

Vergaderjaar 2015–2016

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

33 326

Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid

Nr. 389

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2016

Ruim een jaar geleden verscheen het Eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid («Naar grip op ICT», Kamerstuk 33 326, nr. 5), waarin stevige kritiek werd geuit op de wijze waarop het Rijk omgaat met ICT. Het kabinet heeft bij brief d.d. 30 januari 2015 (Kamerstuk 33 326, nr. 13) op de aanbevelingen van de commissie gereageerd. De kabinetsreactie bevat een groot aantal maatregelen waarvan de uitvoering het vertrouwen van de Kamer en van burgers en bedrijven in de beheersing van ICT-projecten door het Rijk moet herstellen. De maatregelen moeten eraan bijdragen dat de ICT-voorzieningen van het Rijk voor burgers en bedrijven goed werken en veilig zijn, dat het Rijk planmatig, doelmatig en kostenefficiënt investeert in ICT en dat het Rijk verantwoording kan afleggen over de kosten en de baten van ICT. Daartoe worden beleid, uitvoering en de inzet van ICT dichter bij elkaar gebracht, worden de kwaliteit en kwantiteit van de ICT-medewerkers en -kennis binnen het Rijk verhoogd en wordt professioneel gebruik gemaakt van de markt.

De uitvoering van alle maatregelen uit de kabinetsreactie ligt op koers en verloopt op vrijwel alle onderdelen conform planning. De uitvoering van de maatregelen vormt geen doel op zich; het gaat om het realiseren van de beoogde effecten.

Voor een aantal maatregelen, zoals de inrichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT), zijn de eerste effecten zichtbaar. Andere maatregelen zullen op langere termijn tot resultaten leiden. In mijn volgende rapportage, die ik u in september a.s. zal aanbieden, zal ik u informeren over de voortgang en over de wijze waarop het kabinet de effectiviteit van de maatregelen zal evalueren.

Op 10 juli 2015 bood ik u de eerste voortgangsrapportage (Kamerstuk 26 643, nr. 365) aan over de uitvoering van de maatregelen zoals

opgenomen in de kabinetsreactie. Met deze brief bied ik u de tweede voortgangsrapportage aan.

Evenals in de eerste rapportage, hanteer ik in deze brief de hoofdstukindeling van de kabinetsreactie. In deze brief reageer ik ook op de motie Oosenbrug/Gesthuizen (Kamerstuk 33 326, nr. 21) over het gebruik van open standaarden en opensourcesoftware, die werd ingediend bij het plenair debat over de kabinetsreactie d.d. 8 april jl. en op de motie Oosenbrug/Veldman (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 35) over ICT-kosten.

1. Projecten beheerst naar resultaat

Bureau ICT-toetsing

Het Bureau ICT-toetsing (BIT) is inmiddels operationeel. De beoogde ambtelijke bezetting is nog niet volledig gerealiseerd, maar voor het hoofd BIT, de bureaumanager BIT en een aantal toetsmanagers is dat wel het geval. De eerste ervaringen met de BIT-adviezen zijn positief. De adviezen van het BIT dragen bij aan de versterking van het debat tussen uw Kamer en de betrokken Ministers. In mijn brief d.d. 16 oktober jl. (Kamerstuk 26 643, nr. 370) informeerde ik u over de pilotperiode van het BIT. Twee van de drie in deze pilotperiode uitgebrachte adviezen zijn door de betrokken Ministers aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken 33 872, nr. 20, en 27 859, nr. 83). Het derde advies wordt binnenkort aan uw Kamer aangeboden.

In mijn volgende rapportage zal ik u een overzicht aanbieden van de uitgebrachte adviezen van het BIT. De adviezen staan ook op het ICT-dashboard.

Voor het bewaken van de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de effectiviteit van het BIT is conform het Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing (Staatscourant nr. 21178, 23 juli 2015) de Toezichtsraad BIT ingesteld. De Toezichtraad BIT bestaat uit professor H. Verkruijse (voorzitter), professor P. Klint, en de heer G. Baarslag.¹ De Toezichtsraad BIT zal ook als opdrachtgever optreden voor evaluaties, uitgevoerd door een onafhankelijke instantie.

