten en jaarverslagen geanalyseerd.

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).

In mindere mate is in de monitor aandacht besteed in hoeverre overheden de open standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst daadwerkelijk gebruiken. De monitor omvatte, naast de zelf-rapportage en het aanbestedingenonderzoek, een onderzoek naar open standaarden in i-NUP-bouwstenen en er zijn adoptie-onderzoeken van derde-partijen gebruikt.

Duidelijk is geworden dat de monitor, door haar huidige focus op het instrument van 'pas toe of leg uit', niet alles zegt over het feitelijke gebruik van standaarden. Reeds aangeschafte open standaarden zijn bijvoorbeeld niet gemeten ('installed base') en aanschaf, die niet Europees wordt aanbesteed, ontbreekt. Bovendien zijn detacheringen buiten beschouwing gelaten.

*Ad b. Beperkt aantal aanbestedingen*

Uit de monitor komt naar voren dat relevante aanbestedingen - zeker bij lokale overheden - maar beperkt voorkomen (departementen eens per 2,5 jaar en gemeenten eens per 7 jaar). Daarnaast valt op dat een aantal standaarden niet of nauwelijks voorkomt in aanbestedingen en (naar eigen zeggen) ook niet of nauwelijks wordt toegepast. Deze standaarden lijken slechts voor specifieke organisaties en/of in specifieke gevallen relevant.

*Ad d. Aanpassing monitor*

Op initiatief van Bureau Forum Standaardisatie is in de monitor van dit jaar al meer aandacht geweest voor feitelijke adoptie en knelpunten dan in voorgaande jaren. Echter, nog niet alle beschikbare meetinstrumenten en bronnen van derden zijn meegenomen in de uitgevoerde monitor. In toekomstige monitoronderzoeken moeten deze wel volledig benut worden. Daardoor ontstaat een scherper beeld van de stand van zaken, de voortgang en eventuele knelpunten.

*Ad e. Ondersteuning op maat voor overheden*

In de monitor komt het beeld naar voren dat (zelfs) overheden die het beleid onderschrijven er in de praktijk moeite mee hebben om het goed uit te voeren. Ondermeer doordat (afgezien van ministeries) zij maar af en toe een aanbesteding doen waarbij specifieke open standaarden relevant zijn.

Dit kan worden ondervangen door ondersteuning op maat te bieden. Gedacht kan worden aan het publiceren van een overzicht van veelvoorkomende aanbestedingen

en de daarbij relevante open standaarden, het inrichten van een vraagbaak of helpdesk, de voorbeeld-bestekteksten die reeds in ontwikkeling zijn, het actief volgen door het Bureau van aanbestedingen en daarop reageren, afspraken maken over "check altijd even bij het Bureau welke open standaarden relevant zijn". Ook de standaardisatie-organisaties, zeker voor open standaarden met een specifiek en beperkt toepassingsgebied, hebben hierbij een rol.

**Datum**  
**16 november 2012**

*f. Aanvullende wijzen van stimulering adoptie*

De monitor identificeert leveranciers van software als een belangrijke schakel om de adoptie van een open standaard te bevorderen (door open standaarden in te bouwen in hun software-aanbod onder de motorkap).

Tot nu toe zijn leveranciers in algemene zin gecommitteerd (via het "Leveranciersmanifest open standaarden") en zijn er rondom bepaalde standaarden leveranciersbijeenkomsten (bijv. SEPA testevents) georganiseerd. KING heeft met de GEMMA Softwarecatalogus en terugkerende leveranciersbijeenkomsten initiatief genomen om voor de gemeentemarkt helder te krijgen welke open standaarden door softwareleveranciers worden ondersteund. Bureau Forum Standaardisatie heeft inmiddels met KING afspraken gemaakt om dit initiatief actief te ondersteunen en verder te verbeteren door standaardisatie-organisaties actiever te betrekken.

Andere belangrijke leveranciers zijn beheerders van i-NUP-bouwstenen inclusief basisregistraties. Via 9 van de 13 NUP-bouwstenen kan de adoptie van een belangrijk gedeelte van de open standaarden (10 van de 24) worden gestimuleerd. Overheden die deze i-NUP-bouwstenen inzetten voldoen daarmee voor dat gedeelte aan de relevante open standaarden. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dat niets zegt over de toepassing van open standaarden in de andere gedeeltes van de ICT van de desbetreffende overheidsorganisatie.

Uit de monitor komt naar voren dat de i-NUP-bouwstenen in redelijke mate voldoen aan open standaarden. Er is ruimte voor verbetering. Bij de basisregistraties is het onduidelijk of en in welke mate de relevante standaarden (met name Digikoppeling, Geo-standaarden en StUF) ondersteund worden. Verder zijn de (koppelvlak-)specificaties van veel i-NUP-bouwstenen niet publiekelijk beschikbaar. Daardoor vergde het tijdens het monitoronderzoek veel inspanning om via de beschikbare informatie over de i-NUP-bouwstenen een beeld te krijgen van de ondersteuning van open standaarden. Dit soort informatie is voor geïnteresseerde softwareleveranciers en overheden zeer relevant. Door de samenwerking met de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-overheid (BRG) te intensiveren kunnen deze aandachtspunten effectiever worden opgepakt.

