

CTO Raad

BZK/DGOBRDirectie
Informatiseringsbeleid Rijk**Contactpersoon**

Harry Wever en Hilly Buyne

T 0654202793 / 0650738037

Datum

10 augustus 2015

Kenmerk

notitie

Aanpak uitvoering motie Oosenbrug Gesthuizen

Inleiding

Op 8 april 2015 heeft het debat met de TK over het rapport over ICT-projecten bij de overheid van de tijdelijke commissie ICT plaatsgevonden. N.a.v. dit debat heeft de TK op 14 april jl. een motie over het gebruik van open standaarden, leveranciersafhankelijkheid en open source software toepassingen in stemming gebracht en aangenomen.

De Minister voor WenR heeft de motie opgevat als ondersteuning van het regeringsbeleid en overgenomen. Verder heeft de motie een relatie met een aanbeveling van de tijdelijke commissie ICT over het daadwerkelijk toepassen van het "pas-toe-of-leg-uit beleid" op het gebied van de open standaarden.

De motie Oosenbrug en Gesthuizen verzoekt de regering, voor deze de Minister voor Wonen en Rijksdienst, om:

1. er voor te zorgen dat voor eind 2015 bij alle aanbestedingen correct omgegaan wordt met de relevante open standaarden;
2. te onderzoeken hoe door middel van exit strategieën de overheid minder afhankelijk kan worden van ICT aanbieders en hierover verslag uit te brengen aan de TK;
3. in elke aanbesteding van een nieuw ICT project het bestek zodanig op te stellen dat open source toepassingen een gelijke kans maken en bij de keuze van een closed source toepassing deze toe te lichten.

Deze notitie geeft de aanpak uitwerking van de motie langs bovengenoemde drie lijnen weer.

1. Aanpak ten aanzien van open standaarden in aanbestedingen

Datum
10 augustus 2015

De Monitor Open Standaardenbeleid wordt jaarlijks uitgevoerd door ICTU in opdracht van het Bureau Forum Standardisatie (BFS) en het ministerie van EZ. Het "Pas-toe-of-leg-uit" principe is vastgelegd in de Rijksinstructie inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten, 8 november 2008.

Probleem

De Monitor Open Standaardenbeleid was mede aanleiding voor de Tweede Kamer motie. In de monitor 2014 is geconcludeerd dat bijna 60% van de aanbestedingen van het Rijk niet voldoet aan het Open Standaardenbeleid of "pas-toe-of-leg-uit"-regime: voor het ICT-project of de I-dienst wordt niet gevraagd naar de van belang zijnde open standaarden.

In ca. 20% van de gevallen wordt slechts een deel van de open standaarden gevraagd en niet de cruciale standaarden. In ca. 8% van de gevallen wordt een deel van de relevante open standaarden gevraagd, waaronder alle cruciale standaarden. In slechts 14% van de gevallen worden alle relevante én cruciale open standaarden gevraagd. Voorgaande jaren geven een vergelijkbaar beeld voor de aanbestedingen van de rijksoverheid.

Maatregelen

- *Verbeteren informatie t.b.v. Monitor Open Standaardenbeleid 2015*

In het kader van de Monitor Open Standaardenbeleid worden de aanbestedingsdocumenten van de aanbestedingen van het Rijk die op TenderNed staan bestudeerd. Samen met BFS heeft DGOBR, als vertegenwoordiger van de rijksdienst, gekeken naar de voorlopige uitkomsten van de individuele beoordelingen van de aanbestedingen binnen het Rijk. Gebleken is ondermeer dat verscheidende ministeries in hun aanbestedingsdocumenten, bestekteksten en de Nota van inlichtingen nog te impliciet vragen naar specifieke open standaarden en dat de informatie die gebruikt wordt voor de beoordeling door de onderzoekers in veel gevallen niet volledig is en dus aanvulling behoeft. Ook worden niet alle aanbestedingsdocumenten (met name bestekteksten) via TenderNed gepubliceerd, terwijl in die documenten ook relevante standaarden (kunnen) worden opgenomen.

Wanneer tijdig (tijdens uitvoering van het onderzoek) aanvullende informatie wordt aangeleverd aan de onderzoekers, over de specifieke aanbestedingen van de afgelopen periode, zal naar verwachting ook een betere beoordeling van de projecten kunnen plaatsvinden, dit met als resultaat een positiever beeld over de aanbestedingen van het Rijk.

Actie: DGOBR meldt de betreffende departementen of een specifiek project/aanbesteding van haar is geselecteerd waarvoor de onderzoekers aanvullende informatie/documenten nodig hebben. Op die manier kunnen de onderzoekers alle relevante aanbestedingsstukken gebruiken om te toetsen of de rijksinstructie is toegepast.

Advies: De leden van CTO Raad worden geadviseerd om te sturen op het tijdig verstrekken van de aanbestedingsstukken en nadere informatie te geven over specifieke aanbestedingen van hun organisatie wanneer de onderzoekers van de Monitor Open Standaardenbeleid hierom vragen.