Meer aandacht voor ICT-consequenties in het Integraal Afwegingskader (IAK)

Het Integraal Afwegingskader (IAK) biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen. Door de bestaande uitvoerbaarheidstoets in het IAK met meer ICT-aspecten uit te breiden, moet in een eerder stadium aandacht zijn voor ICT en kunnen keuzes die in een later stadium bepalend zijn voor ICT-projecten beter gemaakt worden. Bij de uitbreiding is gebruikt gemaakt van bestaande uitvoeringstoetsen zoals die reeds door de Belastingdienst, het UWV en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) worden gebruikt en van de ervaringen met de eerste

¹ De Toezichtsraad BIT bestaat uit:

- Professor H. Verkruijse, op voordracht van de Auditdienst Rijk. Hij is hoogleraar aan The Tilburg School of Economics and Management.
- Professor P. Klint, op voordracht van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Hij is emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, CWI Research Fellow aan het Centrum voor Wiskunde & Informatica in Amsterdam en medeoprichter en aandeelhouder van de Software Improvement Group.
- De heer G. Baarslag, op voordracht van het CIO Platform Nederland. Hij is Corporate CIO bij Fugro en gastdocent bij o.a. Nyenrode en TIAS School for Business and Society.

BIT-toetsen. De IAK-toets vormt een aanvulling op de BIT-toets zodat er sprake is van een consistent en sluitend toetsinstrumentarium. Ik verwacht dat de uitbreiding in het eerste kwartaal van dit jaar in het IAK zal zijn opgenomen.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt, zoals ik u heb toegezegd, de rijksbrede analyse over ICT-projecten opgenomen.

2. Heldere verdeling van verantwoordelijkheden

Afspraken met zbo's over BIT-toetsen

Tussen de Ministers en zbo's die ICT-projecten ontwikkelen en uitvoeren die binnen de toetscriteria van het BIT vallen, zijn afspraken gemaakt over het toetsproces van het BIT. Zowel de aanmelding van projecten van zbo's voor een toets als toetsing op eigen initiatief van het BIT verloopt via de betrokken bewindspersoon.

Profiel functie-eisen departementale CIO en CIO-beraad

De departementale CIO heeft zitting in de bestuursraad. Het kabinet heeft besloten één set van eisen op te stellen voor de invulling van de taken van de departementale CIO-office als geheel. Deze set is binnenkort gereed. De CIO's binnen het Rijk werken nauw samen in het CIO-beraad. Het CIO-beraad is inmiddels aangevuld met CIO's vanuit een aantal zbo's. De CIO Rijk bespreekt regelmatig met de departementale CIO's de voortgang van de ICT-projecten.

3. Volwassen portfoliomanagement

In de kabinetsreactie is aangekondigd dat, in navolging van de Staatssecretaris van Financiën, ook de andere bewindspersonen uw Kamer zullen informeren over hun beleidsprioriteiten die kaderstellend zijn voor hun projectenportfolio.

Afgelopen jaar heeft de Minister van Defensie op vergelijkbare wijze uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 31 125, nrs. 41, 45, 52 en 57). De andere bewindspersonen volgen dit voorjaar.

4. Transparante besluitvorming en verantwoording

ICT-kosten

Samen met het Ministerie van Financiën ben ik een traject gestart om de ICT-kosten van het Rijk beter in beeld te brengen. Zoals in de kabinetsreactie gesteld, is dit een meerjarig traject omdat hiervoor de departementale administraties moeten worden aangepast. In de Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2015, die ik uw Kamer in mei a.s. zal aanbieden, zal ik u informeren over de verdere planning voor het in beeld brengen van de ICT-kosten.