*Ad g. Overheden en 'pas toe of leg uit'*

Voor de Nederlandse (semi-)overheid zijn open standaarden de norm: voor de (semi-)publieke sector geldt sinds 2009 een 'pas toe of leg uit'-regime. Voor de Rijksoverheid is het 'pas toe of leg uit'-regime vastgelegd in de Rijksinstructie. Voor mede-overheden zijn afspraken gemaakt via i-NUP-Resultaatafspraak 20.

Overheden zijn verplicht om bij de aanschaf van ICT-systemen/-diensten voor € 50.000,- en meer de relevante standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst te eisen. 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. Dit betekent dat overheden in hun jaarverslagen

altijd moeten rapporteren of ze open standaarden van de 'pas toe of leg uit'-lijst hebben toegepast waar dat moest, of er van de 'pas toe'-regel is afgeweken en of dat is vastgelegd in de administratie. Dat geldt ook als niet is afgeweken.<sup>3</sup>

**Datum**  
**16 november 2012**

Het kabinet kondigde eind 2011 een aantal maatregelen aan ter versterking van 'pas toe of leg uit'. Dit heeft geleid tot opname van 'leg uit'-bepalingen in de Rijksbegrotingsvoorschriften en in de Richtlijnen commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Bovendien heeft het kabinet eind vorig jaar de CIO's gevraagd om het proces van 'pas toe of leg uit' voldoende te borgen en deel uit laten maken van de kaders voor grote ICT-projecten binnen het Rijk.<sup>4</sup>

Voor het overgrote deel van de standaarden is er sinds de opname op de 'pas toe of leg uit'-lijst sprake van een licht stijgende trend als het gaat om het naar eigen zeggen toepassen van deze standaarden bij aanbestedingen. Hoewel de respondenten vaak denken of zeggen dat zij grotendeels conform 'pas toe of leg uit' hebben gehandeld, komt uit de uitgevoerde monitor naar feitelijke aanbestedingen een veel minder positief beeld naar voren. Overheden vragen vaak niet om relevante standaarden ('pas toe') en leggen geen verantwoording af via het jaarverslag ('leg uit').

In een paar gunstige uitzonderingen zijn de relevante open standaarden daadwerkelijk in aanbestedingen gevraagd, maar bij de meeste aanbestedingen wordt afgeweken. Bij 6 van de onderzochte 55 aanbestedingen werden alle relevante open standaarden gevraagd. Bij 16 aanbestedingen werd een deel van de relevante standaarden gevraagd en bij 33 werd geen enkele relevante standaard gevraagd.

Over de geconstateerde afwijkingen is geen verantwoording afgelegd in jaarverslagen ('leg uit'). 4 ministeries hebben niets over open standaarden opgenomen in hun jaarverslag. 7 van de 11 ministeries besteden in het jaarverslag in algemene zin aandacht aan het open standaardenbeleid. In de meeste gevallen bestond die uit de verklaring, dat niet was afgeweken van de Instructie Rijksdienst. Geen enkel jaarverslag bevat een concrete 'leg uit' voor de aanbestedingen waarbij sprake was van afwijking. Hetzelfde beeld is zichtbaar bij decentrale overheden.

#### *Ad i. Impact nieuwe regeerakkoord*

In het nieuwe regeerakkoord zijn maatregelen voor een krachtige en dienstverlenende (digitale) overheid voor burgers en bedrijven aangekondigd, waarbij ook open standaarden voor toekomstvast ICT-systemen belangrijk zijn. Het gaat dan onder meer om het opvangen van een nieuwe taakstelling voor een goedkopere, flexibelere en efficiëntere Rijksdienst, onder meer door het versterken van de governance en sourcing binnen de bedrijfsvoering en geïntensiveerde inzet op programma's voor de Compacte Overheid, zoals deelname van ministeries en ZBO's aan rijksbrede shared services. Ook is opgenomen dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal afhandelen.

Voor gemeenten is het perspectief om besparingen te realiseren door schaalvoordelen en minder dubbeling van taken. Op de wat langere termijn zal samenvoeging van gemeenten leiden tot het delen en herinrichten van ICT-systemen en zijn open standaarden relevant. De verwachting is dat de

<sup>3</sup> Zie: <http://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/voor-overheden/pas-toe-of-leg-uit-regime/>

<sup>4</sup> Zie "Derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding", <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/13/de-derde-voortgangsrapportage-nederland-open-in-verbinding.html>

moelijkheden van met name kleine gemeenten met open standaarden in aanbestedingen dan niet meer aan de orde zal zijn.

**Datum**  
**16 november 2012**