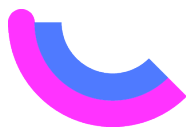




MONITOR OPEN STANDAARDEN 2024

Hoofdpijnen en conclusies



Auteurs: Siwert de Groot, Joost Vreuls

Datum: 29 oktober 2024

Versie: 0.4



Inhoudsopgave

Kernboodschap	3
Inleiding en leeswijzer	4
Het open standaarden beleid	5
Pas toe bij aanbestedingen: is de groei eruit?	7
<i>In de helft van de gevallen wordt om de relevante open standaarden gevraagd</i>	<i>7</i>
<i>Onderscheid tussen goed en minder goed scorende aanbestedingen.....</i>	<i>8</i>
<i>Betere scores gegevensuitwisseling, minder veilig internet bij medeoverheden.....</i>	<i>8</i>
<i>Steeds meer standaarden relevant.....</i>	<i>11</i>
Het Leg uit-beleid werkt niet zoals bedoeld	12
Voorzieningen: adoptie op hoog niveau	13
<i>Opzet van het onderzoek naar de voorzieningen</i>	<i>13</i>
<i>Uitkomsten: adoptie is vergevorderd, mede door groei sinds 2021 en 2022</i>	<i>14</i>
<i>Het gebruik van voorzieningen</i>	<i>16</i>
De Cloud: driekwart van de aanbestedingen	17



Kernboodschap

Het toepassen van open standaarden helpt om de digitale overheid veiliger en toegankelijker te maken, bevordert de kwaliteit en de uitwisseling van gegevens en de onafhankelijkheid van leveranciers. De adoptie van open standaarden is noodzakelijk voor een goede digitale dienstverlening aan burgers en ondernemers. En dat begint al bij de aanbesteding. Uit de Monitor Open Standaarden blijkt dat bij overheidsaanbestedingen in 2023 slechts de helft van alle relevante standaarden wordt uitgevraagd. En kijkend naar de trend in recente jaren *lijkt de groei te stagneren*: sinds 2018 schommelt het aandeel rond de 50 procent. Bij ongewijzigd beleid is het aannemelijk dat het percentage uitgevraagde standaarden op dit niveau blijft hangen.

De rijksoverheid scoort wat beter dan de medeoverheden. Dat was in de vorige Monitor net andersom. Van de 70 aanbestedingen krijgen 7 het predicaat perfect, allen uitgevoerd door het Rijk en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). 5 aanbestedingen krijgen het predicaat slecht, allen uitgevoerd door medeoverheden (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen).

In vergelijking met de vorige Monitor, scoren organisaties beter bij standaarden gericht op de uitwisseling van gegevens. De medeoverheden hebben dit keer bovendien duidelijk meer standaarden uitgevraagd gericht op openbaarheid en toegankelijkheid. Wat wel opvalt is dat zij aanzienlijk minder standaarden hebben uitgevraagd die gericht zijn op veilig internet, ondanks een nieuwe wettelijke verplichting.

Uit de perfect scorende aanbestedingen blijkt dat het **Pas toe**-beleid prima kan werken in de praktijk. De ministeries van EZK en van I&W, het Kadaster, de provincie Noord-Holland en de gemeenten Groningen en Den Bosch zijn daar goede voorbeelden van. Het **Leg Uit**-deel van het beleid daarentegen, dat werkt niet zoals bedoeld. Slechts de ministeries van BZK, I&W en OCW vormden een positieve uitzondering, bij alle andere onderzochte overheidsorganisaties ontbrak de verplichte verantwoording over aanbestedingen geheel of grotendeels.

Het beeld van de implementatie van verplichte open standaarden in 27 nationale voorzieningen - denk bijvoorbeeld aan DigiD, MijnOverheid.nl en de basisregistraties - is positief. Van de 483 relevante standaarden waren er 394 daadwerkelijk in voorzieningen toegepast, ofwel: 82 procent. Ten opzichte van eerdere metingen is dat een stijging. Als we ook meenemen dat voorzieningen soms deels voldoen aan de implementatie van de standaard of dat de implementatie gepland staat, dan is de score zelfs 95 procent. Kortom: bij de voorzieningen is in 2024 sprake van een hoog niveau van adoptie van verplichte open standaarden en van groei in vergelijking met het recente verleden. Minder positief is dat niet alle voorzieningen voldoen aan de wettelijk verplichte standaarden van Digi-toegankelijkheid en HSTS en HTTPS. In vergelijking met eerdere metingen is er bij deze standaarden wel spraken van vooruitgang in de adoptie.

In deze Monitor hebben we het aandeel van cloudapplicaties in de 70 onderzochte aanbestedingen voor het eerst precies kunnen vaststellen (een nulmeting). Daaruit blijkt dat bijna driekwart van de aanbestedingen in 2023 applicaties in de cloud betrof. Bij rijksoverheid en zbo's was dat 69 procent, bij de medeoverheden zelfs 77 procent. Met betrekking tot de risico's rond de cloud, wordt geconstateerd dat het bewaken van de datasoevereiniteit onverminderd urgent blijft.



Inleiding en leeswijzer

Al sinds 2011 monitort [ICTU](#) in opdracht van het [Forum Standaardisatie](#) het gebruik van de [open standaarden](#). Vorig jaar is besloten de publicatie van de Monitor Open Standaarden in een aantal onderdelen te splitsen: afzonderlijke onderzoeksrapporten met een korte integrerende rapportage daarbovenop. De onderliggende rapporten zijn beschikbaar voor eenieder die behoefte heeft aan een meer gedetailleerd beeld over open standaarden in de praktijk. De Monitor Open Standaarden 2024 bestaat uit de volgende vier onderdelen:

- *Hoofdpijnen en conclusies 2024* (ICTU): dit document.
- *Vraag naar open standaarden in aanbestedingen uit 2023* (ICTU): onderzoek naar de uitvraag van open standaarden in een selectie van 70 openbare aanbestedingen. [[P.M. link naar rapport op site Forum](#)]
- *Voorzieningenonderzoek Monitor Open Standaarden 2024*: onderzoek uitgevoerd door PBLQ naar de adoptie van open standaarden in nationale voorzieningen in 2024. [[P.M. link naar rapport op site Forum](#)]

In de eerstvolgende paragraaf wordt het open standaarden beleid beschreven, inclusief het beleidsinstrument van **Pas toe of leg uit**. Lezers die bekend zijn met het beleid kunnen beginnen met de daaropvolgende paragraaf waarin wordt ingegaan op het **Pas toe**-deel van het beleid: worden de relevante standaarden bij aanbesteding daadwerkelijk uitgevraagd. Daarna wordt gekeken naar het **Leg uit**-deel: als de relevante aanbestedingen niet worden uitgevraagd, verantwoordt men zich daar dan over in het jaarverslag. In de daaropvolgende paragraaf is er aandacht voor de implementatie van open standaarden in nationale voorzieningen: hoe ver is men daarmee en hoe verhoudt zich dat tot eerdere metingen. Ter illustratie van het belang van de voorzieningen worden daar tevens enkele gegevens over het gebruik van voorzieningen gepresenteerd. Tot slot besteden we, net als vorig jaar, aandacht aan cloud-diensten.



Het open standaarden beleid

Open standaarden [zijn specificaties van een bepaald type product of dienst](#), zodat deze door veel partijen te hanteren zijn. Een voorbeeld van een open standaard is het gebruik van HTML: de standaard opmaaktaal voor webpagina's, waar geen beperkingen aan zitten vanwege intellectuele eigendomsrechten. Forum voor Standaardisatie [verbindt aan het open zijn van standaarden](#) voorwaarden ten aanzien van het gebruik (gratis), intellectueel eigendom (iedereen mag de standaard gebruiken), inspraakmogelijkheden bij de ontwikkeling, onafhankelijkheid en duurzaamheid.