In de motie Oosenbrug/Veldman (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 35) wordt de regering verzocht de Kamer voortaan jaarlijks een overzicht van de ICT-kosten te sturen met daarin de volledige uitgaven inclusief onder andere de licentiekosten, kosten voor onderhoud, aanschaf van hardware en de personeelskosten inclusief de inhuur van externen. Feitelijk ondersteunt de motie de toezegging uit de kabinetsreactie om de ICT-kosten in beeld te brengen.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van BZK 2016 op 18 november 2015 vroeg het lid Oosenbrug om de rapporten die voorheen naar de Kamer werden gestuurd met een volledig overzicht van

licentiekosten, onderhoud, aanschaf hardware, inhuur externe en verdere relevante informatie weer standaard naar de Kamer te sturen. Tussen 1988 en 1994 stelde het Ministerie van Binnenlandse Zaken jaaroverzichten informatievoorziening op, die waren gebaseerd op de automatiseringsbijlagen die elk ministerie bij zijn begroting voegde. Deze automatiseringsbijlagen en de jaaroverzichten worden sindsdien niet meer opgesteld. Zoals hierboven gesteld is het traject om de ICT-kosten in beeld te brengen in uitvoering.

5. Bevorderen van professionaliteit en lerend vermogen

Curriculum voor CIO-adviseurs en beleidsmedewerkers

Alle medewerkers van het Rijk die beleid ontwikkelen waarbij ICT aan de orde is, dienen te beschikken over voldoende ICT-kennis. In dat kader is al in 2008 een curriculum ontwikkeld voor de adviseurs van de departementale CIO's, dat elk jaar geactualiseerd wordt. Dit curriculum is vorig jaar uitgebreid met een onderdeel dat gericht is op het opstellen van een CIO-oordeel. Inmiddels hebben 235 medewerkers aan dit curriculum deelgenomen.

Een specifiek curriculum voor beleidsmedewerkers met ICT in portefeuille is in ontwikkeling. De pilot-uitvoering hiervan zal in de eerste helft van dit jaar starten.

Curriculum Rijksarchitecten

Ook voor de ICT-architecten werkzaam bij de rijksdienst en betrokken bij grotere veranderprocessen en ICT-projecten is een apart curriculum opgezet. In dit nieuwe curriculum worden ICT-architecten getraind. In september 2015 is de tweede tranche van dit curriculum gestart. Voor dit jaar staat een nieuw curriculum gepland.

Opleidingen voor het (top)management

Ook topmanagers bij het Rijk met een zware ICT-component in hun portefeuille dienen een relevante opleiding te hebben gevolgd. Daartoe is voor de Algemene Bestuursdienst (ABD) al eerder een programma ontwikkeld. Aan deze ICT-opleiding hebben inmiddels ruim 160 managers deelgenomen. De deelnamecapaciteit zal worden vergroot, zodat deelname aan deze opleiding bespoedigd kan worden. Daarnaast worden voor de afzonderlijke ministeries masterclasses georganiseerd en wordt voorzien in coaching.

Voor het (top)management met een zware ICT-component in hun portefeuille is een opleiding in ontwikkeling die specifiek gericht is op de rol van opdrachtgever en het stimuleren van een kritische dialoog en tegenspraak. De opleiding start in september van dit jaar.

Uitbreiding I-Interim Rijk en traineeproject

Per eind 2015 is de formatie van I-Interim Rijk uitgebreid met 30 fte. De verdubbeling van I-Interim Rijk van 100 naar 200 fte zal gefaseerd plaatsvinden en gerealiseerd zijn in 2017. De instroom van ICT-trainees start per september met de eerste 30 personen. Tot en met 2019 zal dit traject worden herhaald, met jaarlijks minstens 30 trainees.