Datum
10 augustus 2015

- *Verbeteren kwaliteit Monitor Open Standaardenbeleid (2016 e.v.)*

N.a.v. de motie hebben DGOBR en BFS o.a. de onderzoeksmethode en de beoordelingscriteria besproken. Geconcludeerd is dat de onderzoeksoptzet, de beoordelingsprocedure, alsook de informatie die wordt gebruikt voor de beoordeling van projecten verder kan worden verbeterd. Hierdoor wordt een beter, betrouwbaarder beeld verkregen van de wijze waarop binnen ICT-aanbestedingen bij de rijksoverheid wordt omgegaan met de toepassing van de rijksinstructie.

Actie: DGOBR evalueert met BZK/B&I en EZ de onderzoeksmethodiek en beoordeling van projecten binnen de Monitor Open Standaardenbeleid.

- *Verbetering Pas-toe-of-leg-uit regime bij de rijksoverheid*

Naleving rijksinstructie

De (rijks)overheid heeft zich verplicht tot gebruik van de open standaarden die op de Pas-toe-of-leg-uit lijst staan. Deze verplichting kent zijn grondslag in de Rijksinstructie inzake aanschaf ICT diensten en producten, Staatscourant nr. 227, 2008.

Wanneer bij een aanbesteding (terecht of niet) wordt besloten om een verplichte open standaard niet toe te passen dan dient hiervoor een uitleg te worden gegeven in het jaarverslag¹ van het betreffende ministerie. Op die manier kan ook worden voldaan aan het "pas-toe-of-leg-uit regime".

Welke open standaarden relevant zijn bij een ICT-project, is te vinden op: <https://forumstandaardisatie.nl/pastoeofleguit>.

De Helpdesk van het Bureau Forum Standaardisatie is bereikbaar onder tel. 070-8887776 (of 06-BEL-BFS) en forumstandaardisatie@logius.nl.

Advies: De leden van de CTO Raad worden geadviseerd om binnen het eigen departement of organisatie, in het kader van de naleving van de rijksinstructie, de noodzakelijke acties te ondernemen om te voldoen aan het pas-toe-of-leg-uit regime m.b.t. de toepassing van open standaarden.

Uit de Monitor Open Standaardenbeleid 2015 ontstaat een beeld voor welke ICT aanbestedingen het "leg-uit" principe verplicht zal zijn.

Actie: DGOBR zal die signalen uit de monitor 2015 aan de desbetreffende departementen doorgeven.

Actie: DGOBR overlegt met de ADR om op basis van de jaarverslagen van de departementen de naleving van het 'pas-toe-of-leg-uit' regime in beeld te brengen en hierover te rapporteren.

¹ Zie Rijksbegrotingsvoorschriften 2013

<http://rbv.minfin.nl/2013/modellen/verantwoording/3-24-bedrijfsvoeringsparagraaf>

- *Instructie en workshop ICT en aanbesteden*

Datum
10 augustus 2015

Het uitvragen van de relevante standaarden blijkt in de praktijk complex. Niet in de laatste plaats omdat dit een samenspel is van IT-architect of opdrachtgever en de inkoper. Het is voor de departementen daarom niet altijd even duidelijk welke standaarden van toepassing zijn op een specifiek project of wat het "pas-toe-of-leg-uit"-regime precies behelst. Een heldere uitleg zal de naleving naar verwachting verbeteren.

Actie: BFS maakt momenteel een handreiking ICT aanbestedingen voor inkopers. Deze handreiking kan worden gebruikt bij de afweging, op basis van CPV-codes en toepassingsgebied van de standaard, welke standaarden van toepassing zijn op een specifieke aanbesteding. De handreiking bevat voor iedere standaard van de "pas-toe-of-leg-uit" lijst besteksteksten die inkopers en hun opdrachtgevers kunnen gebruiken bij een aanvraag voor een ICT product of dienst. De handreiking en besteksteksten zullen onder andere worden geplaatst op de website van BFS, Nora en worden ontsloten via EAROnline. Naar verwachting is de handreiking in oktober 2015 gereed.

Ook wordt door BFS een hulptool (beslisboom) ontwikkeld waarmee een selectie kan worden gemaakt van de voor een project relevante open standaarden van de pas-toe-of-leg-uit lijst. De hulptool kan worden gebruikt door inkopers, IT-architecten en hun opdrachtgevers, maar zal ook worden gehanteerd door de onderzoekers van de Monitor Open Standaardenbeleid.

De hulptool is naar verwachting in december 2015 gereed.

In het curriculum ICT en aanbesteden van de Rijksacademie voor Financiën en Bedrijfsvoering (RAFEB) wordt jaarlijks een workshop over Open Standaarden gegeven. Gepland wordt deze workshop (dagdeel) ook aan te bieden bij IUC's, CIO-offices en door de rijksdienst veel ingeschakelde particuliere inkoopondersteuners. Onderdeel van de workshop zal zijn het werken met de bovengenoemde handreiking en hulptool.

Actie: DGOBR en BFS organiseren aan het eind van het jaar een workshop ICT en aanbesteden voor inkopers van IUC's, CIO-offices en inkoopondersteuners.

- *Standaard besteksteksten aanbestedingen ICT projecten*

In maart 2013 zijn bij BFS generieke besteksteksten voor verplichte ICT standaarden bij aanbestedingen conform het Open Standaardenbeleid gepubliceerd.

Advies: de leden van CTO Raad worden geadviseerd het toepassen van de generieke besteksteksten voor het gebruik van de open standaarden van de "pas-toe-of-leg-uit" lijst in de aanbestedingsdocumenten van departementen of diensten te promoten binnen de eigen organisatie.

- *Voorstel aanpassen modelovereenkomsten ARBIT*

Datum
10 augustus 2015

De ARBIT geeft de regels en voorwaarden voor ICT-aanbestedingen van het Rijk. Gekoppeld aan de ARBIT zijn de modelovereenkomsten die kunnen worden gebruikt bij aanbestedingen.

Actie: DGOBR/DIR en DGOBR/FHIR (inkoop) zijn in overleg met de Commissie Bedrijfsjuridisch Advies (CBA) over het gebruik van (relevante) open standaarden in de modelovereenkomsten van de ARBIT.

2. Aanpak ten aanzien van leveranciersafhankelijkheid en exit strategieën

Probleem

De afhankelijkheid van de rijksoverheid van een beperkt aantal grote leveranciers is sterk. Dit kan leiden tot hoge maatschappelijke kosten voor software en belemmeringen in de (door)ontwikkeling van de dienstverlening. Zijn er mogelijke alternatieven? Kan de overheid door exit strategieën minder afhankelijk worden van ICT leveranciers?

Aanpak

Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen zal DGOBR een aantal specifieke acties uitvoeren:

- **Actie:** Uitwerking leveranciersafhankelijkheid in SLM plannen ten aanzien van de huidige strategische leveranciers Microsoft, SAP en Oracle. SLM-ers worden hiervoor apart benaderd.
- **Actie:** Bureautesk studie naar de consequenties van het overstappen van de ene grote leverancier naar een andere grotere leverancier (bijvoorbeeld van Oracle naar SAP): implicaties van overstappen in kaart brengen (negatieve) business case, etc.
- **Actie:** In kaart brengen van de alternatieven voor de top 10 spend leveranciers.
- **Actie:** Op basis van bovenstaande verkenning onderzoek te (laten) doen, door een extern bureau, om aanbevelingen te doen ten aanzien van het verkleinen van leveranciersafhankelijkheid.

3. Aanpak ten aanzien van gelijke kansen voor open source toepassingen in aanbestedingen

Probleem

In de kabinetsreactie op het rapport Elias is aangegeven dat de commissie stelt dat het Rijk in de praktijk te weinig kiest voor open source software. Bij de keuze van het type software door het Rijk is altijd een bedrijfseconomische overweging aan de orde.

In vele gevallen leidt deze tot de keus voor opensourcesoftware, zoals ook de Rekenkamer in 2011² signaleerde. Met name in meer technische omgevingen (servers) worden open source producten toegepast.

Zo zijn het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden geen doel op zich, maar een middel om strategische/tactische doelen te bereiken, zoals overheidsdienstverlening door betere toegankelijkheid door uitwisselbaarheid van gegevens (interoperabiliteit) en flexibiliteit en keuzevrijheid in ICT huishouding (leveranciersafhankelijkheid)

De Tweede Kamer heeft geconstateerd dat het kabinet geen ambitieuze doelstellingen heeft ten aanzien van open source software en wil dat in aanbestedingen gelijke kansen worden gecreëerd en dat bij keuze voor closed source keuzes worden toegelicht.

Datum

10 augustus 2015

Aanpak

- **Actie:** Interviews bij de gemeente Ede en de gemeente Woerden, die in het verleden bewust gekozen hebben voor meer open source software, over de inzet, gebruik en beheer van open source software. Wat zijn redenen om voor open source te kiezen en wat zijn de implicaties van deze keuze?
- **Actie:** Bij aanbestedingen, via aanbestedingsdocumenten, uitdrukkelijk leveranciers wijzen op de mogelijkheden van open source oplossingen.
- **Actie:** Met Nederland ICT bespreken welke signalen er uit de branche zijn ontvangen ten aanzien van de inzet van open source software binnen de rijksoverheid?
- **Actie:** In kaart brengen welke alternatieven er zijn op de verschillende systeemniveaus, dit mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de ARK. Binnen het Rijk wordt immers op applicatieniveau ook open source ingezet. Wat is open en wat is closed op verschillende systeemniveaus?

² TK 32679, nr. 2