De overheid wil met het beleid voor open standaarden een aantal doelen bereiken. Overheidsorganisaties moeten over de juiste gegevens beschikken en moeten deze op het juiste moment kunnen delen met elkaar en met burgers en ondernemers. Dit vereist afspraken over hoe gegevens worden vastgelegd en uitgewisseld, dat wordt interoperabiliteit genoemd. Standaardisatie verbetert ook de kwaliteit van data.

Het open standaarden beleid bevordert ook onafhankelijkheid van leveranciers: door open standaarden toe te passen, kan men eenvoudiger van ICT-aanbieder wisselen. Bovendien verhogen open standaarden de veiligheid, bijvoorbeeld door websites en applicaties te beschermen tegen misbruik. Verder zorgen standaarden voor openheid en toegankelijkheid, zodat ook mensen met een beperking met de overheid kunnen communiceren.

[Al bekend met het open standaarden beleid? Ga dan naar pagina 7](#)

Kortom, open standaarden zijn essentieel voor een veilige, inclusieve en digitale samenleving en helpen de publieke dienstverlening te verbeteren. De open standaarden maken deel uit van de [Generieke Digitale Infrastructuur](#) die naast standaarden bestaat uit afspraken en voorzieningen die alle publieke dienstverleners gebruiken voor hun digitale diensten aan burgers en ondernemers.

Het centrale beleidsinstrument voor open standaarden is het principe van **Pas toe of leg uit**. Dit houdt in dat overheidsorganisaties verplicht zijn relevante open standaarden toe te passen bij de inkoop van ICT.¹ Als een standaard wel relevant is maar tijdens de aanbesteding niet wordt uitgevraagd, dan moet de organisatie hierover uitleg geven in het jaarverslag. Een overzicht van alle voor Nederlandse overheidsorganisaties [verplichte open standaarden](#) is te vinden op de website van Forum voor Standaardisatie.

De rol van het Forum Standaardisatie is om standaarden te beoordelen en te adviseren of ze aanbevolen worden voor overheidsorganisaties of zelfs opgenomen worden op de **Pas toe of leg uit**-lijst: de verplichte open standaarden. Open standaarden op deze lijst kunnen een extra verplichting krijgen: een [streefbeeldafpraak](#). Daarbij moet de standaard voor een bepaalde datum ingevoerd zijn. In dat geval is er geen mogelijkheid meer om van die verplichting af te wijken (via Leg Uit). Die afspraak geldt dan niet alleen bij aanbestedingen maar *ook voor bestaande systemen*. Er zijn op dit moment streefbeeldafspraken voor de volgende open standaarden: DKIM, DMARC, DNSSEC, IPv6 en IPv4,

¹ Sinds 2008 is het voor onderdelen van de [rijksoverheid verplicht](#) om bij de aanschaf van ICT te vragen om de relevante open standaarden van de Pas toe of leg uit-lijst. Deze verplichting is later uitgebreid naar medeoverheden en uitvoeringsorganisaties en is in april 2022 door het [Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale overheid](#) voor onbepaalde tijd opnieuw bevestigd.



RPKI, STARTTLS en DANE, SPF en TLS. Er geldt bovendien een [wettelijke verplichting](#) voor een tweetal standaarden: Digitale toegankelijkheid en HTTPS en HSTS.

Forum Standaardisatie houdt zich ook bezig met de ontwikkeling van nieuwe standaarden. Daarnaast worden activiteiten ondernomen om de adoptie te bevorderen doormiddel van bijeenkomsten, webinars, congressen en presentaties in allerlei netwerken. De Monitor Open Standaarden is zelf ook een middel om het gebruik van open standaarden te stimuleren. De publicatie en actieve verspreiding dragen bij aan het uitdragen van het beleid. De gesprekken tussen onderzoekers en beheerders van voorzieningen over de adoptie van open standaarden zijn voor sommige beheerders een prikkel om opnieuw na te denken over de adoptie. Op eenzelfde manier zijn de gesprekken over aanbestedingen een gelegenheid voor organisaties om nog eens naar hun eigen open standaarden praktijk te kijken.



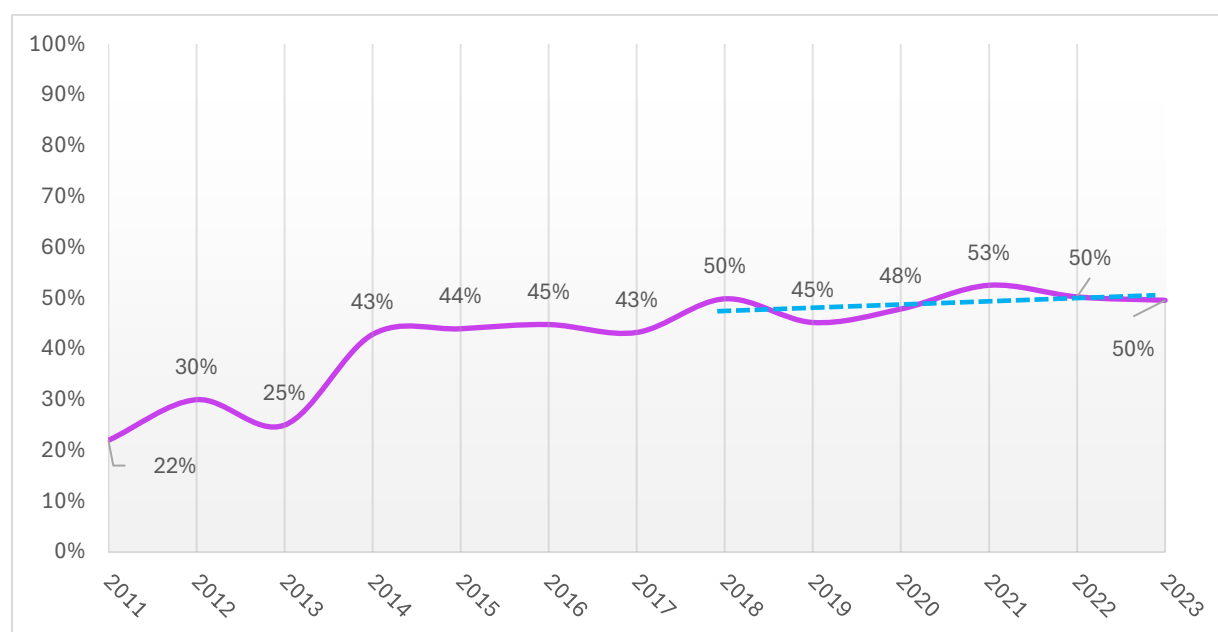
Pas toe bij aanbestedingen: is de groei eruit?

In 2024 heeft ICTU opnieuw onderzoek gedaan naar de toepassing van open standaarden bij openbare aanbestedingen door overheden, dat wil zeggen: de rijksoverheid, zbo's, provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Er zijn dit jaar 70 openbare aanbestedingen uit 2023 onderzocht. Per aanbesteding is door experts vastgesteld welke open standaarden van de **Pas toe of leg uit**-lijst op het gevraagde IT-systeem van toepassing waren en in hoeverre daar in de aanbesteding daadwerkelijk naar is gevraagd (**Pas toe**). In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten op een rij gezet, in het rapport *Vraag naar open standaarden in aanbestedingen 2024* [[P.M. hyperlink](#)] wordt - zoals eerder aangegeven - in meer detail op de uitkomsten ingegaan.