Investeren in communicatie en werving

Gelet op de krappe arbeidsmarkt voor ICT-ers, werkt het Rijk aan versterking van de arbeidsmarktpositie. Het Rijk maakt ICT-functies beter inzichtelijk en intensiveert arbeidsmarkt- en wervingscampagnes. Op de

site werkenvoornederland.nl worden niet alleen vacatures geplaatst, maar wordt ook aandacht besteed aan ICT-projecten en -functies bij het Rijk. Ook wordt gebruik gemaakt van social media als Facebook, Twitter en LinkedIn. Daarnaast neemt het Rijk deel aan events voor ICT-professionals en aan bijeenkomsten van opleidingsinstellingen en studentenverenigingen.

6. Een zakelijke relatie met de markt

Uitbreiding strategisch leveranciersmanagement en inrichting categoriemanagement ICT

De belangrijkste doelstellingen van rijksbreed strategisch leveranciersmanagement en categoriemanagement ICT zijn het verbeteren van de aansturing van de ICT-leveranciers, het creëren van meer toegevoegde waarde voor de organisatie en het reduceren van kosten door het beter organiseren van de vraag vanuit het Rijk aan de markt.

Voor een drietal grote ICT-leveranciers (Microsoft, Oracle en SAP) is het afgelopen jaar rijksbreed gecoördineerd strategisch leveranciersmanagement gerealiseerd.

De huidige drie strategische leveranciers zijn gekozen omdat hun (software)producten en de diensten die ze leveren een vitale rol spelen in de ICT-infrastructuur van het Rijk.

In het verlengde hiervan worden op basis van een set van criteria voor de leveranciers KPN, CapGemini, Ordina, ATOS, CGI en IBM voorstudies voor de inrichting van strategisch leveranciersmanagement gestart. Die criteria betreffen ondermeer de omzet bij opdrachten van het Rijk. Boven genoemde leveranciers behoren tot de top zes voor wat betreft uitgaven van het Rijk aan ICT. In de voortgangsrapportage van september a.s. informeer ik u over de leveranciers waarvoor daadwerkelijk strategisch leveranciersmanagement wordt ingericht.

Voor de overige ICT-leveranciers wordt het strategisch leveranciersmanagement uitgevoerd binnen de zeven generieke ICT-categorieën.²

Randvoorwaardelijk voor het succes van strategisch leveranciersmanagement en categoriemanagement ICT is inzicht in de software die door het Rijk wordt gebruikt. Via de inrichting van Software Asset Management voor het Rijk (SAM-Rijk) krijgen we dit inzicht. De strategisch leverancier managers, categoriemanagers en de ICT-organisaties binnen het Rijk krijgen hierdoor zicht op gebruik en benutting van contracten zodat zij beter in staat zijn hun strategie te bepalen ten aanzien van leveranciers en ICT-categorieën.

Van de negen generieke ICT-categorieën waarvan in de kabinetsreactie nog sprake was, zijn er drie samengevoegd. De categorieën Vaste werkplek, Mobiele werkplek en Spraakverbindingen vormen nu samen de categorie ICT-Werkomgeving Rijk. Daarmee is ook het aantal inkooppunten met ICT-categorieën verminderd. Op basis van de categorieplannen worden rijksbrede Europese aanbestedingen uitgevoerd. Op deze wijze wordt de centralisatie van de generieke ICT-inkoop verder ingevuld.

Professionalisering van inkoop

Het in de kabinetsreactie aangekondigde evaluatieonderzoek naar de wijze waarop de inkoop bij het Rijk is georganiseerd, is inmiddels gestart.

² De zeven generieke ICT-categorieën zijn: Enterprise Business Applicaties, totaaloplossingen, standaard (pakket)software, ICT-werkomgeving Rijk, datacenter, dataverbindingen en ICT-inhuur.

Onderdeel van deze evaluatie is de beantwoording van de vraag of de kwaliteit van ICT-aanbestedingen is gebaat bij de verdere bundeling van ICT-aanbestedingsexpertise en het verder terugbrengen van het aantal Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's), waar ICT-categorieën zijn belegd. Dit onderzoek richt zich daarnaast op de vraag of ook de aanbestedingen van beleidsprojecten met een substantiële ICT-component (specifieke ICT) kunnen worden ondergebracht bij deze IUC's. De hiervoor genoemde samenvoeging van drie categorieën is overigens al een eerste stap hiertoe.

Zoals toegezegd in de kabinetsreactie zal ik uw Kamer in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk informeren over het over het effect van de maatregelen om formele en informele regels te versterken (Kamerstukken 26 643, nr. 327 en 31 490, nr. 164).

Aanbesteding en contractmanagement

Om de afhankelijkheid van externe inhuur bij aanbestedingen te verminderen wordt een pool van ICT-aanbestedingsexperts ingericht. Deze pool fungeert als een flexibele schil voor capaciteitsvraagstukken bij de ICT-inkoop door de IUC's van het Rijk. De komende tijd wordt deze pool verder uitgebouwd.

In de kabinetsreactie is toegezegd dat gebruik zal worden gemaakt van de nieuwe aanbestedingsrichtlijn die de mogelijkheid geeft om een register bij te houden van prestaties uit het verleden. Ten behoeve van de facultatieve uitsluitingsgrond op grond van eerdere ervaringen met ondernemers (past performance) wordt een leveranciersmonitor ontwikkeld. Deze monitor wordt op dit moment op juridische haalbaarheid getoetst.

In de kabinetsreactie is aangekondigd dat het kabinet een afwegingskader zal ontwikkelen dat bij iedere ICT-aanbesteding ten behoeve van het Rijk dient te worden gebruikt. Met dit kader worden ambtenaren die betrokken zijn bij een ICT-aanbesteding in staat gesteld de juiste keuze te maken voor het vormgeven van de dialoog met de markt (marktconsultatie, ICT-haalbaarheidstoets etc.) en de wijze van aanbesteden. In april van dit jaar treedt de herziene aanbestedingswet in werking. Het afwegingskader zal daarna gereed zijn.

Binnen de inkoopgerelateerde opleidingen van het Rijk wordt expliciet aandacht gegeven aan de onderwerpen integriteit, transparantie, objectiviteit en de toepassing van de algemene inkoopvoorwaarden.

Zoals toegezegd in de kabinetsreactie heb ik onderzocht of het gebruik en de inhoud van de Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT) en de bijbehorende modelovereenkomst(en) aanleiding geeft deze, voor zover nodig met aanvullende bepalingen, voor alle contractuele relaties met de ICT-markt verplicht te stellen. Daarbij heb ik ook gekeken naar de mogelijkheden van het opnemen van optionele bepalingen in de modelovereenkomst betreffende het verdelen van risico's en baten tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, en de vereiste professionaliteit en het gedrag van de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Bij het onderzoek zijn de mogelijkheden gezien om de door de Tijdelijke commissie ICT-projecten geconstateerde perverse prikkels om te zetten in positieve prikkels, zoals het hanteren van een bonus/malus regeling en een «value engineering clause», waarbij een opdrachtnemer die besparingsvoorstellen doet op enige wijze meedeelt in de daadwerkelijk gerealiseerde besparingen als gevolg van dat voorstel.

Op basis van dit onderzoek worden momenteel voorstellen voor wijziging van de ARBIT ontwikkeld. De wijziging van de ARBIT zal aan de MR worden aangeboden.

Eind september heb ik uw Kamer de Gedragscode Integriteit Rijk (Kamerstuk 28 844, nr. 83) toegestuurd. De Gedragscode geeft meerdere gedragsaanwijzingen en instructies aan rijksambtenaren. Over de uitkomst van de extra maatregelen om de naleving van formele en informele inkoop- en integriteitsregels te versterken wordt uw Kamer geïnformeerd via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

In de kabinetsreactie heb ik uw Kamer bericht dat de gedragscode die de bij Nederland ICT aangesloten bedrijven hanteren zal worden aangescherpt, mede naar aanleiding van overleg daarover met Nederland ICT. Op 16 december 2015 is de nieuwe gedragscode van Nederland ICT vastgesteld. In overleg met de ICT-sector zal ik bezien of en hoe deze nieuwe gedragscode onderdeel kan uitmaken van ICT contracten tussen leverancier en rijksoverheid.