In de helft van de gevallen wordt om de relevante open standaarden gevraagd

In de 70 onderzochte aanbestedingen uit 2023 had in totaal 929 keer om een specifieke open standaard gevraagd moeten worden. Uit de aanbestedingsdocumenten en de eventuele correspondentie met aanbestedende diensten daarover, blijkt dat er 460 keer daadwerkelijk om de betreffende relevante standaard is gevraagd, ofwel: in 50 procent van de gevallen.

Figuur 1. Percentage uitgevraagde relevante open standaarden (2011-2023), inclusief trendlijn.



In [Figuur 1](#) is te zien dat het percentage uitgevraagde relevante open standaarden sinds de eerste meting in 2011 duidelijk is toegenomen. Bovendien is duidelijk zichtbaar dat die toename in recente jaren is afgevlakt. In 2018 werd voor het eerst de 50 procent gehaald, sindsdien varieert het percentage net boven of onder dat getal: 50 procent in 2018 en in de jaren daarna 45, 48, 53, 50 en nogmaals 50 procent.

Vorig jaar constateerden we dat de grote stijging voorbij was maar dat er nog altijd sprake was van een licht stijgende trend. Die conclusie was gebaseerd op de lange termijn trend over de jaren 2011 tot en met 2022. We stellen ons nu de vraag of de trendlijn op die gehele periode gebaseerd moet zijn. De echte groei deed zich immers in de beginjaren voor, mogelijk nog als gevolg van het actieplan Nederland Open in Verbinding. In [Figuur 1](#) is daarom een trendlijn opgenomen die gebaseerd is op de laatste zes jaren, 2018 tot en met 2023. Deze blauwe stippellijn loopt vrijwel horizontaal. Als in de



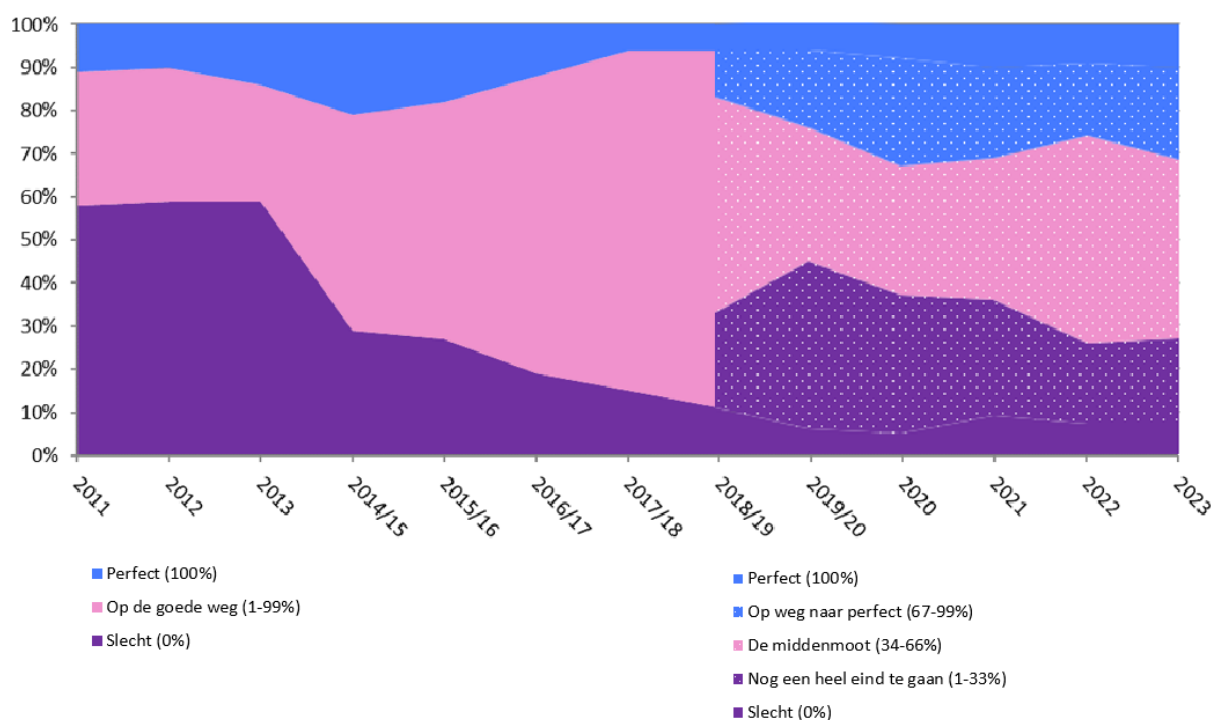
nabije toekomst de omstandigheden verder niet veranderen, als er sprake is van ongewijzigd beleid, dan betekent dit naar verwachting eerder een stabilisatie van de adoptie van open standaarden dan verdere groei. **Is de groei eruit?** Als dat het geval is, dan zou het aandeel van de uitgevraagde relevante open standaarden ook in de nabije toekomst wel eens in de buurt van die 50 procent kunnen blijven hangen.

Onderscheid tussen goed en minder goed scorende aanbestedingen

Achter dit enkele cijfer van het aandeel uitgevraagde relevante open standaarden, gaat een wereld aan variatie schuil. Tussen verschillende organisaties, tussen overheidslagen, tussen domeinen en tussen standaarden. Daarom kijken we nu eerst naar de variaties die zich zoal voordoen.

De aanbestedingen worden in de Monitor Open Standaarden van oudsher onderscheiden in drie categorieën die aangeven hoeveel van de relevante standaarden zijn uitgevraagd. In 2018 is deze indeling verder verfijnd en sindsdien worden 5 categorieën onderscheiden, te weten: *perfect* (alle relevante standaarden zijn uitgevraagd), *op weg naar perfect* (67 – 99 procent van de relevante standaarden uitgevraagd), de *middenmoot* (34 tot 66 procent), *nog een heel eind te gaan* (1 tot 33 procent) en *slecht* (geen enkele relevante standaard uitgevraagd).

Figuur 2. Pas toe bij aanbestedingen, 2011-2023.



Uit **Figuur 2** blijkt dat de *middenmoot* de grootste groep is: 2 op de 5 onderzochte aanbestedingen uit 2023 vallen in deze categorie. In vergelijking met 2022 zijn zowel de categorie *op weg naar perfect* als *nog een heel eind te gaan* toegenomen. In het totaal kregen 7 aanbestedingen het stempel *perfect* en er waren vijf aanbestedingen echt niet goed omdat ze *geen* enkele relevante standaarden uitvroegen. Over een langere periode bekeken (2011 -2023) is die laatste categorie sterk afgenomen.

Betere scores gegevensuitwisseling, minder veilig internet bij medeoverheden

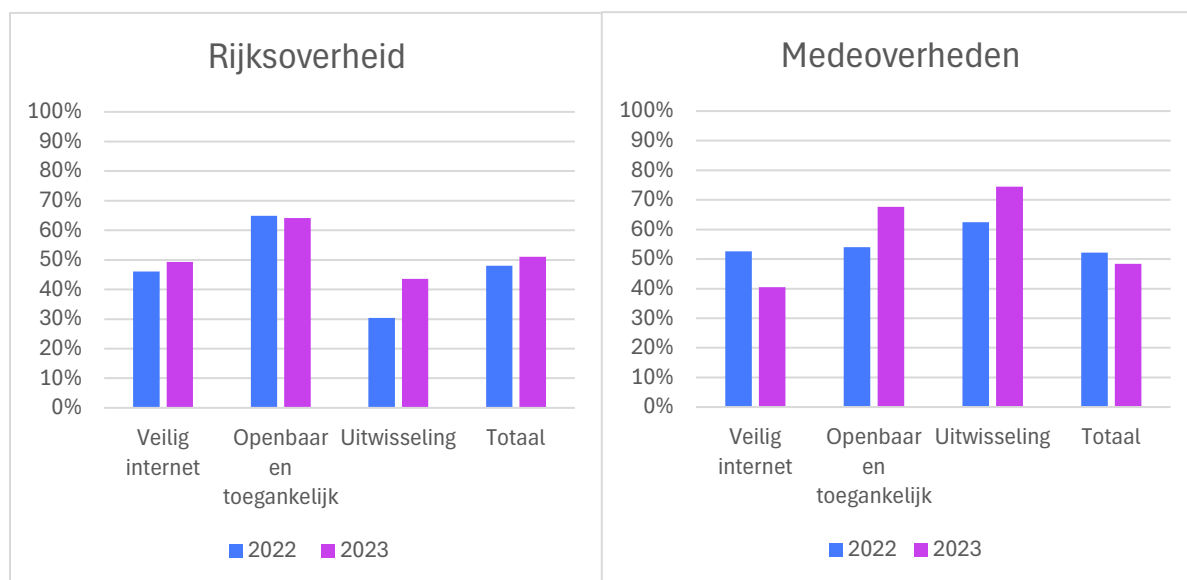
In het onderliggende rapport over de aanbestedingen [[p.m. hyperlink toevoegen](#)], worden de onderzoeksresultaten beschreven op het niveau van alle 43 verplichte open standaarden (zie daarvoor



onder andere tabel 3 en 4 in dat rapport). In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten op hoofdlijnen, namelijk door te kijken naar drie van de acht domeinen die Forum Standaardisatie onderscheidt. Die drie domeinen zijn: veilig internet, openbaar en toegankelijk en het uitwisselingsfundamenteel (standaarden die gericht zijn op de uitwisseling van gegevens). Hoewel het om 3 van de 8 domeinen gaat, een beperkt aantal domeinen, omvatten die drie wel 26 van de 43 verplichte open standaarden (60 procent van het totaal) en maar liefst 913 van de 929 relevante open standaarden in het onderzoek naar aanbestedingen (98 procent van het totaal).

In [Figuur 3](#) wordt voor zowel de rijksoverheid als voor de medeoverheden weergegeven welk aandeel van de relevante open standaarden daadwerkelijk werd uitgevraagd in 2022 en 2023. De totaalpercentages voor alle aanbestedingen kwamen eerder al aan de orde: 50 procent in zowel 2022 als in 2023. In deze figuur is te zien dat daar waar het percentage van de medeoverheden afnam - van 52 naar 48 procent - er bij de rijksoverheid juist sprake was van een toename - van 48 naar 51 procent. Alle 7 aanbestedingen met het predicaat *perfect* zijn in 2023 door ministeries en zbo's gedaan, alle 5 aanbestedingen met het predicaat *slecht* werden door de medeoverheden gedaan.

Figuur 3. Aandeel uitgevraagde relevante open standaarden per domein (2022 en 2023).



Bij de rijksoverheid is de groei vooral terug te voeren op verbeteringen op het vlak van de uitwisseling van gegevens binnen de overheid. Bij de medeoverheden is het beeld diverser. De domeinen openbaar en toegankelijk en uitwisseling van gegevens scoren beter in vergelijking met vorig jaar, de uitvraag van standaarden in het domein veilig internet is bij de medeoverheden in het afgelopen jaar sterk gedaald: van 53 procent in 2022 naar 41 procent in 2023. Die daling van de score voor veilig internet is vooral terug te voeren op een daling van de uitvraag van twee standaarden, te weten: HTTPS en HSTS en TLS die beiden zien op versleuteling van het webverkeer. Een verklaring voor deze daling – juist in tijden waarin de veiligheid van overheidssystemen veel aandacht krijgt - is niet direct te geven. Dat juist de standaard HTTPS en HSTS is gedaald is wel opmerkelijk omdat dit een standaard is waarvoor sinds 1 juli 2023 een wettelijke verplichting geldt! Het aandeel van de andere standaard met een wettelijke verplichting – Digoegankelijkheid - nam tussen 2022 en 2023 wel substantieel toe, van 65 naar 82 procent.



Terzijde: in de Monitor Open Standaarden 2023 werd geconstateerd dat er bij rijksaanbestedingen sprake was van een lager percentage uitgevraagde relevante standaarden dan bij medeoverheden. Dit jaar is dat net andersom. In een jaar tijd doen zich flinke veranderingen voor. Een organisatie die het ene jaar goed scoort, kan het daaropvolgende jaar veel minder goed scoren. Deze fluctuaties pleiten er voor om in de toekomst analyses over een langere periode uit te voeren, om te bezien of er - naast variaties van jaar op jaar - sprake is van meer trendmatige ontwikkelingen, zowel op het niveau van domeinen als op dat van de individuele standaarden. Door naar die langere termijn te kijken, kan ook zichtbaar worden gemaakt hoe de ontwikkeling van de adoptie van open standaarden met een streefbeeld en een wettelijke verplichting zich verhoudt tot die van standaarden die dat niet hebben. Dit met het oog op de vraag of streefbeelden en wettelijke verplichtingen effect sorteren.

Er is dus een brede variatie te zien in de kwaliteit van aanbestedingen. Terwijl sommige overheidsinstanties ondermaats presteren, blinken anderen juist uit. Dat laatste is - zo constateerden we ook in de vorige Monitor Open Standaarden - een positief gegeven. Het **Pas toe**-gedeelte van het beleid is uitvoerbaar: uit het onderzoek over 2023 blijkt immers dat 7 overheidsorganisaties dat in praktijk brengen door alle relevante standaarden daadwerkelijk uit te vragen. Het uitvragen van de standaarden is niet een doel op zich, maar dient om de achterliggende doelstellingen te realiseren, te weten: kwaliteit van data, gegevensdeling, veiligheid, toegankelijkheid en interoperabiliteit. De adoptie van standaarden helpt die doelstellingen dichterbij te brengen.

Onderstaand enkele voorbeelden van aanbestedingen die als (zeer) positief beoordeeld werden:

Bij het Ministerie van I&W is in 2023 een tool voor geluidsberekeningen aanbesteed. Er waren volgens onze experts maar liefst 15 open standaarden relevant, veel daarvan uit het domein veilig internet. Alle relevante open standaarden werden daadwerkelijk uitgevraagd. Het commentaar van een beoordelaar: "Heel netjes!"

Bij het Ministerie van EZK heeft men in 2023 een aanbestedingen uitgevoerd voor het telefoonverkeer via publieke vaste telecommunicatienetwerk. Van de 16 relevante standaarden zijn er 14 uitgevraagd. Men heeft bij het ministerie gebruik gemaakt van de [ICO Wizard](#).

De Kamer van Koophandel deed in 2023 een Europese aanbestedingsprocedure voor een KvK-aansluiting op het Logius Diginetwerk met bijbehorende dienstverlening. Deze aanbesteding scoort 'Perfect' omdat alle 6 de relevante standaarden, inclusief digitoegankelijkheid en PDF, zijn uitgevraagd.

De provincie Noord-Holland besteedde in 2023 haar website (www.noord-holland.nl) aan, inclusief het achterliggende digitaal loket. Van de 19 relevante standaarden werden er 18 uitgevraagd. "Een topper" volgens een van de beoordelaars.

De gemeenten 's Hertogenbosch en Groningen deden in 2023 aanbestedingen. De eerste gemeente voor een integrale applicatie voor processen voor de uitvoering van de Participatie Wet (domein Werk) en Wet Inburgering. De tweede voor een SaaS-oplossing waarmee de dienstverlening rondom de minimapas 'de Stadjerspas' kan worden gedaan, waarvan zowel inwoners als aanbieders en medewerkers van de gemeente Groningen gebruik kunnen maken. Van de 18 relevante standaarden werden er in beide gevallen 15 uitgevraagd.

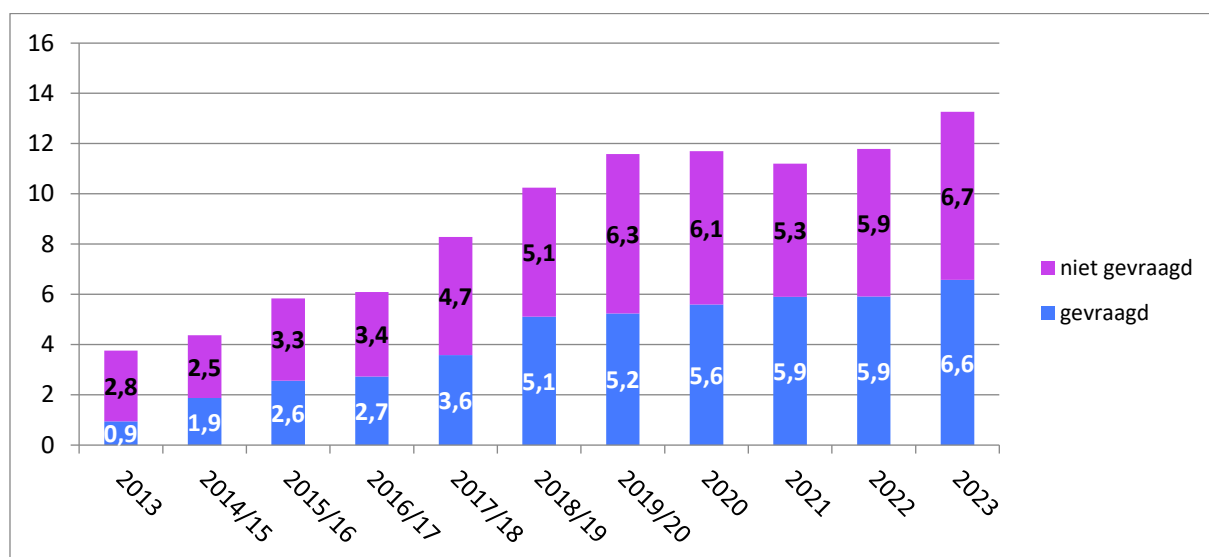


Steeds meer standaarden relevant

Er worden steeds meer eisen gesteld aan overheidsorganisaties bij de inkoop van producten en diensten. Dat betreft bijvoorbeeld duurzaamheidseisen of de inzet van arbeidsbeprekten. En die toename geldt ook voor de eisen die rond ICT worden gesteld. Digitale voorzieningen worden bovendien steeds belangrijker in zowel de dienstverlening van de overheid als in de samenleving als geheel. Systemen worden steeds meer aan elkaar gekoppeld. Al met al zijn ICT-aanbestedingen hierdoor ook steeds complexer geworden. De lijst van open standaarden waarvoor het **Pas toe of leg uit**-principe geldt is sterk gegroeid. Waar in de eerste Monitor Open Standaarden melding wordt gemaakt van 24 standaarden, is dit aantal inmiddels opgelopen tot 43.

Figuur 4 illustreert het geschetste beeld. In 2013 waren er per aanbesteding gemiddeld 3,8 open standaarden relevant. Dat aantal staat inmiddels op 13,3. Dat laatste getal is ook een forse toename ten opzichte van het voorgaande jaar: het aantal relevante open standaarden per aanbesteding nam van 2022 op 2023 toe met 1,5.

Figuur 4. Aantal relevante standaarden per aanbesteding, 2013-2023.



[P.M. de huidige cijfers in deze figuur, per kolom het aantal gevraagd en het niet aantal niet gevraagde standaarden, wordt vervangen door een label met het totale aantal open standaarden]



Het Leg uit-beleid werkt niet zoals bedoeld

In deze paragraaf wordt gekeken naar de verantwoording over het beleid in jaarverslagen (**Leg uit**). In zeven van de beoordeelde aanbestedingen vroegen de aanbestedende diensten om alle relevante open standaarden: zij behoren dus tot de eerder genoemde categorie *perfect*. Over de resterende 63 aanbestedingen (uitgevoerd door 48 verschillende overheidsorganisaties), zou volgens het **Pas toe of leg uit**-beleid in het jaarverslag van de betreffende aanbesteden dienst uitgelegd moeten waarom niet alle relevante standaarden werden uitgevraagd. Van deze 48 overheidsorganisaties waren er 16 onderdeel van de rijksoverheid en 32 waren medeoverheden.

Uit een analyse van jaarverslagen over 2023 blijkt dat in geen enkel geval volledig werd voldaan aan het **Leg uit uit**-principe van het open standaardenbeleid. Dat principe zegt dat er over de naleving van het open standaarden beleid wordt gerapporteerd en indien daar aanleiding toe is moet worden uitgelegd waarom de verplichte open standaarden bij concrete aanbestedingen niet uitgevraagd zijn.

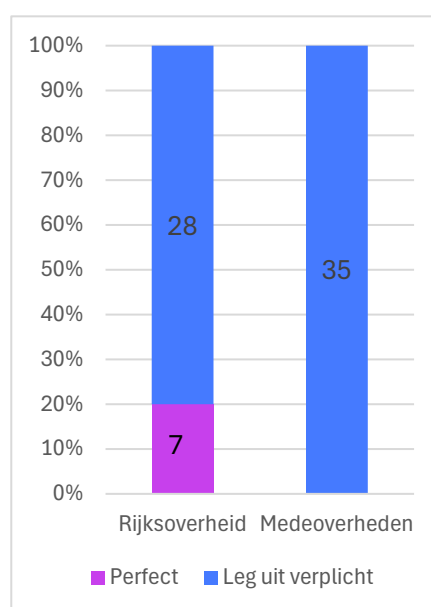
Bij zeven van de twaalf departementen was enige vorm van verantwoording in het jaarverslag over 2023 opgenomen, zij het over het algemeen erg summier (**Figuur 5**). In de toelichting van de ministeries van BZK, I&W en OCW gaat men concreet in op de eigen inzet met betrekking tot de praktijk van het toepassen van open standaarden (en gebruik maken van open source software).

Bij vijf departementen is niets te vinden in het jaarverslag. Vier van deze vijf departementen hadden moeten uitleggen dat zij bij een aanbesteding afgeweken waren van het openstandaardenbeleid.

In de jaarverslagen van de zbo's en de medeoverheden waarvoor **Leg uit** dit jaar noodzakelijk was, wordt over het gebruik van open standaarden bij ICT-aanbestedingen nergens gesproken, laat staan dat er een passage is gevonden die als een **Leg uit** kan worden gezien.

Het Leg uit-deel van het beleid werkt dus niet zoals bedoeld. Deze constatering is niet nieuw, dat wordt elk jaar opnieuw geconstateerd in de Monitor Open Standaarden. Uit de gesprekken met aanbestedende partijen die in het kader van de vorige Monitoren werden gevoerd, en uit de correspondentie over het oordeel over de dit jaar onderzochte aanbestedingen, blijkt ook dat een deel van de aanbestedende diensten niet op de hoogte is van het beleid, de **Pas toe of leg uit**-lijst niet kent noch de ondersteunende instrumenten. Dit gebrek aan kennis kan verklaren waarom de wettelijk verplichte uitleg en verantwoording vaak ontbreken.

Figuur 5. Leg uit bij aanbestedingen





Voorzieningen: adoptie op hoog niveau

In de Monitor Open Standaarden is in de afgelopen jaren gerapporteerd over de toepassing van open standaarden bij verschillende nationale voorzieningen. In tegenstelling tot het aanbestedingsonderzoek uit de voorgaande paragraaf, gaat het hier dus om de vraag of de relevante open standaarden in bestaande ICT-systemen zijn *geïmplementeerd*. Vanaf 2020 werden om de beurt voorzieningen onderzocht die direct te maken hebben met communicatie en gegevensuitwisseling met burgers en ondernemers, en het daaropvolgende jaar werden voorzieningen onderzocht die gericht zijn op communicatie en gegevensuitwisseling tussen overheden en van de onderliggende infrastructuur. Om het belang van dit soort voorzieningen te laten zien, eindigt deze paragraaf met wat kengetallen omtrent het gebruik van de voorzieningen.

Opzet van het onderzoek naar de voorzieningen

In de Monitor van 2023 is het voorzieningenonderzoek een jaar overgeslagen en in 2024 hebben we alle voorzieningen opnieuw onderzocht. Een uitgebreid verslag daarvan is te vinden in het onderliggende rapport, het *Voorzieningenonderzoek Monitor Open Standaarden 2024*, uitgevoerd door adviesbureau PBLQ. Een overzicht van alle onderzochte voorzieningen is in dat rapport terug te vinden. Per voorziening worden de relevante open standaarden weergegeven en of die geïmplementeerd zijn. Maar voor het begrip van de lezer is het wellicht goed om een aantal voorbeelden van de verschillende nationale voorzieningen te geven:

- Voorzieningen gericht op de gegevensuitwisseling met burgers en ondernemers: DigiD, DigiD Machtigen, MijnOverheid, Berichtenbox bedrijven, Overheid.nl;
- Voorzieningen gericht op de infrastructuur en gegevensuitwisseling binnen de overheid: Beheervoorziening voor het BSN, basisregistraties inkomen (BRI), adressen en gebouwen (BAG), ondergrond (BRO) en voorzieningen voor berichtenuitwisseling (Digipoort, Digimelding).

We rapporteren in deze paragraaf over de stand in 2024, waarbij we zowel kijken naar het totaal van alle voorzieningen tezamen, als naar het onderscheid in voorzieningen gericht op de interactie met burger en ondernemers enerzijds en de voorzieningen gericht op uitwisseling en de infrastructuur binnen de overheid. Daarnaast onderscheiden we ook hier weer dezelfde drie domeinen die ook bij de aanbestedingen aan de orde kwamen.

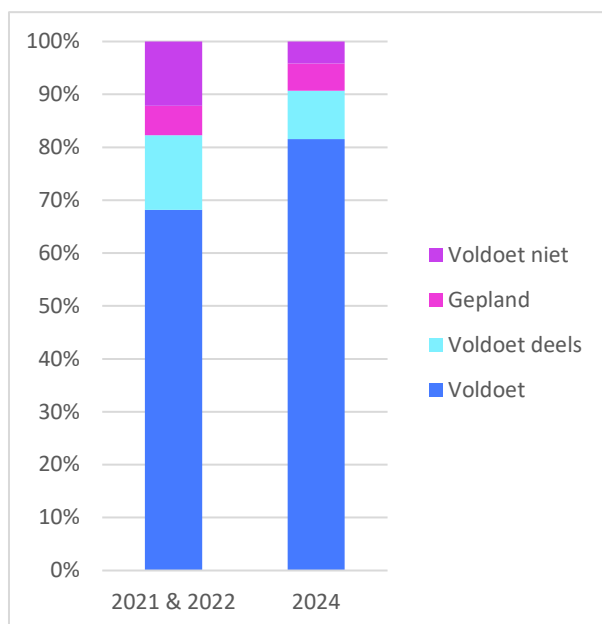
We vergelijken de gegevens over 2024 bovendien met de meest recente metingen in het verleden, dus met 2022 (gegevensuitwisseling en infrastructuur binnen de overheid) en met 2021 (uitwisseling van informatie met burgers en ondernemers). Bij de vergelijking tussen de jaren moet vermeld worden dat een aantal voorzieningen dat in 2021 en 2022 nog apart werd onderzocht, in 2024 samengevoegd is onderzocht.² In 2023 is bovendien DigiInkoop opgeheven. Die voorziening komt dus niet terug in de statistieken voor 2024 en is daarom ook uit de cijfers over 2021 gehaald. Het voorgaande betekent dat de cijfers over 2021 en 2022 in deze Monitor - vanwege samenvoegingen en opheffing - enigszins kunnen afwijken van de cijfers die in eerdere Monitors werden gepubliceerd.

² In eerdere jaren werden de website van de RDW en de Basisregistratie Voertuigen (BRV) apart onderzocht, in 2024 zijn ze samengenomen. Hetzelfde geldt voor de website van het Handelsregister (KvK) en het Nieuwe Handelsregister (NHR) en voor het webdomein en het maildomein van rijksoverheid.nl. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn de scores van de apart onderzochte voorzieningen uit eerdere onderzoeken met terugwerkende kracht samengevoegd.



Uitkomsten: adoptie is vergevorderd, mede door groei sinds 2021 en 2022

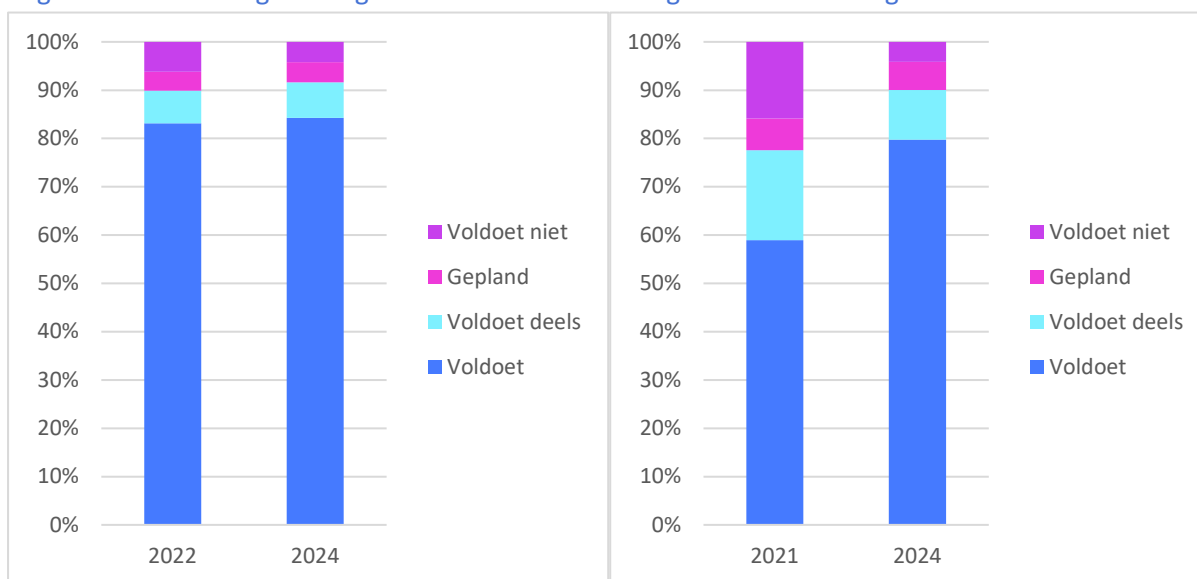
Figuur 6. Adoptie, alle voorzieningen



Voor de voorzieningen gezamenlijk waren er in 2024 in totaal 483 open standaarden van de **Pas Toe of Leg Uit** lijst relevant. Daarvan waren er 382 daadwerkelijk geïmplementeerd, ofwel: 82 procent (Figuur 6). In vergelijking met eerdere metingen is dat een toename van 10 procentpunten. Met name de categorie *Voldoet niet* is in 2024 kleiner geworden in vergelijking met het verleden: in 2021 en 2022 was dat 12 procent, in 2024 nog maar 4 procent van het totaal. Kortom: in voorzieningen is in 2024 sprake van een hoog niveau van adoptie van open standaarden en bovendien van een groei in vergelijking met het recente verleden. In het vervolg van deze paragraaf kijken we wat specifieker naar de adoptie bij de voorzieningen.

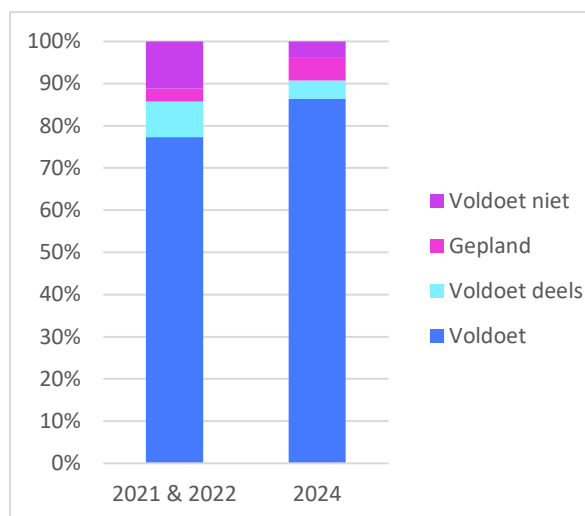
De toepassing van open standaarden in voorzieningen gericht op de uitwisseling van informatie met burgers en ondernemers is vrij stabiel blijkt uit Figuur 7. Deze voorzieningen voldoen in 2024 in 84 procent van de gevallen (dat was 83 procent in 2022). Het aandeel voldoet, voldoet deels en gepland tezamen was in 2024 96 procent. De open standaarden in voorzieningen gericht op de infrastructuur en de gegevensuitwisseling binnen de overheid laten in Figuur 8 een veel dynamischer beeld zien. Het percentage dat voldoet is toegenomen van 59 naar 80 procent. Het percentage dat niet voldoet, daalde van 16 procent in 2021 naar 4 procent in 2022. Het overall beeld van de adoptie van open standaarden in 2024 bij voorzieningen is dus positief te noemen.

Figuur 8. Voorzieningen: burgers en ondernemers Figuur 7. Voorzieningen: overheid en infrastructuur

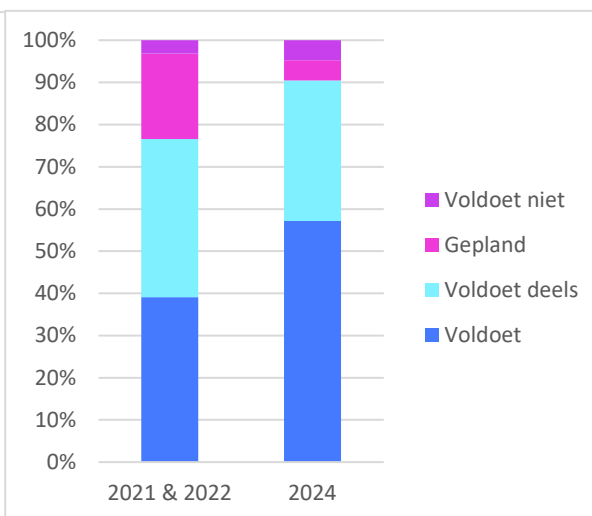




Figuur 9. Veilig Internet



Figuur 10. Openbaar en Toegankelijk

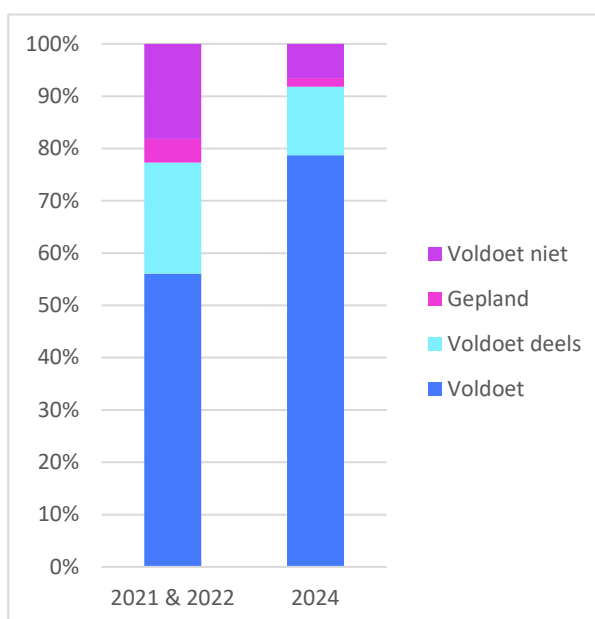


Net als bij de aanbestedingen presenteren we ook bij de voorzieningen de drie grote domeinen veilig internet, openbaar en toegankelijk en gegevensuitwisseling. [Figuur 9](#) laat zien dat de relevante open standaarden ten behoeve van veilig internet in 2024 vaker zijn toegepast. Het aandeel 'voldoet' steeg van 77 naar 86 procent en met name het percentage dat niet voldoet daalde (van 11 naar 4 procent).

Ook in [Figuur 10](#) – standaarden die betrekking hebben op openbaarheid en toegankelijkheid - is een flinke toename te zien van het aandeel dat voldoet: van 39 procent naar 57 procent. Die groei gaat met name ten koste van de categorie gepland: de adoptie van standaarden die in 2021 en 2022 nog gepland was, is dus inmiddels naar alle waarschijnlijkheid gerealiseerd. Toch is in dit domein het aandeel dat maar deels voldoet, nog behoorlijk groot: precies een derde van het totaal. Dat biedt ruimte voor verbetering.

[Figuur 11](#) illustreert dat voorzieningen ten aanzien van de gegevensuitwisseling eveneens een flinke stap vooruit hebben gedaan: inmiddels voldoet bijna 80 procent aan de eisen en nog eens 13 procent voldoet deels.

Figuur 11. Gegevensuitwisseling





Inzoomend op de standaarden met een **wettelijke verplichting**, constateren wij dat er met betrekking tot Digitoegankelijkheid sprake is van vooruitgang, maar dat in bijna driekwart van de gevallen nog altijd maar deels aan de standaard wordt voldaan. Het beeld voor de andere wettelijk verplichte standaard, is wat positiever. HTTPS en HSTS is relevant voor 24 voorzieningen: in 73 procent van de gevallen is deze standaard volledig geïmplementeerd. In vergelijking met de vorige metingen is dat een toename met 10 procentpunten. Maar tegelijkertijd er is 1 voorziening die in het geheel niet voldoet, zijn er 2 voorzieningen waar de implementatie gepland staat en 3 waar de standaard deels geïmplementeerd is.

Het gebruik van voorzieningen

De voorzieningen zijn onderdeel van de generieke digitale infrastructuur en vormen het fundament voor de digitale dienstverlening aan burgers en ondernemers, maar ook voor de samenwerking tussen publieke organisaties onderling. In de jaarlijkse Monitor Digitale Overheid [[P.M. t.z.t. na publicatie de juiste link toevoegen](#)] worden per voorziening de aansluitingen en het gebruik ervan weergegeven. Die getallen geven een indicatie van het belang van de voorzieningen voor burgers en ondernemers. En illustreren daarmee ook het belang van het toepassen van open standaarden in voorzieningen. Onderstaand wordt een klein deel van de bevindingen beschreven.

Identificeren en authenticeren: het aantal actieve DigiD's bedroeg in 2023 17 miljoen (een lichte stijging van 1,3 procent ten opzichte van 2022), er werd ruim 480 miljoen keer gebruik gemaakt van deze voorziening. Het aantal gebruikte DigiD machtigingen is gestegen met 60% naar bijna 3,7 miljoen en het aantal aangesloten organisaties is met 12 gegroeid naar 61. Er zijn ruim 800 duizend PKloverheid-certificaten verstrekt, een groei van meer dan 15 procent.

Dienstverlening en informatie verstrekken: er zijn inmiddels meer dan 10 miljoen actieve MijnOverheid-accounts en daarmee is in 2023 meer dan 75 miljoen keer ingelogd. Er zijn via de Berichtenbox een kleine 86 miljoen berichten verstuurd, afkomstig van 411 aangesloten organisaties. Het aantal bezoekers van het Ondernemersplein is stabiel gebleven met ruim 7 miljoen, de Berichtenbox voor bedrijven verstuurd 87.000 berichten (een lichte daling ten opzichte van 2023), het aantal aangesloten overheden is wel gegroeid.

Gegevens en registreren: het Stelsel van Basisregistraties bestaat uit 10 basisregistraties. De meeste basisregistraties kennen in 2023 een toename van het gebruik tussen de 20% en 40% (BRP, BAG, BGT en BRO) of bijna gelijkblijvend (BRV, HR, BRK, BRV). Er werd in 2023 117 duizend keer een melding gedaan van incorrecte gegevens, daarvan verliep bijna 50% via de stelselvoorziening Digimelding.

Dienstverlening en verbinden: er werden ruim 68 miljoen berichten gestuurd via Digipoort (11 procent meer dan in 2022), de toename betreft vooral eFactureren, Inkomstenbelasting, Vennootschapsbelasting, BTW, Toeslagen en Machtigen.

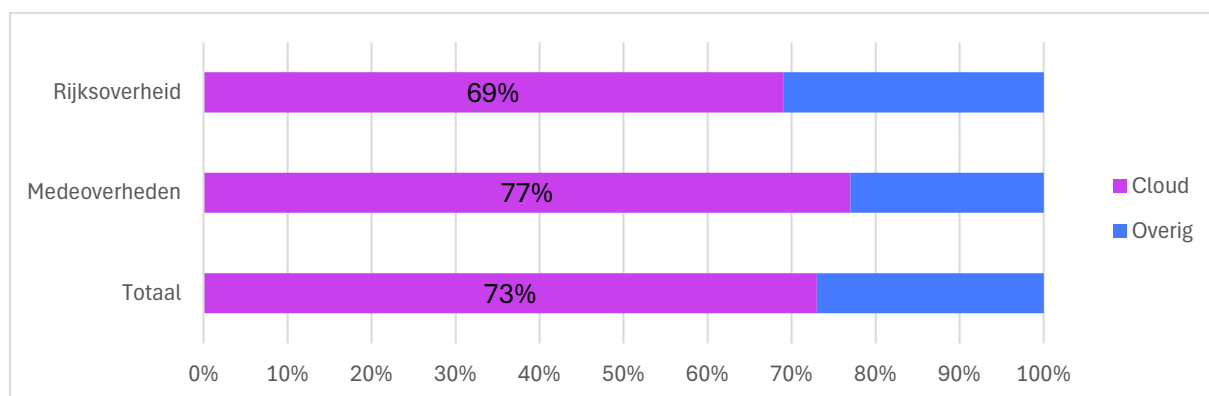


De Cloud: driekwart van de aanbestedingen

In de Monitor Open Standaarden 2023 hebben we voor het eerst specifiek naar clouddiensten gekeken, ofwel Software as a Service (SaaS). De Cloud staat voor werken en opslaan via internet. Data, bestanden en programma's staan niet op eigen computers maar elders. Om toegang te krijgen is een internetverbinding nodig. Zowel de computers als de programmatuur zijn veelal eigendom van externe partijen. Bekende voorbeelden van clouddiensten zijn iCloud, OneDrive, Office 365, Google Workspace en Dropbox. Ook de inkoop van clouddiensten valt onder het regime van de verplichte open standaarden en daarom is het principe van **Pas Toe of Leg Uit** van kracht.

In het aanbestedingsonderzoek is dit jaar op voorhand afgebakend wat onder clouddiensten wordt verstaan, en zijn alle aanbesteedde applicaties expliciet geclassificeerd als clouddienst of niet. Daarmee is het onderzoek van dit jaar een nulmeting waarop we in volgende monitors kunnen voortbouwen. In **Figuur 12** zijn de resultaten te zien: bijna driekwart van de onderzochte aanbestedingen uit 2023 betrof clouddiensten, bij de medeoverheden was dat nog meer (77 procent) dan bij de rijksoverheid (69 procent).

Figuur 12. Aanbestedingen 2023: cloudapplicaties of niet.



De rijksoverheid was altijd terughoudend met het gebruik van clouddiensten van externe partijen. Ze maakten vooral gebruik van software die op hun eigen computers of in hun eigen datacenters draaiden. Staatssecretaris Van Huffelen van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft in augustus 2022 de regels versoepeld, zodat organisaties binnen de rijksoverheid nu ook commerciële clouddiensten kunnen gebruiken. Dit besluit werd genomen omdat commerciële clouddiensten zich de afgelopen jaren snel hebben ontwikkeld, mede door de coronapandemie. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten helpt gemeenten actief bij de overstap naar de cloud. Maar naast de evidente voordelen van clouddiensten, zijn er ook risico's aan verbonden.

In Monitor 2023 werd verwezen naar het [essay](#) "SaaS of Soeverein" van Arend Jan Wiersma over de voor- en nadelen van cloudgebaseerde software. De voordelen zijn duidelijk: SaaS leidt tot kostenbesparing, efficiënter onderhoud en betere integratie met andere systemen. Tegelijkertijd wijst Wiersma ook op de risico's, zoals het verlies van controle over data die door externe partijen beheerd wordt, vaak buiten Nederland of de EU. De beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens – drie kernaspecten van informatiebeveiliging – worden op zijn minst ten dele in handen van externe partijen gelegd. Het is daarom van groot belang dat overheidsorganisaties zich bewust zijn van deze risico's en van de noodzaak om preventieve maatregelen te nemen. Daarbij



moet gedacht worden aan het maken van regelmatige back-ups, het gebruik van open source software, *het toepassen van open standaarden* en *end-to-end* data-encryptie. Ook eigen beheer van identiteits- en toegangsmanagement is cruciaal om afhankelijkheid van leveranciers te verminderen. Een aantal open standaarden op de *Pas toe of leg uit*-lijst, kan helpen bij het beheersen van deze risico's.

De groeiende afhankelijkheid van clouddiensten gaat gepaard met toenemende marktmacht van vooral Amerikaanse cloudbaanbieders, die vaak inflexibele leveringsvoorwaarden opleggen ('take it or leave it') en minder ruimte voor onderhandelen bieden. Dit beperkt de ruimte van overheidsorganisaties om open standaarden te beïnvloeden. Samenwerking binnen de Nederlandse overheid is een manier om deze leveranciers effectiever tegemoet te treden. Maar minstens zo belangrijk is de Europese dimensie. In een [Clingendael-rapport](#) uit maart 2024 wordt geconstateerd dat Europa op een kruispunt staat: het moet nu actie ondernemen om zijn cloudsoevereiniteit te versterken of accepteren dat het de controle over zijn data aan niet-Europese spelers verliest. *Overheidsaanbestedingen*, *interoperabiliteit* en investeringen in Europese cloudcapaciteiten zijn daarbij van vitaal belang volgens het rapport.