7. Actualisering I-strategie

Hieronder geef ik u de ontwikkelingen rond de actualisering van de I-strategie.

Ik ben voornemens om dit jaar een meerjarig I-plan op te stellen waarover ik uw Kamer nog dit jaar zal informeren. Dit I-plan wordt in samenhang opgesteld met de nog te ontwikkelen departementale I-plannen.

7.1. Informatiehuishouding

Eisen voor duurzaam en toegankelijke overheidsinformatie

Het door het Nationaal Archief opgestelde pakket van eisen voor duurzaam en toegankelijke overheidsinformatie is in 2015 getoetst bij verschillende onderdelen van het Rijk. In het eerste kwartaal van dit jaar wordt het pakket beschikbaar gesteld aan de ministeries. Aansluitend wordt een begeleidingstraject opgestart om de ministeries te helpen met de implementatie.

Digitaal documentbeheer op orde

In de kabinetsreactie is uitgesproken dat het kabinet binnen deze kabinetsperiode het digitaal documentbeheer op orde wil hebben. De Minister van OCW signaleert in haar brief d.d. 18 november 2015 (Kamerstuk 29 362, nr. 249) op basis van een rapport van de Erfgoedinspectie dat organisaties binnen het Rijk allemaal bijna volledig digitaal werken, maar dat het op orde houden en brengen van de digitale archieven nog aandacht behoeft. Alle kerndepartementen werken inmiddels met een documentmanagementsysteem waarin relevante beleidsinformatie wordt opgenomen. Daarnaast zetten alle ministeries in op het beperken van de papieren stroom door deze zoveel mogelijk te digitaliseren. Ik zal er op toezien dat het voornemen van het kabinet ten aanzien van het digitaal documentbeheer gerealiseerd wordt.

Aansluiting op e-depot

Een laatste stap is het overdragen van digitaal archief naar het e-depot. De planning is dat dit vanaf dit jaar bij een vijftal ministeries mogelijk is; de planning voor de overige ministeries is om uiterlijk in 2017 een aansluiting gerealiseerd hebben.

Voor het op orde brengen van de informatiehuishouding is een rijksbreed programma ingericht. Het eindbeeld is dat de medewerker in 2020 in staat is om digitaal te werken waarbij de informatie voor de organisatie intuïtief, toegankelijk en efficiënt is georganiseerd. Hiervoor ontwikkelt het programma de benodigde generieke voorzieningen voor de kerndepartementen.

7.2 Rijkscloud

De migratie van 64 naar 4 datacenters van het Rijk is in uitvoering. Van de 64 decentrale datacenters zijn er inmiddels 28 gesloten en verhuisd naar één van de vier Overheidsdatacenters (ODC's). Bij deze verhuizing is zoveel mogelijk gemigreerd naar moderne cloudtechnologie. De eerste decentrale cloudomgevingen binnen het Rijk zijn daarmee een feit. Het programma Rijkscloud streeft ernaar deze decentrale cloudomgevingen en bijbehorende beheerorganisaties steeds verder op elkaar aan te sluiten.

Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is het eerste zbo dat met gebruikmaking van de herziening van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal aansluiten op de ICT-infrastructuur van de rijksoverheid en gebruik zal maken van het Overheidsdatacenter Noord. De migratie is binnenkort afgerond.

8. Uitvoering motie Oosenbrug en Gesthuizen (Kamerstuk 33 326, nr. 21).

Naar aanleiding van het plenair debat d.d. 8 april jl. over de kabinetsreactie hebben de leden Oosenbrug en Gesthuizen een motie ingediend over het gebruik van open standaarden en toepassing van opensource-software, met het verzoek om te onderzoeken hoe de overheid door exitstrategieën minder afhankelijk kan worden van ICT-aanbieders. Het Rijk voert al lang beleid om, wanneer dat relevant is, bij aanbestedingen om de toepassing van open standaarden te vragen. Dit is vastgelegd in het Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken tot vaststelling Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten (Staatscourant 2008, nr. 227).

Het overheidsbeleid met betrekking tot toepassing van open standaarden is gericht op interoperabiliteit tussen overheden en tussen overheden, burgers en bedrijven. Toepassing van open standaarden draagt ook bij aan het beperken van de leveranciersafhankelijkheid. In het geval van applicaties die van de markt worden afgenomen, wordt leveranciersafhankelijkheid beperkt door het, conform de rijksinstructie, verplicht gebruik van de pas-toe-of-leg-uit lijst van open standaarden.

De mate van naleving van de instructie wordt getoetst met de jaarlijkse Monitor Open Standaardenbeleid van het Forum Standaardisatie. De monitor 2015 laat ten opzichte van het jaar daarvoor een toename zien in het voorschrijven van relevante open standaarden bij ICT-aanbestedingen van de overheid.

Ik constateer dat er vooruitgang is bij de toepassing van open standaarden. Verbetering is echter nog mogelijk en voor verschillende relevante of cruciale standaarden noodzakelijk. In dat kader neem ik de volgende maatregelen.

Uitleg over gebruik open standaarden

Op de website EAROnline.nl van de rijksdienst wordt aangegeven welke van de open standaarden verplicht zijn bij ICT-aanbestedingen. Om een selectie te kunnen maken welke open standaarden voor een specifiek project relevant zijn zal op korte termijn een hulptool gereed zijn. In het curriculum voor inkopers wordt ingegaan op het gebruik van open standaarden bij aanbestedingen. Daarnaast worden er in 2016 workshops georganiseerd voor IT-architecten, ICT-adviseurs en inkopers binnen het Rijk over het gebruik van open standaarden en standaard besteksteksten bij ICT-aanbestedingen. Ik zal nadrukkelijker toezien op het gebruik van deze instrumenten bij inkoop.

Aanbestedingen en het voorstel voor de Wet Generieke Digitale Infrastructuur:

Met het voorziene voorstel voor de Wet Generieke Digitale Infrastructuur (Kamerstuk 26 643, nr. 373) kan bij AMvB het gebruik van specifieke open standaarden verplicht gesteld worden. Totdat een standaard bij AMvB verplicht wordt gesteld, blijft deze onderdeel van de pas-toe-of-leg-uit lijst. In relevante aanbestedingsdocumenten, bij inkoopvoorwaarden en modelovereenkomsten zal worden verwezen naar het toepassen van deze lijst.

Opensourcesoftware

Bij veel aanbestedingen van de overheid is het voor leveranciers nu vaak al mogelijk om te kiezen voor een opensource toepassing. In de praktijk gebeurt dat bij het Rijk ook, met name bij gelijke geschiktheid van opensource en closed source software en wanneer de keuze voor opensourcesoftware kostenefficiënt is. Het Ministerie van OCW heeft bijvoorbeeld onlangs de bedrijfstoeepassingen verhuisd van een externe leverancier naar ODC-Noord. Hierbij zijn de applicaties van OCW overgezet op een technisch platform met opensourcesoftware. De ervaring die hiermee is opgedaan wordt ook binnen het Rijk gedeeld. Het kabinet geeft bij aanbestedingen closed- en opensource gelijke kansen. Ik ben er daarom geen voorstander van om bij de keuze voor closedsource bij een aanbesteding een toelichting te moeten geven over het waarom van die keuze.

De ervaring leert, zoals ook in bovengenoemd onderzoek wordt bevestigd, dat opensourcesoftware niet altijd de beste oplossing is. Weliswaar zijn aan het gebruik van opensourcesoftware geen licentiekosten verbonden, maar implementatie en beheer brengen wel kosten met zich mee en bij aanpassing is opnieuw afhankelijkheid van een leverancier aan de orde.

Uw Kamer heeft enkele voorbeelden aangehaald van gemeenten die in het verleden gekozen hebben voor de aanschaf en implementatie van opensourcesoftware. Ik heb die gemeenten gevraagd naar hun ICT-beleid en ervaringen met het gebruik van opensourcesoftware. Uit gesprekken met deze gemeenten blijkt dat de totale kosten voor gebruik van opensourcesoftware vaak niet verschillen met die van closedsource, omdat kosten vooral worden bepaald door beheer en aanpassing/actualisatie van de software. Licentiekosten vormen slechts een klein deel van de totaalkosten voor software, zoals ook de Algemene Rekenkamer in 2011 al constateerde.

Een probleem dat meerdere organisaties hebben ervaren bij het gebruik van specifieke opensourcesoftware is het risico voor de dienstverlening wanneer de software fouten bevat en de kennis om die op te lossen ontbreekt.

De gemeenten die zijn bevestigd hebben er voor gekozen om niet langer te «focussen» op opensourcesoftware, maar de afweging te maken welke software de beste is voor de dienstverlening die geleverd moet worden. Feitelijk is dat ook altijd de keuze bij het Rijk. In het eerder genoemde voorziene Afwegingskader Europees aanbesteden Leveringen en Diensten zal nadrukkelijk worden aangegeven dat in de aanbestedingsdocumenten de leveranciers moeten worden gewezen op de mogelijkheden van toepassing van opensource oplossingen.

Vermindering leveranciersafhankelijkheid

Naar aanleiding van de motie heb ik onderzoek laten doen naar mogelijke exitstrategieën en maatregelen om te bereiken hoe het Rijk minder afhankelijk kan worden van ICT-aanbieders. Uit het onderzoek komt naar voren dat risico's van leveranciersafhankelijkheid worden onderkend, maar dat een zekere mate van afhankelijkheid van leveranciers onontkoombaar is. Het Rijk is immers geen ICT-leverancier en besteedt de ontwikkeling van ICT-producten dus veelal uit aan de markt. Ontwikkeling en aanpassing in eigen beheer is bovendien vaak duurder dan het inschakelen van een marktpartij.

Het onderzoek heeft ook het beleid en strategieën in verschillende landen bekeken. De terugkerende elementen zijn vooral het gebruik van (open) standaarden, strategisch inkoopbeleid en contractmanagement. Ook in het overheidsbeleid zijn deze elementen terug te zien. De reële mogelijkheden om de afhankelijkheidsrelatie met een leverancier te doorbreken zijn door diverse risico's beperkt. Bij het beëindigen van een relatie met een leverancier (exit) blijkt dat de business case voor vervanging van organisatiekritische en organisatiebrede systemen vaak moeilijk rendabel is te maken. Veel systemen zijn complex en producten en applicaties zijn vaak met elkaar verweven. Wisseling van leverancier kan leiden tot verlies aan functionaliteit, uitval en/of hoge kosten en nieuwe afhankelijkheid.

Het onderzoek heeft geresulteerd in concrete aanbevelingen die vertaald worden in beleid en uitvoering om afhankelijkheid van leveranciers te verminderen.

De aanbevelingen sluiten aan bij de maatregelen uit de kabinetsreactie in het kader van professionalisering, inkoop en contractmanagement.

9. Ten slotte

Zoals toegezegd, zal ik uw Kamer regelmatig informeren over de uitvoering van de maatregelen uit de kabinetsreactie op het Eindrapport van de Tijdelijk commissie ICT-projecten bij de overheid en over de effectiviteit van deze maatregelen. Zoals hierboven toegelicht zal ik uw Kamer in mei a.s. met de eerstvolgende Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk op een aantal specifieke punten nader informeren. De volgende integrale voortgangsrapportage zal ik u in september aanbieden. In deze rapportage zal ik uw Kamer ook informeren over de wijze waarop het kabinet de effectiviteit van de maatregelen zal evalueren.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok