

## • VERBINDING IN HET VIZIER



• • • • • • • • • • • • • • • •

Het Programmabureau NOiV presenteert de eerste Monitor NOiV! De eerste in een reeks, die ieder jaar een actueel beeld schetst van het beleid en de praktijk van de overheden op het gebied van open standaarden en open source software. De monitor is één van de onderdelen van het actieplan 'Nederland Open in Verbinding' (NOiV) van de staatssecretarissen Heemskerk (EZ) en Bijleveld (BZK). Het actieplan heeft een looptijd van vier jaar (2008-2011) en maakt deel uit van de uitgebreide ICT-Agenda van dit kabinet. Voor de uitvoering is het Programmabureau NOiV in het leven geroepen. Taak van het programmabureau is de doelstellingen van dit 'plan met ambitie' te helpen realiseren. Het kabinet heeft in het actieplan een groot aantal activiteiten benoemd, voor en door de verschillende (mede-)overheden en sectoren. Het Programmabureau NOiV voert deze acties de komende jaren samen met hen uit.

In de visie van het programmabureau is het actieplan een succes, als bij alle partijen en partners het toepassen van open standaarden 'business as usual' is geworden en het inzicht in de voordelen van het gebruik van open source software aanmerkelijk is toegenomen. Het kabinetsbeleid moet een merkbare meerwaarde opleveren in de dagelijkse praktijk van het (semi-)publieke domein. Het moet geen 'papieren' beleid, maar vooral 'praktisch werkend' beleid zijn. Zodat de dienstverlening van de overheid effectiever en transparanter wordt.

De werkelijkheid vandaag in het openbaar bestuur (rijksoverheid, mede-overheden en sectoren) ten aanzien van open source software en open standaarden is weerbarstig anders. Op weg naar de e-overheid zijn vele ICT-vernieuingsprogramma's gelanceerd.

Organisaties worden overvallen door een lawine van ICT-vernieuwingen die alle tegelijkertijd om een implementatie-aanpak

vragen. Om de zo broodnodige effectiviteit van het overheids-handelen te vergroten, is een belangrijke invalshoek voor het Programmabureau NOiV het werken aan interoperabiliteit voor de doelgroepen. Enerzijds is dit typisch technisch een ICT-aangelegenheid; anderzijds is de uitwerking daarvan een toename van de uitwisseling tussen (overheids)organisaties, waardoor slagvaardiger, nauwkeuriger en met een kortere looptijd gewerkt kan worden aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dit laatste vormt een van de belangrijkste drijfveren van het kabinet voor het uitvoeren van dit programma. Het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) is een voorbeeld van het aanbrengen van meer focus en samenhang in de vele initiatieven van het rijk op dit terrein.

Het Programmabureau NOiV werkt daar de komende tijd aan. Graag samen met stakeholders, de publieke en private partijen, andere e-overheids-programma's en gemeenschappen. Dit 'samen werken' ondergaat de komende jaren, onder invloed van de mogelijkheden die open standaarden en open source software bieden, ook een enorme ontwikkeling in vergelijking met het functioneren van de gehele maatschappelijke sector in achterliggende jaren. Er gebeurt al veel op het gebied van het gebruik van open source software; méér dan dat over het voetlicht komt. Succesverhalen moeten meer verteld en gehoord worden. Het 'Open werken' kent steeds minder het adagium 'Kennis is macht'. In plaats daarvan; "Kennis delen is Kracht". Aspecten zijn; informatie beschikbaar stellen, transparantie in handelen, open communiceren, het denken in oplossingen, niet in weerstanden en belemmeringen, en het integreren van kennis, ook in internationale kaders! Deze evolutie naar het nieuwe werken is onvermijdelijk. Omdat nieuwe generaties jonge mensen, opgroeiend met de verworvenheden van het digitale tijdperk, binnenkort uitvoering gaan geven aan de moderne

taken van de overheid in een wereld die met een enkele muisklik in rasters van 10 cm x 10 cm in beeld gebracht kan worden. De werkprocessen van de overheid van vandaag gaan, als men niet tijdig anticipeert, in dit perspectief versneld achterlopen bij de mogelijkheden die met het wereldwijd op technologisch en innovatief terrein de nieuwe werkelijkheid worden. De 'open werkplek voor het rijk' biedt hier uitdagingen.

Het Programmabureau NOiV wil in het werk voor deze ontwikkelingen de ogen openen en open houden, zodat voor de toekomst ook door organisaties die het met het actieplan bedient, op digitaal duurzame wijze de aansluiting kan worden gezocht bij deze eigentijdse ontwikkelingen. In dit licht zetten wij komende tijd vaart in leren (van elkaar) en het community-wise communiceren over open standaarden en open source software. Toegesneden op de behoeften van de organisaties die onze doelgroepen vormen, zal het Programmabureau NOiV met hen oplossingsrichtingen

## OCTROOICENTRUM NEDERLAND

"Het afgelopen jaar is er veel gebeurd. Zowel voor als achter de schermen." Dat zegt Tjeerd van der Laan, hoofd IT van het Octrooicentrum Nederland (OCNL). Samen met Sander Mittertreiner, ICT-adviseur, is hij nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe website van dit agentschap van het ministerie van Economische Zaken. De lancering van de website bleek een primeur, want niet eerder presenteerde een rijksorganisatie een website die geheel opgebouwd is met behulp van open source software. Voor het Octrooicentrum, dat in 2007 als promotor van innovatie aangewezen werd als pilot-organisatie om de mogelijkheden van open source software-toepassingen te onderzoeken, blijft het wat betreft open source software niet bij een website. Momenteel laat de organisatie onderzoeken of er mogelijkheden zijn om open source software ook in te zetten voor de desktopomgeving en het CRM-systeem (OCNL - [www.octrooicentrumnederland.nl](http://www.octrooicentrumnederland.nl)).

exploreren die invulling geven aan die onderscheiden behoeften. Daarbij is het programmabureau niet de 'technische fixer' van open standaarden en open source software, maar veel meer de loods, de facilitator, de intermediair en makelaar in het proces dat de oplossing tot stand brengt! Als spin in het '(w2)web' zijn wij in staat vraag en antwoord bij elkaar te brengen, te adviseren, initiatieven te ondersteunen, mee te denken en mee te ontwikkelen aan strategieën. Het Programmabureau NOiV is daartoe de komende jaren – ook met de door EZ aangestelde kennisambassadeur voor open source software en open standaarden – in dialoog en discussies prominent aanwezig. Het Programmabureau NOiV stelt in dit verband prijs op alle reacties uit maatschappij en samenleving over zowel actieplan als deze Monitor.

Het programmabureau is overigens geen 'pusher' voor wie open source software' het hoger doel' is en voor wie alles 'open source software' moet zijn (al zijn open standaarden voor overheidsorganisaties wel de norm!). Het gaat er om dat de overheid een zelfbewuste houding kiest en kan aannemen tegenover de mogelijkheden die worden aangedragen vanuit de technologie ontwikkelingen en de leveranciers en dienstverleners die innovaties aanleveren. Daarbij ziet het Programmabureau NOiV voordeel wanneer overheidsorganisaties georganiseerd in gebruikersgroepen en/of volgens een community-model kennis nemen van zaken.

Terug naar de situatie van vandaag. Dit NOiV Monitor-rapport brengt de stand van zaken rond beleid en praktijk van open standaarden en open source software bij de Nederlandse overheid in beeld. Het is gebaseerd op een analyse van antwoorden, die uit het veld afkomstig zijn. Daarvoor is in oktober 2008 een uitge-

breide vragenlijst uitgezet. In eerste instantie heeft deze Monitor tot doel de Tweede Kamer te informeren over de vorderingen die met het actieplan Nederland Open in Verbinding worden geboekt. In dit eerste jaar van rapportage staan de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen centraal. Ook is de stand van zaken in de sector onderwijs op beperkte schaal onderzocht. In komende metingen worden sectoren als zorg en sociale zekerheid opgenomen.

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op de filosofie achter de monitor, de respons, de analyse en de uitkomsten. Het veldonderzoek voor de monitor heeft plaatsgevonden in oktober 2008. TNS NIPO voerde het veldwerk uit met een specifieke vragenlijst. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de onderwerpen van het actieplan die een rol spelen in de vragenlijst. Bij het uitbrengen van dit eerste rapport wordt daar uitgebreid bij stilgestaan. Door de tekst verspreid zijn voorbeelden opgenomen van succesvolle ervaringen en toepassingen van open standaarden en open source software. In de bijlagen zijn verwijzingen, weblinks en contactadressen opgenomen, alsook definities en een afkortingenoverzicht.

Omdat het Manifest van Open Overheden, dat door overheidsorganisaties kan worden onderschreven, bijdraagt aan het zichtbaar maken van het draagvlak, is dat opgenomen in de bijlagen. Eveneens is in de bijlagen een samenvatting van de actielijnen van het actieplan Nederland Open in Verbinding te vinden. Voor de integrale tekst verwijzen wij naar de website [www.noiv.nl](http://www.noiv.nl). Het Programmabureau NOiV hoopt u als lezer met deze Monitor een interessant, waardevol en bruikbaar eerste rapport in handen te geven. Daarbij de wens dat de rapportage met uw reactie van jaar tot jaar aan betekenis zal winnen.

## BIJLAGEN:

1. Gebruikte afkortingen	47
2. Definities	48
3. Websites en weblinks	49
4. Het Manifest van Open Overheden	51
5. Samenvatting van het actieplan NOiV	52

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>NEDERLAND OPEN IN VERBINDING: WAAR GAAT HET OM?</b>	<b>8</b>
1.1	Open overheid, open werkplek	9
1.2	Interoperabiliteit: eenvoudiger informatie kunnen uitwisselen	10
1.3	Verminderen van de leveranciersafhankelijkheid	12
1.4	Open standaarden	14
1.5	Open source software	16
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>MONITOR: DE VOORTGANG VAN HET ACTIEPLAN NOiV</b>	<b>20</b>
	Respons: van welke organisaties hebben wij informatie ontvangen?	22
	Deelname: hoe compleet is het beeld van deze nulmeting?	22
	Contactpersonen: door wie zijn de vragen beantwoord?	23
	<b>2.1 Aanbod en informatie</b>	<b>23</b>
	Oordeel over kwaliteit en bruikbaarheid van open source software	24
	Vrijgeven eigen software	25
	Behoeftte aan informatie	27
	<b>2.2 Awareness en interesse</b>	<b>27</b>
	Bekendheid met het actieplan NOiV	28
	Draagvlak voor de doelstellingen	29
	Overwegingen	29
	Manifest Open Overheden	30
	<b>2.3 Afweging en besluitvorming</b>	<b>31</b>
	Invoering Comply-or-Explain-principe	32
	Toepassing Interoperabiliteitsraamwerk	34
	Gesloten standaarden	35
	Kennisniveau van medewerkers over open source software	38
	Implementatiestrategie	38
	Ontwikkeling in gebruik van open source software	39
	Gesloten source software	39
	<b>2.4 Invoering en gebruik</b>	<b>39</b>
	Open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain	40
	'Gangbare' open standaarden	41
	'Nieuwe' open standaarden	41
	<b>2.5 Resultaten en effecten.</b>	<b>43</b>
	Effect op doelstellingen	43
	Effect op kosten, kwaliteit en bedrijfszekerheid	43
	<b>2.6 Voortgang per doelgroep: de ranking</b>	<b>44</b>
	Eerste ranking: Top 3 per doelgroep	45

# 1. NEDERLAND OPEN IN VERBINDING: WAAR GAAT HET OM?



## 1.1 OPEN OVERHEID, OPEN WERKPLEK

Interoperabiliteit vergroten; dat is de meest directe en praktische weg om de doelstellingen van het actieplan te realiseren. Het gaat om het beter mogelijk maken van uitwisseling tussen burgers en de overheid, bedrijven en de overheid en de overheden onderling. Dit zal leiden tot verminderen van de administratieve lasten. Ondernemingen krijgen makkelijker toegang tot de opdrachten die overheden te vergeven hebben (het scheppen van een gelijk speelveld). Het draagt bij aan de digitale duurzaamheid en verruimt de mogelijkheid toe te groeien naar leveranciersafhankelijkheid. Het vergroten van interoperabiliteit is al jaren het streven van de overheid. Ook is Nederland daarin niet uniek. Internationaal, bijvoorbeeld in Europees verband, wordt gestreefd naar het vergroten van interoperabiliteit. Het European Interoperability Framework (EIF) is hier een concreet voorbeeld van. Interoperabiliteit is geen doel op zich; maar het helpt om de dienstverlening van de overheid

te verbeteren en daarmee maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen. Toepassen van open standaarden en open source software brengt deze doelstelling meer binnen handbereik.

Overheden en semi-overheidsorganisaties zijn op weg de dienstverlening te verbeteren. Meer en meer realiseert men zich dat bij bestaande ICT-systemen door de afhankelijkheid van één enkele dienstverlener vernieuwing en verandering bijna onmogelijk zijn. Door de aanschaf van gebruikerslicenties maakt men zich afhankelijk van de agenda van de leverancier. Dat heeft tot gevolg dat investeringen in ICT mede worden bepaald door de productieplanning van softwarebedrijven en hardwareontwikkelaars. Door te kiezen voor het vergroten van interoperabiliteit, door het toepassen van open standaarden voor het uitwisselen van informatie en gegevens tussen verschillende ICT architecturen en applicatielandschappen, wordt het voor overheden mogelijk om duurzamer (en doelmatiger) te investeren. Het toepassen van open source software vergroot de flexibiliteit van ICT-oplossingen en draagt eveneens bij aan doelmatiger investeren in ICT door overheden. Investerings in ICT zijn veelal van formidabele omvang. Europese regelgeving op het gebied van aanbestedingen zijn van toepassing. Dat vraagt om het nauwkeurig specificeren van de eisen waaraan het geleverde dient te voldoen. Voor het aanbesteden en offren/leveren van open source software zijn deze aanbestedingsregels in de praktijk niet altijd vergelijkbaar inzetbaar.

De voorbereiding van de aanbesteding voor de open digitale werkplek is een duidelijke aanleiding om de toepassing van open standaarden en open source software in het traject op gelijkwaardig niveau in de beoordeling mee te nemen. Voor de rijksambtenaar wordt een werkplek ontworpen die binnen alle departementen gelijke faciliteiten biedt. Op gemeentelijk niveau is met

### STICHTING GEMGIDS

‘Open data, open standaarden en open source software bieden een gezonde voedingsbodem voor innovatie van de e-overheid’. Dat zegt Holger Peters van Stichting GemGids, een organisatie die ideeën en initiatieven rond de elektronische overheid bundelt. In de filosofie van GemGids spelen open standaarden een erg belangrijke rol. “Overheidsorganisaties en leveranciers moeten vrij kunnen samenwerken. Daarbij is een integrale (informatie-)architectuur vereist, waarbij open koppelingen op basis van open standaarden een must zijn”, aldus Peters, een van de mensen die in januari 2007 aan de basis stonden van de stichting. Op basis van een gedeelde architectuur en open visie helpt GemGids haar deelnemers stapsgewijs verder met de beeldvorming en realisatie van de moderne elektronische overheid. Dat doet het onder meer door het realiseren van een groot aantal e-overheidstoepassingen (WOZ-loketten, projecten- en verkeerskaarten), die volledig ontwikkeld zijn met behulp van open source software en, dankzij open standaarden, integreren met onderliggende systemen.

Stichting GemGids – [www.gemgids.nl](http://www.gemgids.nl)

dit concept bijvoorbeeld binnen de gemeente Amsterdam praktijk ervaring opgedaan met een standaard werkplek geheel gebaseerd op open source software. Dit heeft voor de gemeente Amsterdam al geleid tot het inzicht dat forse besparingen op de investeringskosten kunnen worden bereikt, zonder dat aan functionaliteit of bedrijfscontinuïteit is ingeboet; integendeel! Behalve voor de gemeentelijke of de rijksoverheid liggen hier mogelijkheden voor alle organisaties in de (semi-)publieke sector.

Doelgroepen van het actieplan zijn de rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. Daarnaast de grote uitvoeringsorganisaties (verenigd in de Manifestgroep) en overige ZBO's. Ook adresseren de actielijnen de sectoren Zorg, Sociale Zekerheid en Onderwijs. In een later stadium worden daar mogelijk aan toegevoegd het veiligheidsdomein (veiligheidsregio's) en het GEO-domein; twee terreinen waarin ICT-toepassingen dominant vormen richtinggevend zijn voor uitvoerende werkzaamheden. Alle (publieke) organisaties die werkzaam zijn binnen de genoemde doelgroepen worden geacht zich actief te richten op het effectueren van de doelstellingen die het kabinet met het actieplan NOiV aangeeft. Het hebben van een implementatiestrategie of afwegingskader ten aanzien van open source software vormt daarbij het uitgangspunt. Ten aanzien van het toepassen van open standaarden geldt voor hen het 'Comply-or-Explain-principe' voor de lijst van open standaarden die door de overheid wordt gehanteerd.

Meer dan het voldoen aan de eisen die het kabinet nog in deze regeerperiode stelt aan het toepassen van open standaarden en open source software, is het van belang dat toepassing daarvan meerwaarde heeft in de uitvoering van de werkzaamheden van de organisaties die in dat proces zijn betrokken. Daarom zijn deze organisaties uitgenodigd in een proces van bewustwording met

## OPEN.AMSTERDAM

"Zelfs de directeur en de adjunct-directeur heb ik er niet over horen klagen", zo zegt Maurice van der Linden, hoofd service & beheer/I&A bij Dienst Wonen in Amsterdam, als hem wordt gevraagd naar de ervaring met een pilot met een 'open werkplek'. Het betreft een opstelling waarbij een standaard werkplek is ingericht met open source software die draait naast al bestaande software. Ook het College van B&W van Amsterdam is inmiddels overtuigd van het nut van de 'open werkplek', maar vindt het nog te vroeg voor een gemeentebrede uitrol. Voor een olievlekeffect bij andere stadsdelen en organisaties hebben de pilots bij Dienst Wonen en stadsdeel Zeeburg tot nu toe niet kunnen zorgen, maar mogelijk dat het actieplan Nederland Open in Verbinding, waarin sterk wordt gestuurd richting open standaarden en open source software, daar verandering in aan kan brengen. "Het is nu landelijk beleid, en daardoor is er mogelijk minder snel het idee dat projecten als Open.Amsterdam te ver op de troepen vooruitlopen", aldus Manou Chen, senior bestuursadviseur informatiemanagement bij de gemeente Amsterdam.

Open.Amsterdam - [http://amsterdam.nl/gemeente/open\\_amsterdam](http://amsterdam.nl/gemeente/open_amsterdam)

betrekking tot het actieplan belemmeringen aan te geven die zij in de praktijk tegen komen. Door in beeld te brengen wat op de onderscheiden punten concrete behoeften zijn, kan in samenwerking en uitwisseling gezocht worden naar werkbare oplossingen. Het faciliteren van dergelijke processen maakt de komende jaren deel uit van de kern van het werk van het Programmabureau NOiV. Het programmabureau geeft met deze activiteiten mede vorm aan de open overheid in Nederland.

### 1.2 INTEROPERABILITEIT: EENVOUDIGER INFORMATIE KUNNEN UITWISSELEN

Om de eerder genoemde maatschappelijke doelen te bereiken, is het vergroten van interoperabiliteit een noodzakelijke voorwaarde. Ook bij de realisatie van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) is interoperabiliteit cruciaal. Het kabinet omschrijft interoperabiliteit als het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische

## EBV (EPV)

Gezamenlijk zijn Politie, het Openbaar Ministerie en Justitie onder meer verantwoordelijk voor de aanpak van criminaliteit en de bestrijding van fraude, maar hoe zorg je ervoor dat de informatie tussen deze partijen goed en snel verloopt, en ook nog zodanig dat de informatievoorziening via eenzelfde 'taal en kanaal' plaatsvindt? Om dat te bewerkstelligen, werd in de zomer van 2001 het programma Elektronische berichtenuitwisseling in de strafrechtketen (ePV) opgezet. Daarbij werd bewust gekozen voor de inzet van internationale open standaarden, zo laat Pim van der Eijk weten, die als projectleider betrokken was bij ePV: "Afgezien van het voorkomen van de afhankelijkheid van één of een beperkt aantal aanbieders (vendor lock-in), maakt toepassing van open standaarden het ook mogelijk om voordeel te hebben van de kennis en ervaringen in andere ketens en landen." De aanpak van het ePV bleek succesvol. Zodanig zelfs dat het programma, nadat het officieel was afgerond, opgenomen werd in een nieuwe permanente organisatie: de ketenorganisatie EBV (Elektronisch Berichten Verkeer), die is ondergebracht bij de Justitiële Informatiedienst.

EBV - [www.justid.nl/ebv/](http://www.justid.nl/ebv/)

wijze gegevens en informatie uit te kunnen wisselen binnen en tussen organisaties. Het toepassen van open standaarden is daarvoor een sleutelfactor.

### 1.2.1 DE DIENSTVERLENENDE OVERHEID

In het NUP zijn zes strategische voorbeeldprojecten benoemd. De maatschappelijke vraagstukken waar deze projecten aan bijdragen, zijn dermate complex dat samenwerking tussen meerdere overheidsorganisaties noodzakelijk is. Vaak vindt deze samenwerking in wisselende samenstelling plaats, waarbij gaande een traject meer instanties aanhaken op grond van hun verantwoordelijkheid of expertise. Zo werkt de overheid bijvoorbeeld aan één omgevingsloket. Bij dit loket vinden burgers en ondernemers straks een digitaal formulier, waarmee zij omgevingsvergunningen en watervergunningen aanvragen. Er is de mogelijkheid om het dossier tussen overheden uit te wisselen en om vergunninggegevens op

internet te publiceren. Het grote voordeel voor burgers en ondernemers is dat zij met slechts één overheid te maken hebben bij de aanvraag, ongeacht wie er allemaal betrokken worden in de 'overheids-backoffice' bij de behandeling daarvan. Een ander voorbeeld van samenwerkende overheden is de Verwijsindex Risicjongeren. Informatie-uitwisseling vormt op dit moment in de jeugdketen een probleem. Soms omdat de organisaties uit verschillende disciplines komen, soms omdat jongeren naar een andere gemeente verhuizen. De Verwijsindex Risicjongeren brengt risicomeldingen van hulpverleners, zowel binnen gemeenten als over gemeentegrenzen heen, bij elkaar en informeert hulpverleners onderling over hun betrokkenheid bij jongeren.

### 1.2.2 NOODZAAK TOT INTEROPERABILITEIT

Organisaties kunnen (in wisselende samenstelling) alleen effectief met elkaar samenwerken als zij afspraken maken over de inrichting van die samenwerking en over de wijze waarop gegevens worden uitgewisseld. Het gaat daarbij om interoperabiliteit op vier niveaus:

1. Wetgevende interoperabiliteit: De wet- en regelgeving staat gegevensuitwisseling toe en/of stelt het verplicht. Voorbeeld is de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo), die de wettelijke basis vormt voor het omgevingsloket. Gegevensuitwisseling tussen overheden en soepele samenwerking worden daarbij door de wetgever verondersteld.
2. Organisatorische interoperabiliteit: Burgers en bedrijven willen duidelijkheid over waar zij gegevens moeten aanleveren (eenmalige gegevensverstrekking) en willen niet geconfronteerd worden met een aantal vergelijkbare voorzieningen. Bij afspraken over gegevensuitwisseling is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit en tijdige levering van gegevens. Bij multilaterale afspraken is de noodzaak om te standaardiseren.

3. Semantische interoperabiliteit: Zender en ontvanger kennen binnen de context van de gegevensuitwisseling dezelfde betekenis toe aan een begrip. Dit vraagt om conventies voor beschrijving van gegevens en eenduidige nummers.
4. Technische interoperabiliteit: De overheid biedt een stelsel noodzakelijke gemeenschappelijke voorzieningen en streeft er naar in toenemende mate het gebruik van deze infrastructuur af te dwingen. Deze gemeenschappelijke infrastructuur is onderverdeeld in vier categorieën: identificatie en authenticatie, publiekscontract, basisregisters en de fysieke en logische componenten voor gegevensuitwisseling.

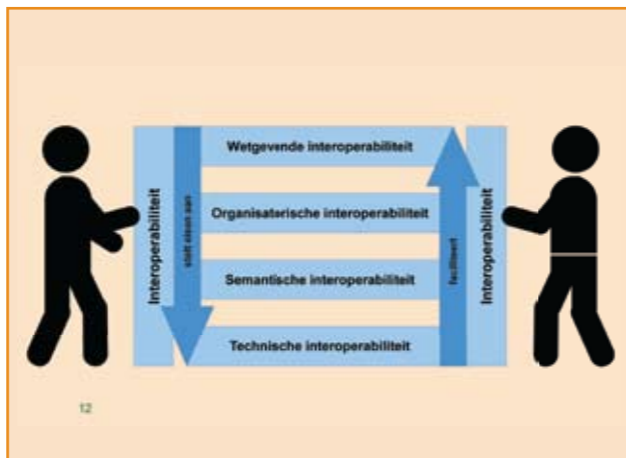
### 1.2.3 VAN INTEROPERABILITEIT NAAR OPEN STANDAARDEN

Om interoperabiliteit te realiseren heeft het kabinet open standaarden tot norm verheven. In verschillende domeinen bestaan op verschillende niveaus open standaarden om interoperabiliteit te realiseren. Het actieplan NOiV richt zich met name op die open standaarden die de organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit vergroten.

### 1.3 VERMINDEREN VAN DE LEVERANCIERS-AFHANKELIJKHEID

Leveranciersafhankelijkheid is een volgend belangrijk onderdeel van het actieplan Nederland Open in Verbinding. Het onderwerp wordt ook als eerste genoemd in het Manifest van Open Overheden. Daar worden de volgende waarden onderschreven:

- leveranciersafhankelijkheid,
- transparantie, controleerbaarheid en beheersbaarheid,
- interoperabiliteit,
- digitale duurzaamheid.



Meer informatie over het Manifest van Open Overheden is te vinden in bijlage 4.

### 1.3.1 OVERHEDEN MOGEN NIET AFHANKELIJK ZIJN!

Velen zijn het daarmee eens. In de praktijk van ICT-dienstverlening is echter wel degelijk sprake van afhankelijkheid. Vrijwel de hele overheid werkt met officeproducten van Microsoft en vrijwel alle informatie wordt opgeslagen in databasesystemen van Oracle. De complexe informatiesystemen bij gemeenten (bijvoorbeeld burgerzaken) worden in Nederland door slechts enkele leveranciers geleverd. Deze consolidatie is in de afgelopen 15 jaar vooral onder druk van de overheden als gebruikers tot stand gekomen. Als consolidatie doorschiet naar monopolievorming dan ontstaat een nieuw probleem.

*De leverancier voelt een zekere druk omdat je niet alleen van hem afhankelijk bent. Niet alleen kun je eenvoudig overstappen op een andere aanbieder maar we kunnen ook steeds meer zelf omdat er niets in het systeem 'op slot' zit. Dit betekent dat een leverancier echt zijn best doet om je als klant (tevreden) te houden.*  
(Piet Woudt/Gemeente Houten)

*Natuurlijk heeft het werken met open source software niet louter voordelen. Omdat er geen geld wordt verdiend met licenties moet een leverancier van open source softwareproducten zich opstellen als een 'urenfabriek'. Dat betekent dat ieder kwartiertje dat je hulp nodig hebt ook wordt gefactureerd.*  
(Piet Woudt/Gemeente Houten)

### 1.3.2 STREVEN NAAR LEVERANCIERS-AFHANKELIJKHEID

Het actieplan NOiV omvat verschillende actielijnen om leveranciersafhankelijkheid te helpen realiseren en het Programmabureau NOiV geeft daar uitvoering aan:

#### Streven naar open standaarden:

- 'Open standaarden als norm' leidt ertoe dat, in het complex van overheidsinformatiesystemen, de koppelvlakken open worden. Hierdoor neemt de verwevenheid af en kunnen onderdelen afzonderlijk worden aanbesteed of vervangen. Een bestaande en toegepaste standaard wordt de officiële norm.
- Het actief nastreven van vernieuwende open standaarden om wenselijke ontwikkelingen aan te jagen; voor een gewenste koppeling wordt een standaard ontwikkeld (bijvoorbeeld StUF) die later wordt verheven tot de normstandaard. NOiV faciliteert de komende tijd dergelijke processen.

#### Open source software voor ICT-infrastructuur

De eerder genoemd consolidatie op gesloten standaarden voor office, databases, server-platforms wordt mede veranderd door te kiezen voor open source software alternatieven. Deze zijn al beschikbaar en worden steeds meer volwassen. Het gebruik ervan bij de overheid neemt toe. Initiatieven daartoe zijn:

- *Het realiseren van de open werkplek*

Bij veel overheden worden de mogelijkheden van een open werkplek onderzocht en daarbij wordt gestreefd naar een werkstation dat zoveel mogelijk open source software producten gebruikt. Resultaten van voorlopers als open.amsterdam, gemeente Heerenveen en vele anderen zijn bemoedigend en lenen zich voor bredere uitrol. Het mobiliseert ook dienstverleners om de overheden te ondersteunen bij het implementeren van zo'n open werkplek.

- *Het bereiken van database onafhankelijkheid*

De mate waarin de overheden worden gedwongen om mee te gaan in de 'roadmap' voor vernieuwing van de leverancier en de daarmee gepaard gaande hoge kosten roepen vraagtekens op. Gemeenten streven inmiddels naar database-onafhankelijkheid. Gemeentelijke gebruikersgroepen oefenen druk uit op hun leveranciers om dit te realiseren.

- *Het realiseren van keuze in aanbod van server-platforms*

Server-platforms worden steeds vaker ook met open source software gerealiseerd. In het internetdomein vormen open source software oplossingen de meerderheid. Server-platforms bij de overheid zijn vaak nog met gesloten software gerealiseerd (onder invloed van de leverancier). Platformonafhankelijkheid is bij de overheid nog onderbelicht.

#### Open source software voor oplossingen

ICT-oplossingen voor (backoffice) functies van overheden worden geleverd door een beperkt aantal leveranciers. Hierdoor is de leveranciersafhankelijkheid groot. Er wordt door overheden nog (te) weinig gezorgd, dat zij over de broncode van deze oplossingen vrij kunnen beschikken. Steeds vaker, met name bij de ontwikkeling van basisvoorzieningen in ICTU-programma's, komt het intellectueel eigendom bij de opdrachtgever; er moet op dit vlak echter nog veel gebeuren. In dit verband worden door het Programmabureau NOiV aanbevelingen geformuleerd voor aanbestedingsteksten met betrekking tot de gevraagde functionaliteit in open source software.

### 1.3.3 COMMUNITY-VORMING

Uiteindelijk is het terugdringen van leveranciersafhankelijkheid een kwestie van goed opdrachtgeverschap. Dit is ook te bevorderen door het aangaan van samenwerking rondom open source software producten. NOiV heeft hoge verwachtingen van het fenomeen community-vorming binnen en met overheidsorganisaties en wil het onderzoek hiernaar initiëren en initiatieven met raad en daad ondersteunen.

### 1.4 OPEN STANDAARDEN

De Tweede Kamer heeft aangegeven het toepassen van open standaarden belangrijk te vinden. Open standaarden zijn immers noodzakelijk voor het realiseren van interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid. Open standaarden worden steeds belangrijker vanwege de trend naar klantgerichte dienstverlening en servicegerichte architectuur, meer samenwerking tussen overheidsinstellingen, meer functioneel in plaats van technisch specificeren bij aanbestedingen, meer uitbesteden van ICT taken en de toenemende inzet van vooringevulde formulieren voor burgers en bedrijven. Het gebruik van open standaarden werkt bovendien drempelverlagend voor de inzet van (open source) software.

#### 1.4.1 OPEN STANDAARDEN VOOR COMPLY-OR-EXPLAIN

Als eerste concrete uitwerking van het actieplan is door het Forum Standaardisatie in nauwe samenwerking met gebruikers en andere belanghebbenden een lijst met open standaarden met een voorbeeldfunctie opgesteld (maart 2008). Met open standaarden wordt betere interoperabiliteit en minder leveranciersafhankelijkheid bevorderd. Zowel leveranciers als overheden kunnen open standaarden aanmelden bij het Forum Standaardisatie met het verzoek deze op te nemen op de lijst voor Comply-or-Explain. De

### GEbruikersvereniging

Leveranciersafhankelijk is een rekbaar begrip. Er zal altijd een bepaalde mate van afhankelijkheid zijn. Of we het nu over de huidige generatie software hebben of over open source software. Voor beheer en onderhoud immers zullen, hoe dan ook, afspraken met leveranciers moeten worden gemaakt. Anders wordt het implementeren van wettelijke en technologische wijzigingen en vernieuwingen wel een erg riskante en variabele onderneming. Overigens kan en zal het leverancierslandschap er dan anders uit zien dan vandaag de dag. Van belang is wel dat er onderscheid wordt gemaakt tussen leveranciers waar wij als klanten invloed op kunnen uitoefenen en waar dat niet kan. Bij de huidige gemeentelijke softwareleveranciers is het afstemmen van vraag en aanbod wel degelijk mogelijk. Maar dan moet je de kansen wel benutten. Onze ervaring is dat je daar als individuele klant weinig kunt halen maar in de kracht van de bundeling zitten mogelijkheden en kansen. Dat deze invloed bij bijv. Microsoft en Oracle tot een minimum beperkt is, mag als bekend worden verondersteld. Maar in die richting zien wij als GV Centric dan ook duidelijke kansen voor meer open source gerichte omgevingen. Wij zijn als GV Centric met Centric in gesprek om te kijken hoe Centric in haar productbeleid meer rekening kan houden met die open wereld. Over de aansluiting op bijv. Open Office en open source op de server zijn inmiddels afspraken gemaakt. Realisatie van die afspraken gaat overigens helaas minder snel dan wij soms wenselijk achten. Ook dat vraagt om een actieve en gezamenlijke houding van klanten naar leveranciers. Niet onbelangrijk is dat wij als GV Centric generieke afspraken met Centric gemaakt hebben over het volgen van open standaarden. Daar ligt een duidelijke statement van de directie dat zij dit in haar productbeleid heeft verwerkt (zie bijv. het volgen van ODF). Tenslotte voeren wij momenteel een oriëntatie met Centric over meer databaseafhankelijkheid. Wij wegen daarbij de positieve en negatieve argumenten tegen elkaar af en hopen daarna met een gezamenlijke realistische toekomstvisie naar buiten te treden. In al deze strategieën geldt overigens dat goed, actief en constructief overleg tussen groepen van gebruikers en de leverancier kan leiden tot toekomstvaste wederzijds gedragen oplossingen.

(Wicher Venema, gebruikersvereniging Centric)

standaarden die zijn opgenomen op deze lijst voor Comply-or-Explain worden vooraf zorgvuldig getoetst, niet alleen door expertgroepen maar ook door openbare consultatie. Op deze wijze wordt een zo breed mogelijk inzicht verkregen vanuit gebruikers en belanghebbenden over toegevoegde waarde van de open standaard en eventueel contra argumenten.

Toetsing vindt plaats aan de hand van vastgestelde criteria:

1. *Openheid: ten aanzien van standaarden; in principe 'zo open mogelijk'.*
2. *Bruikbaarheid: het criterium kan worden opgedeeld in de aandachtspunten:*

- **volwassenheid:**

Is de standaard voldoende uitgekristalliseerd? Is de verdere ontwikkeling en het onderhoud van de standaard verzekerd? Is er een methode waarmee conformiteit aan de standaard bepaald kan worden? Is er voldoende praktijkervaring opgedaan met de standaard? Is er nu en in de toekomst voldoende ondersteuning door (eerdere) marktpartijen voor de standaard? Wat is de verwachting ten aanzien van het toekomstig gebruik van de standaard?

- **Functionaliteit:**

Voldoet de standaard aan de functionele eisen die gesteld worden binnen het toepassingsgebied? Hoe verhoudt zich dit tot concurrerende standaarden?

- **Concurrerende standaarden:**

Aanwezigheid van concurrerende standaarden, door wie worden deze gebruikt, voor- en nadelen van voorgestelde standaard ten opzichte van concurrerende standaard.

3. *Potentieel: dit criterium geeft aan in welke mate de standaard bijdraagt aan leveranciersafhankelijkheid en het vergroten van interoperabiliteit.*

4. *Impact: het criterium refereert aan de gevolgen van het opnemen van de standaard op de lijst voor de partijen die daarvan de gevolgen ondervinden. De volgende gebieden worden onderzocht:*

- Werkingsgebied(en)
- Continuïteit van het bedrijfsproces
- Financiële aspecten
- Organisatorische aspecten
- Migratieaspecten

- Beveiligingsaspecten
- Privacy aspecten
- Administratieve lasten
- Interoperabiliteit (met andere processen, organisaties)
- Leveranciersafhankelijkheid

Bij deze toetsing staan bruikbaarheid en potentieel vaak op gespannen voet met elkaar. Doordat de lijst voor Comply-or-Explain gericht is op verandering, is potentieel een belangrijk criterium. Daar staat tegenover dat het vroegtijdig willen stimuleren van het gebruik van een open standaard risicovol is, doordat de standaard zich nog onvoldoende heeft bewezen of onvoldoende is uitgekristalliseerd. Aan beide criteria moet echter zijn voldaan wil een standaard op de lijst worden opgenomen. De actuele lijst met open standaarden die het hele selectieproces doorlopen hebben, en waarvan toepassing door middel van het 'Comply-or-Explain-principe' wordt gestimuleerd, is te vinden op de website van het Forum Standaardisatie: <http://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-met-standaarden/>.

Op deze lijst is informatie te vinden over het toepassingsgebied van de standaard, de beheerorganisatie, waar documentatie staat vermeld en het organisatorische werkgebied van de standaard.

#### 1.4.2 'COMPLY-OR-EXPLAIN-PRINCIPE'

Om het gebruik van de standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain krachtig te stimuleren is het 'Comply-or-explain' (pas toe of leg uit) principe van kracht. Overheden en instellingen uit de (semi-) publieke sector voeren vanaf 2 april 2008 (voor rijksdiensten) of vanaf 31 december 2008 (mede-overheden en overige instellingen) het 'Comply-or-Explain-principe' in bij ICT-opdrachten, inkoop en/of bij aanbestedingen op het gebied van nieuwbouw, verbouw of bij contractverlenging. Op 14 maart 2008 heeft het kabinet ingestemd met de rijksbrede instructie over open standaarden. Na het door-

lopen van de notificatieprocedure bij de Europese Commissie is de instructie op 21 november jl. gepubliceerd in de Staatscourant.

#### 1.4.3 BEWERKBARE TEKSTDOCUMENTEN: HET OPEN DOCUMENT FORMAT (ODF)

ODF is een van de standaarden op de lijst voor Comply-or-Explain. Daarnaast geldt, dat Rijksdiensten (vanaf april 2008) en overige overheden en instellingen (uiterlijk december 2008), ODF voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten moeten ondersteunen.

#### 1.4.4 DOELMATIGE INZET VAN OPEN STANDAARDEN

NOiV zal zich de komende periode vooral richten op het ontwikkelen van adviezen over een doelmatige inzet van open standaarden. Doelmatig betekent in deze context:

- de inzet van open standaarden leidt tot een hogere mate van interoperabiliteit ten dienste van de belangrijkste maatschappelijke doelstellingen;
- de open standaarden kunnen al op korte termijn worden ingezet ten behoeve van bovengenoemd doel.

Op basis van belangrijke overheidsprogramma's, zoals het Omgevingsloket, het Landelijk Digitaal Loket Schoolverlaten, het Digitaal Klantdossier, Verwijsindex Risicjongeren, WMO/Regelhulp en het Dienstenloket van de Dienstenrichtlijn, worden adviezen ontwikkeld over doelmatige inzet van open standaarden. NOiV zal onderzoeken welke open standaarden gemeenten, provincies en waterschappen kunnen gebruiken om op een effectieve wijze aan te sluiten op deze belangrijke programma's. De oplossingen die hiermee gecreëerd worden, kunnen bijdragen aan een beter opdrachtgeverschap richting leveranciers. Interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid

### SETU

Er is een tijd geweest dat voor iedere handeling binnen de uitzendbranche papier moest worden aangerukt. Door de toenemende digitalisering behoort dat vrijwel tot het verleden. Van vacatureaanvraag, urenbriefje tot en met opdrachtbevestiging en facturering: veel informatie tussen uitzendonderneming, uitzendkracht en inlener wordt tegenwoordig langs digitale weg uitgewisseld. Daardoor verloopt de verwerking sneller, is de kans op fouten kleiner en is er aanzienlijk minder rompslomp. Steeds meer uitzendbureaus ontdekken deze voordelen, en daarmee groeit de behoefte aan standaardisatie op het gebied van elektronisch berichtenverkeer. Om in die standaardisatie te voorzien is in 2007 de SETU (Stichting Elektronische Transacties Uitzendbranche) opgericht. SETU ontwikkelt en beheert de SETU-standaarden, die gebaseerd zijn op de internationale open (hr-XML) standaarden. "Inlener (waaronder de overheid) en uitzendbureaus die software gebruiken die op deze standaard is gebaseerd, kunnen moeiteloos informatie met elkaar uitwisselen", aldus Erwin Folmer, adviseur op het gebied van standaardisatie binnen TNO Informatie- en Communicatietechnologie en onder meer SETUcoördinator.

SETU - [www.setu.nl](http://www.setu.nl)

zullen sterk verbeteren als meer leveranciers open standaarden opnemen in hun (open of gesloten) software.

#### 1.5 OPEN SOURCE SOFTWARE

In het actieplan NOiV geeft het kabinet aan het gebruik van open source software bij overheden krachtig te willen stimuleren. Bij een aantal overheidsorganisaties roept dit vragen op. Waarom wil het kabinet meer open source software zien? Hoe wordt een overheidsorganisatie geacht zich op te stellen? En wat valt er nu precies onder de term 'bij gelijke geschiktheid'?

##### 1.5.1 HET KABINETSBELEID

Open source software is software waarvan de broncode vrij beschikbaar is waardoor de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren. Aan open source

software zijn geen licentiekosten verbonden (wel invoerings- en beheerkosten, net als bij gesloten software). Het aantal beschikbare open source software toepassingen verdubbelt iedere twee jaar. Veel van deze open source software ontwikkeling vindt plaats in Europa. Hoewel deze software zonder kosten ter beschikking wordt gesteld, wordt de vervangingswaarde van open source software op dit moment geschat op 12 miljard euro. Open source software heeft daarmee een reële economische waarde. Het stimuleren van open source software levert een bijdrage aan de innovatie en het concurrentievermogen in de ICT-sector<sup>1</sup>. Door zelf meer open source software te gebruiken, kan de Nederlandse overheid de activiteiten rond open source software stimuleren. Dit levert maatschappelijke en economische voordelen. Om dit mogelijk te maken zijn maatregelen nodig die de huidige afhankelijkheid van gesloten ICT-oplossingen ombuigen naar vrijheid om te kunnen kiezen.

##### 1.5.2 DE KANSEN VOOR OPEN SOURCE SOFTWARE

Het meenemen van open source software in aanbestedingen van overheden stelt die overheden in staat hun kosten te reduceren, hun leveranciersafhankelijkheid te verminderen en de grip op hun eigen ICT te herwinnen. Met een keuze voor open source software voor bepaalde onderdelen van het applicatielandschap (zoals het CMS, DMS, database, servers, office-pakket, etc.) wordt er tevens een "level playing field" gecreëerd voor leveranciers. Zij zijn dan in een

<sup>1</sup> In het onderzoek van UNU-MERIT, in opdracht van de Europese Commissie, van november 2006 naar de economische impact van open source software op innovatie en concurrentievermogen van de ICT-sector in de Europese Unie, wordt aangetoond dat open source ("vrije") software een grote bijdrage levert aan de Europese economie (<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpact.pdf>).

gelijkwaardige positie gesteld omdat in principe iedere leverancier diensten rondom open source software mag en kan leveren.

Naast het inkopen van extern ontwikkelde open source software wil het kabinet ook dat overheden eigen software als open source software ter beschikking gaan stellen. Het kabinet streeft hierbij duidelijk naar community-vorming binnen de overheid. Daarbij wordt op een meer optimale en gecoördineerde wijze met ICT omgegaan. Het is niet efficiënt als iedere overheid voor zichzelf generieke functionaliteit software laat ontwikkelen, en andere overheden daarvan géén gebruik kunnen maken. De belastingbetaler betaalt dan feitelijk meerdere malen voor dezelfde (soort) software. Het 'open source' maken van 'eigen software' biedt overheden de mogelijkheid om bijvoorbeeld meer samen te werken, kosten van (vervolg)ontwikkeling te delen, en uniformering van het applicatielandschap na te streven. Het leren omgaan met open source software vergt wel een bepaalde instelling en volwassenheid van de eigen ICT-organisatie van overheden. Er is bij inzet van open source software sprake van:

- *Een ander businessmodel*

Open source software wordt ontwikkeld door gemeenschappen, waarbij ieder lid gedreven door individuele motieven nauw samenwerkt aan het product. De grootte van de (vaak internationale) ontwikkelgemeenschap is veelal afhankelijk van het nut van het product: generieke software is voor meer partijen bruikbaar dan specifieke. Daardoor is de gemeenschap navenant groter dan bij specifieke software. Zodra een open source software product een bepaalde kritische massa bereikt, krijgt het een eigen dynamiek. Meer gebruikers gaan er in vrijheid mee aan de slag en vragen aan dienstverleners om hen te ondersteunen. Extra functionele wensen van gebruikers worden door dienstverleners ingevuld en



die functionaliteit wordt (conform de open source gedachte) aan het product toegevoegd. Het product groeit autonoom op de drijfkracht van de behoefte van gebruikers.

- *Investering in het product komt ten goede aan de gemeenschap* Zodra dit 'vliegwieleffect' op gang komt is iedere bijdrage nuttig en dit zorgt ervoor dat het product blijft aansluiten bij de behoefte van de gebruiker. Wanneer overheden vanuit hun behoeften in het product investeren dan leidt dat ertoe dat deze investering ten goede komt aan de hele gemeenschap.

- *Samenwerken spreekt vanzelf*

Omdat doelstellingen van veel overheden parallel lopen is het organiseren van samenwerking rondom een open source software product relatief eenvoudig. Alle overheden moeten invulling geven aan de e-overheid. Men ontdekt dat samenwerken een vanzelfsprekend onderdeel van het open source denken is. Samenwerkingsverbanden (van gebruikers en dienstverleners) rond open source software producten (bijvoorbeeld gebruikersvereniging TYPO3gem van gemeenten) ontstaan autonoom en deze nemen initiatief bij ontwikkeling van het product.

- *Overheden bepalen (mede) de roadmap*

Overheidsorganisaties die met open source software werken kunnen zelf mede aan het roer zitten om doorontwikkeling van het product mogelijk te maken. Iedere leverancier die bedreven is met het open source software product kan (in opdracht van de overheid) extra functionaliteit ontwikkelen. Daarmee is het initiatief voor het verbeteren van een product bij de eindgebruiker belegd.

- *De opstap naar open source software hoeft niet moeilijk te zijn*

Het in gebruik nemen van een open source software product vergt geen extra investeringen ten opzichte van het in gebruik nemen van niet-open source software. Een voordeel van open source software is dat er geen noodzaak is voor het aanbesteden van de

## TYPO3GEM

In april van dit jaar is de gemeentelijke gebruikersvereniging TYPO3gem opgericht, een initiatief van 15 gemeenten voor samenwerking rondom het open source Content Management Systeem TYPO3. De betrokken organisaties houden zich onder meer bezig met de doorontwikkeling van TYPO3 voor de gemeentelijke markt, het over en weer inzetten van (praktijk-)trainers om elkaar verder te helpen; het voorbereiden van aanbestedingen en het opzetten van een gezamenlijke helpdesk. Volgens Jos Kruis, een van de initiatiefnemers van de vereniging, sluit TYPO3gem erg goed aan bij het beleid van het kabinet als beschreven in het actieplan 'Nederland Open in Verbinding' van staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken. "Het is een voorbeeld van samenwerking met open source software bij de overheid", aldus Kruis, die de samenwerking liefst breder ziet dan alleen gemeenten. "De hele e-overheid (provincies, (veiligheids)regio's, waterschappen en ministeries) mag meedoen. Recent heeft bijvoorbeeld een veiligheidsregio (brandweer, politie, GHOR (geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en gemeenten) zich aangemeld om lid te worden".

**TYPO3gem - [www.typo3gem.nl](http://www.typo3gem.nl)**

software zelf. Er zijn overheden die deze eigenschap van open source software gebruiken om te experimenteren met nieuwe diensten, zoals bijvoorbeeld een open source CMS. Als dat succesvol is, wordt zwaarder ingezet (opmerking: mogelijk moet de inzet van dienstverleners in een dergelijk traject wel worden aanbesteed).

- *De lokale economie komt weer in beeld*

Met open source software is het product voor iedereen bereikbaar en iedereen kan kennis nemen van de functionaliteit en de interne werking. Dit model heeft tot gevolg dat ook kleinere dienstverleners een kans krijgen om overheidsopdrachten gegund te krijgen. Overheden kunnen dus eenvoudiger opdrachten verlenen aan leveranciers in de directe omgeving. Dat is goed voor de Nederlandse economie, want deze krijgt daardoor impulsen in delen van de markt die gedomineerd worden door enkele grote spelers.

- *(Digitale) Duurzaamheid is gediend*

Veel activiteiten rond open source software kunnen binnen de regio worden gerealiseerd. Zo nemen reistijd en aantal gereisde kilometers af. Open source software wordt ontwikkeld in een gemeenschap. Daarbij verloopt vrijwel alle communicatie elektronisch. Ook de samenwerking binnen gebruikersverenigingen voltrekt zich veelal via websites en e-mail.

Het open source software product en de daarin verzamelde gegevens hebben bovendien een grotere digitale duurzaamheid. Zelfs wanneer het open source software product niet met open standaarden werkt, is te achterhalen hoe (overheids)informatie is opgeslagen. Wanneer op enig moment naar een ander product wordt overgestapt zal men altijd de originele gegevens kunnen migreren naar de nieuwe omgeving.

### 1.5.3 HINDERNISSEN BIJ ADOPTIE VAN OPEN SOURCE SOFTWARE

Hoewel de voordelen van open source software voor de Nederlandse overheid groot kunnen zijn, is de weg naar het gebruik van open source software niet zonder obstakels.

- De belangrijkste belemmering voor veel overheden is onbekendheid met open source software. Het blijkt lastig om aan doelgerichte informatie te komen. Doordat het thema is belast met vele (voor)oordelen en meningen is er niet altijd sprake van objectieve berichtgeving in de media. Ook weerstand bij leveranciers die niet snel genoeg kunnen meeveranderen met de veranderende wensen van de Nederlandse overheid speelt daarbij een rol.

- Het huidige ICT-landschap van veel overheden, waarin bepaalde gesloten producten zeer met elkaar verweven zijn, vormt een drempel. Het losweken van deze producten (veelal onder contracten met lange looptijd) kan een lastige en kostbare aangelegenheid zijn.

- Aanbestedingstrajecten zijn vaak nog toegespitst op het aankopen van gebruikerslicenties, en niet noodzakelijk op het verwerven van diensten. Hierdoor kunnen (veelal onbewust) criteria worden gehanteerd die open source software oplossingen discrimineren.

- Doordat de ontwikkeling van een product binnen de open source software gemeenschap volledig transparant plaatsvindt, zijn ook alle interne discussies in de 'community' transparant volgbaar. Dat kan op een overheid die op zoek is naar een ICT-oplossing vreemd overkomen (het is altijd zaak de uiteindelijke leverancier garantie te laten bieden op de werkzaamheid van de aanbestede open source software ICT-oplossing).

### 1.5.4 NOIV STIMULEERT HET GEBRUIK VAN OPEN SOURCE SOFTWARE

Het stimuleren van het toepassen van open source software door organisaties in het publieke domein is een onderdeel van het actieplan Nederland Open in Verbinding. Het Programmabureau NOiV staat overheden bijvoorbeeld bij in het opstellen van een implementatiestrategie voor open source software. Verder stimuleert NOiV het delen van opgedane kennis en (her)gebruiken van ervaringen met open source software, onder meer door voorlopers uit te nodigen te vertellen over hun praktijk ervaringen. NOiV zal ook succesvolle implementaties verzamelen, beschrijven en beschikbaar stellen in uitgewerkte business cases. Er is de NOiV-helpdesk waar overheden met vragen over open source software terecht kunnen. Het Programmabureau NOiV werkt als kenniscentrum, waar gebruikers, doelgroeporganisaties, dienstverleners, leveranciers, samenwerkingsverbanden en open source software communities met elkaar de komende tijd 'Open in Verbinding' staan.

## 2. MONITOR: DE VOORTGANG VAN HET ACTIEPLAN NOiV



De komende jaren zal het Programmabureau Nederland Open in Verbindig (NOiV) elk najaar de Monitor NOiV publiceren. De monitor biedt inzicht in de voortgang van het actieplan NOiV bij de verschillende doelgroepen en de ontwikkeling in het gebruik van open standaarden en open source software. Daarnaast biedt de monitor inzicht in factoren, die de toepassing van open standaarden en open source software beïnvloeden.

Tegelijk met deze nulmeting van de Monitor NOiV wordt ook de eerste ranking gepubliceerd op de website van het Programmabureau NOiV ([www.noiv.nl](http://www.noiv.nl)). Deze ranking is gebaseerd op een deel van de vragen uit de monitor-enquête en vat de vorderingen van elke organisatie samen in een totaalscore (zie ook paragraaf 2.6). De ranking wordt elk half jaar geactualiseerd en biedt de organisaties uit de verschillende doelgroepen de mogelijkheid om de eigen prestaties met die van anderen te vergelijken (benchmarking).

De resultaten van de nulmeting worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. De structuur van dit hoofdstuk is als volgt:

### **Paragraaf 2.1 Aanbod en informatie:**

Wat vinden de organisaties van het aanbod van open source software? Zijn zij bereid om eigen software vrij te geven onder open source software licentie? En in hoeverre hebben de doelgroepen behoefte aan meer informatie over open standaarden en open source software?

### **Paragraaf 2.2 Awareness en interesse:**

Kent men het actieplan NOiV en weet men wat er van de eigen organisatie wordt verwacht? Hoe groot is het draagvlak voor de

doelstellingen? Hecht men belang aan het toepassen van open standaarden en aan het gebruik van open source software en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

### **Paragraaf 2.3 Afweging en besluitvorming:**

Welke twijfels leven er onder de respondenten en welke hindernissen staan het toepassen van open standaarden en het gebruik van open source software mogelijk nog in de weg? Hoe ver zijn de doelgroepen gevorderd met het invoeren van het 'Comply-or-Explain-principe', kent men de lijst voor Comply-or-Explain van open standaarden van het Forum Standardisatie? Hoeveel organisaties ondersteunen ODF, en op welke manier? Hoeveel organisaties hebben een implementatiestrategie vastgesteld voor open source software, hoe beoordeelt men het kennisniveau van medewerkers en verwacht men meer open source software te gaan gebruiken?

### **Paragraaf 2.4 Invoering en gebruik:**

Welke open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain worden toegepast, en in hoeverre past men daarnaast 'gangbare' en 'nieuwe' open standaarden toe? Op welke toepassingsgebieden gebruiken de doelgroepen open source software?

### **Paragraaf 2.5 Resultaten en effecten:**

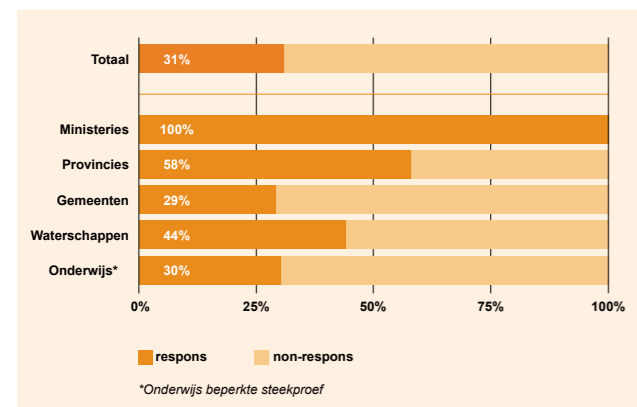
Uitkomsten op het gebied van interoperabiliteit, samenwerking en leveranciersafhankelijkheid, en op de kosten, de kwaliteit en de bedrijfszekerheid van ICT-systemen en -toepassingen.

### **Paragraaf 2.6 Voortgang per doelgroep:**

De eerste ranking geeft inzicht in de uitgangspositie in oktober 2008, aan de hand van de gemiddelde scores en de Top 3 per doelgroep.

### Respons: van welke organisaties hebben wij informatie ontvangen?

Voor het onderzoek heeft TNS NIPO in oktober 2008 contactpersonen benaderd van ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en onderwijsinstellingen (in totaal 764 organisaties). Met uitzondering van de sector onderwijs zijn de doelgroepen integraal benaderd: elke organisatie heeft een vragenlijst ontvangen. Binnen de sector onderwijs is gewerkt met een steekproef. Het primair onderwijs is dit jaar nog niet benaderd. De veldwerkperiode was dit jaar noodgedwongen relatief kort (2½ week), mede daardoor was de respons beperkt: 31% van alle 764 benaderde organisaties heeft de vragenlijst ingevuld. Met name onder gemeenten (128 van de 443) en onder de onderwijsinstellingen (80 van de 269) was de respons dit jaar (nog) beperkt. Daarentegen hebben alle 13 ministeries de vragenlijst ingevuld, alsmede 7 van de 12 provincies en 12 van de 27 waterschappen. De verwachting is, dat de respons bij de volgende metingen geleidelijk zal toenemen.



Figuur 1. Respons per doelgroep

Non-respons heeft in dit verband een wat andere betekenis dan gebruikelijk is bij een enquête: de groep respondenten is waarschijnlijk niet representatief voor de hele doelgroep. Of een door ons benaderde contactpersoon de vragenlijst heeft ingevuld is namelijk hoogstwaarschijnlijk mede beïnvloed door de bekendheid met - en het draagvlak voor het actieplan NOiV en door de mate waarin de organisatie al bezig is met open standaarden en open source software. Voor de ministeries geldt dit uiteraard niet, want die hebben allemaal aan het onderzoek deelgenomen.

Dat heeft gevolgen voor de interpretatie van de metingen in de komende jaren. Als de respons toeneemt, dan zullen er onder de nieuwe respondenten waarschijnlijk relatief veel organisaties zijn die pas aan het begin van het besluitvormings- en implementatietraject staan en daardoor relatief laag scoren. Dit kan betekenen, dat de gemiddelde cijfers voor de hele groep volgend jaar dalen (of: minder snel stijgen).

### Deelname: hoe compleet is het beeld van deze nulmeting?

Het actieplan NOiV hanteert voor de doelgroepen een verschillend tijdspad: voorop gaan de ministeries, de andere overheden volgen enige tijd daarna. Daarop volgen drie sectoren: eerst de sector onderwijs, daarna zorg en sociale zekerheid. Bezien in het perspectief van deze fasering van het actieplan NOiV mocht verwacht worden, dat alle ministeries aan deze eerste meting zouden deelnemen en dat de respons bij provincies en waterschappen dit jaar nog wat lager zou zijn. De respons onder gemeenten is lager dan verwacht en dat is wellicht een indicatie, dat het actieplan hier nog onvoldoende leeft.

Het betekent uiteraard, dat wij dit jaar over een belangrijk deel van de organisaties geen informatie hebben (zie de categorie 'non-respons' in figuur 1). Vooral het beeld van de voortgang van het actieplan bij gemeenten en in de sector onderwijs is dus op dit moment nog incompleet. Het beeld voor de ministeries daarentegen is wél volledig en voor de provincies en waterschappen is het redelijk compleet. De non-respons vertekent de uitkomsten mogelijk enigszins, maar dat neemt niet weg dat de hier gepresenteerde resultaten gebaseerd zijn op de gegevens van in totaal 240 overheids- en onderwijs-organisaties<sup>2</sup>.

### Contactpersonen: door wie zijn de vragen beantwoord?

Hebben wij de juiste contactpersonen benaderd? De meeste respondenten<sup>3</sup> zeggen goed op de hoogte te zijn van het beleid met betrekking tot (open) standaarden en (open source) software van hun organisatie. 60% van de respondenten is daar zelfs direct verantwoordelijk voor. Ongeveer driekwart van de respondenten is daarnaast goed op de hoogte van de toepassing van open standaarden en het gebruik van open source software binnen de organisatie en van de rol daarvan in aanbestedings- en inkooptrajecten. Binnen de meeste organisaties hebben wij dus inderdaad de juiste contactpersoon voor dit onderwerp benaderd<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> In de volgende monitorrapportage worden 'nieuwe' respondenten vergeleken met de respondenten uit deze nulmeting, zodat zichtbaar wordt of - en in hoeverre uitkomsten zijn/worden vertekend.

<sup>3</sup> De meest voorkomende functies van de respondenten, zeker bij gemeenten en onderwijsinstellingen, zijn hoofd, adviseur, beleidsmedewerker of coördinator ICT of I&A. Daarnaast heeft een deel van de respondenten, zeker bij de departementen, een hogere en meer strategische ICT-functie.

<sup>4</sup> Het bestand met contactpersonen wordt beheerd door TNS NIPO. Aanmeldingen en wijzigingen kunnen worden doorgegeven aan Daan.van.Exel@tns-nipo.com.

### 2.1 AANBOD EN INFORMATIE

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om de interoperabiliteit te vergroten en de leveranciersafhankelijkheid te verminderen. Overheidsorganisaties zullen, om dit te bereiken, meer gebruik moeten gaan maken van open standaarden en open source software. In het actieplan NOiV is dit beleid uitgewerkt in 17 actielijnen (zie bijlage 5), waarvan de meeste actie vereisen van de ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en van de sectoren onderwijs, sociale zekerheid en zorg. Dat veronderstelt (a) dat er voldoende en geschikt aanbod van open standaarden en open source software voorhanden is en (b) dat de doelgroepen over voldoende informatie beschikken om deze toe te kunnen passen. Het aanbod aan open standaarden bestaat om te beginnen uit verschillende reeds gangbare open standaarden, zoals de internet/netwerkstandaarden MIME en TCP/IP, de opmaaktaal XML, het afbeeldingsformaat JPEG, e-mailprotocollen SMTP.

Aan het toepassen van open standaarden wordt in het kader van het actieplan NOiV een extra impuls gegeven (actielijn 1) door open standaarden te selecteren en te beoordelen die een bijdrage leveren aan het vergroten van de interoperabiliteit en deze te publiceren op de 'lijst van open standaarden' van het Forum Standaardisatie. Op deze standaarden is het 'Comply-or-Explain-principe' van toepassing (actielijn 2): overheden moeten deze open standaarden in het vervolg toepassen ('comply'), tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen en dan moeten zij daarover verantwoording afleggen ('explain'). Afgelopen zomer is de eerste versie van deze lijst van het Forum Standaardisatie gepubliceerd (zie: <http://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-met-standaarden>).

Tenslotte zijn er ook nog vele nieuwe open standaarden, die zich voor een deel nog moeten bewijzen. Op beperkte schaal worden ook deze nieuwe open standaarden reeds door overheden gebruikt. Op

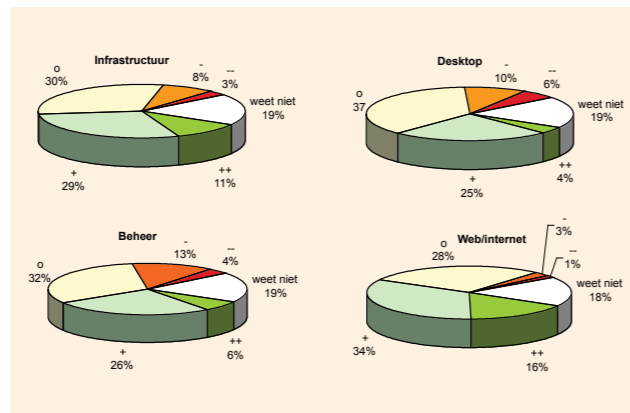
termijn zal een deel daarvan mogelijk in de lijst voor Comply-or-Explain van het FS opgenomen worden. Het aanbod van open source software groeit en is zeer gevarieerd. Voor sommige toepassingen is de software nog in de ontwikkelfase, maar er is ook open source software beschikbaar die al sinds langere tijd zonder meer 'volwassen' en functioneel is en op ruime schaal wordt toegepast.

### Oordeel over kwaliteit en bruikbaarheid van open source software

Hoe denken de ICT-verantwoordelijken over de kwaliteit en bruikbaarheid van de beschikbare open source software? Wij hebben gevraagd naar het oordeel voor open source software toepassingen op vier gebieden:

- infrastructuur: besturingssystemen, databases, netwerkdiensten, applicatieservers, geo-informatiesystemen etc.;
- beheer (software voor systeembeheerders): netwerkbeheer, beveiliging, data-opslagsystemen (storage), software-ontwikkeling etc.;
- desktop (software voor eindgebruikers): documentvervaardiging, groupware, documentmanagement, relatiebeheer (CRM) etc.;
- web/internet-toepassingen: webservers, content managementsysteem, portals, zoekmachines etc.

Het vertrouwen in de kwaliteit en bruikbaarheid van open source software voor web/internet is het grootst: ongeveer de helft van de respondenten is daarover positief of zeer positief, slechts 4% is kritisch hierover. Ook over open source software voor infrastructuur zijn de respondenten duidelijk positief: 40% is (zeer) positief en slechts 11% beoordeelt de kwaliteit en bruikbaarheid daarvan negatief.



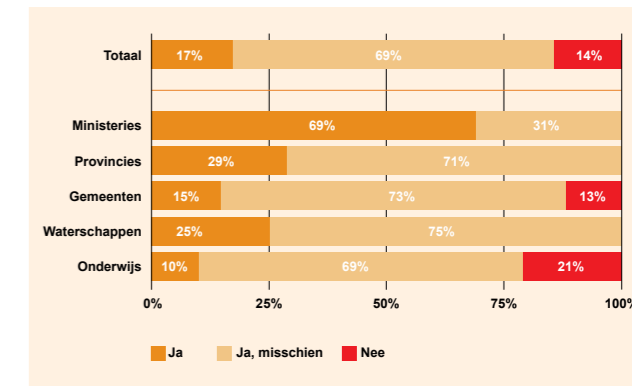
Figuur 2. Oordeel over kwaliteit en betrouwbaarheid open source software

Het oordeel over open source software voor beheer en voor desktop is iets genuanceerder: 32% respectievelijk 29% is (zeer) positief en 17% respectievelijk 16% is kritisch. Voor alle vier de toepassingsgebieden geldt overigens, dat 19% van de respondenten geen oordeel over de kwaliteit en betrouwbaarheid weet te geven. De verschillen tussen de doelgroepen zijn niet erg groot, met uitzondering van de waterschappen en de onderwijsinstellingen, die over de hele linie positiever zijn.

Slechts een klein deel van de respondenten beoordeelt de kwaliteit en betrouwbaarheid negatief en ongeveer een derde als matig (o). Een derde tot de helft van de respondenten beoordeelt de kwaliteit en betrouwbaarheid van open source software positief tot zeer positief, in die zin is er dus op dit moment reeds een redelijke basis voor het uitbreiden van het gebruik van open source software.

### Vrijgeven eigen software

Het aanbod van open source software, relevant voor de overheid, kan toenemen als overheden software die zij zelf hebben ontwikkeld of hebben laten ontwikkelen, zouden vrijgeven onder een open source software licentie. Dit is dan ook één van de onderdelen van het actieplan NOiV (actielijn 15). Er zal voldoende vraag zijn naar dergelijke software: de meeste organisaties, 90% van de overheden en 79% van de onderwijsinstellingen, zijn mogelijk geïnteresseerd in het gebruiken van open source software en applicaties die door of voor andere (overheids)organisaties zijn ontwikkeld (zie figuur 3).



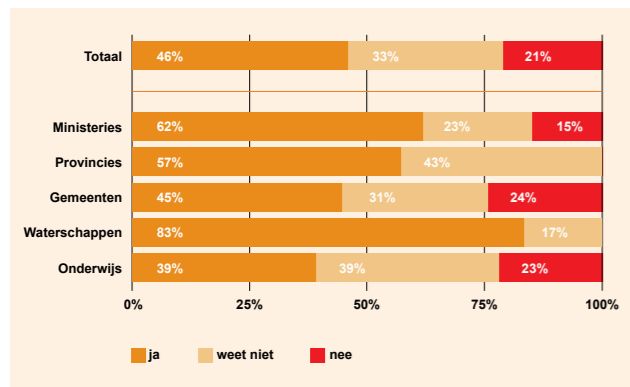
Figuur 3: Interesse in open source software van andere (overheids)organisaties.

*Slechts een klein deel van de respondenten beoordeelt de kwaliteit en betrouwbaarheid negatief en ongeveer een derde als matig (o). Een derde tot de helft van de respondenten beoordeelt de kwaliteit en betrouwbaarheid van opensource software positief tot zeer positief*

Oordeel over kwaliteit en betrouwbaarheid van OSS ten behoeve van ...								
	Infrastructuur		Beheer		Desktop		Web/internet	
	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --
Ministeries	62%	8%	62%	8%	62%	8%	62%	8%
Provincies	57%	0%	57%	0%	57%	0%	57%	0%
Gemeenten	69%	11%	61%	19%	63%	17%	79%	1%
Waterschappen	83%	8%	67%	25%	75%	17%	83%	8%
Subtotaal	68%	11%	62%	17%	63%	16%	76%	3%
Onderwijs (a)	74%	13%	69%	18%	71%	15%	80%	6%
Totaal	70%	11%	64%	17%	66%	15%	78%	4%

Tabel 1. Oordeel over open source software naar doelgroep (op een schaal van zeer positief; ++, tot zeer negatief; --).

(a) Beperkte steekproef



Figuur 4. Bereidheid vrijgeven eigen software onder open source software licentie

Tegenover deze potentiële vraag staat ook potentieel aanbod (zie figuur 4): ongeveer de helft van de organisaties is in principe bereid

om in eigen beheer of opdracht ontwikkelde software vrij te geven onder open source software licentie. Van de waterschappen is zelfs 83% daartoe bereid. Slechts 21% is niet bereid om eigen software vrij te geven, de resterende 33% weet het (nog) niet. Uiteraard leent niet alle eigen software zich er voor om – onder open source software licentie – aan andere overheden ter beschikking te worden gesteld: 41% van de respondenten denkt dat geen van de eigen applicaties mogelijk interessant voor andere overheden is en 32% antwoordt op deze vraag ‘weet niet’. Ruim een kwart van de organisaties ziet wél mogelijkheden, de schattingen lopen echter sterk uiteen: van enkele procenten tot 100%.

Gemiddeld schatten deze organisaties, dat 31% van de eigen software mogelijk interessant is voor andere overheden. Slechts één op de zes heeft dat overigens tot nu toe daadwerkelijk gedaan: een klein aantal gemeenten en enkele onderwijsinstellingen.

	Beschikt over voldoende informatie over ...		Behoeft meer informatie van ICT-dienstverleners/-leveranciers
	Open standaarden	Open source software	
Ministeries	54%	62%	69%
Provincies	57%	71%	57%
Gemeenten	65%	46%	58%
Waterschappen	58%	83%	42%
Subtotaal	63%	51%	58%
Onderwijs (a)	55%	61%	48%
Totaal	60%	54%	54%

Tabel 2. Behoeft aan informatie

*Ruim de helft van de respondenten (54%) heeft behoefte aan méér informatie over open standaarden en open source software van hun ICT-dienstverleners en -leveranciers.*

### Behoeft aan informatie

Ruim de helft van de respondenten beschikt over voldoende informatie over open standaarden (60%) en open source software (54%) om deze te kunnen toepassen.

De keerzijde hiervan is uiteraard, dat iets minder dan de helft van de respondenten nog niet over voldoende informatie beschikt. Aan een belangrijke randvoorwaarde – beschikken over voldoende kennis – voor het op grotere schaal toepassen van open standaarden en open source software door alle organisaties binnen de doelgroepen is op dit moment dus slechts ten dele voldaan.

Aan welke informatie over open standaarden heeft men vooral behoefte? Voor zover deze (open) vraag is beantwoord blijken respondenten vooral behoefte te hebben aan een centraal overzicht: welke standaarden zijn beschikbaar voor welke toepassingsgebieden? Daarnaast heeft men behoefte aan inzicht in de betrouwbaarheid en veiligheid en in de consequenties van het toepassen van deze open standaarden. Tenslotte wordt gevraagd om praktijkvoorbeelden, best practices en het delen van ervaringen en kennis.

Ook met betrekking tot open source software heeft men vooral behoefte aan een centraal overzicht van beschikbare software en aan inzicht in de betrouwbaarheid en veiligheid en de consequenties van het gebruik van open source software. Ook hier wordt de wens uitgesproken om ervaringen en kennis te delen en praktijkvoorbeelden uit te wisselen. Daarnaast zijn er vragen over de kwaliteit en de compatibiliteit van de software en over de ondersteuning en de continuïteit daarvan. Hier is, behalve voor het Programmabureau NOiV, ook een taak weggelegd voor de aanbieders (zie

tabel 2, laatste kolom): ruim de helft van de respondenten (54%) heeft behoefte aan méér informatie over open standaarden en open source software van hun ICT-dienstverleners en -leveranciers.

### 2.2 AWARENESS EN INTERESSE

Het actieplan NOiV is eind 2007 definitief vastgesteld. Vervolgens moesten eerst de voorwaarden gerealiseerd worden voor het uitvoeren van het actieplan. Zoals het uitwerken en toetsen van de regels voor het ‘Comply-or-Explain-principe’. En daarna het voorbereiden, selecteren en toetsen van standaarden voor de lijst voor Comply-or-Explain door het Forum Standaardisatie (de eerste versie van deze lijst is in juni 2008 gepubliceerd). In de zomer van 2008 was ook het Programmabureau NOiV op sterkte en is gestart met de ondersteuning van overheden bij het uitvoeren van het actieplan. In het najaar is het actieplan NOiV vertaald naar het ICT-beleid van provincies, gemeenten en waterschappen onder meer in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP).

De nulmeting van de Monitor NOiV vond dus plaats op het moment, dat de meeste overheden een begin maken met het daadwerkelijk uitvoeren van het actieplan.

### Bekendheid met het actieplan NOiV

In hoeverre leeft het actieplan NOiV op dit moment bij de verschillende doelgroepen? Onderschrijven zij de doelstellingen? Kennen zij het actieplan en weten zij wat er in dat kader van hen verwacht wordt?

De meeste respondenten van ministeries kennen het actieplan NOiV en weten ook wat er van de eigen organisatie wordt verwacht. Alle respondenten van provincies kennen het actieplan en de meeste van hen weten (op zijn minst gedeeltelijk) wat er van hen wordt verwacht. Bij de gemeenten (61%) en de waterschappen (58%) is de bekendheid minder groot en de meesten weten (gedeeltelijk) wat er van de organisatie wordt verwacht. Slechts 15% van de respondenten uit het onderwijs kent het actieplan en twee derde van hen weet gedeeltelijk wat er van hen wordt verwacht.

Deze verschillen tussen de doelgroepen zijn in lijn met de fasering van het actieplan, waarbij de ministeries het voortouw nemen, de andere overheden daarop volgen en tenslotte de sectoren (als eerste het onderwijs en daarna sociale zekerheid en zorg) aan de slag gaan. Daarnaast is het mogelijk, dat de provincies, gemeenten en waterschappen beter op de hoogte zijn van het NUP dan van het (achterliggende) actieplan NOiV. Over de bekendheid van het NUP zijn in deze nulmeting echter geen vragen gesteld.

	Kent Actieplan NOiV	Daarvan: Weet wat van organisatie wordt verwacht		
		Volledig	Gedeeltelijk	Totaal
Ministeries	85%	73%	18%	91%
Provincies	100%	29%	57%	86%
Gemeenten	61%	9%	64%	73%
Waterschappen	58%	29%	71%	100%
Subtotaal	64%	18%	59%	78%
Onderwijs <sup>(a)</sup>	15%	8%	58%	67%
Totaal	48%	17%	59%	77%

Tabel 3. Bekendheid met Actieplan NOiV

<sup>(a)</sup> Beperkte steekproef

*De meeste respondenten van ministeries kennen het Actieplan NOiV en weten ook wat er van de eigen organisatie wordt verwacht.*

*Het draagvlak voor het toepassen van open standaarden en voor het gebruik van open source software is groot*

### Draagvlak voor de doelstellingen

Het draagvlak voor de doelstellingen van het actieplan NOiV is groot: vrijwel alle organisaties onderschrijven het belang van interoperabiliteit en van leveranciersafhankelijkheid. Dit draagvlak is bovendien breder dan de bekendheid met het actieplan NOiV, zeker bij de gemeenten, de waterschappen en de onderwijsinstellingen: het aantal organisaties dat belang hecht aan interoperabiliteit bijvoorbeeld (96%) is twee maal zo groot als het aantal organisaties dat het actieplan NOiV zegt te kennen (48%).

Wat doen de doelgroepen om de afhankelijkheid van leveranciers te verminderen? Zij doen dat door een combinatie van:

- meer open standaarden hanteren (gemiddeld 57%, provincies: 100%);
- zo veel mogelijk vermijden 'vendor lock in' (gemiddeld 45%, ministeries: 69%, waterschappen: 58%);

- spreiden over meer aanbieders (gemiddeld 41%, provincies: 29%);
- meer open source software gebruiken (gemiddeld 27%, provincies: 14%, waterschappen: 17%);
- (ook) op een andere wijze (gemiddeld 15%).

Ook het belang dat organisaties hechten aan het toepassen van open standaarden en aan het gebruik van open source software is groot (en breder dan de bekendheid met het actieplan). Vrijwel alle ministeries en provincies hechten hier belang aan, alsmede een groot deel van de gemeenten, waterschappen en onderwijsorganisaties. Het aantal organisaties dat belang hecht aan het gebruiken van open source software is iets minder groot dan voor open standaarden.

### Overwegingen

Gevraagd naar de belangrijkste twee overwegingen om open standaarden toe te passen noemen de meeste ministeries,

	Organisatie hecht belang aan ...			
	Vergroten van interoperabiliteit	Verminderen leveranciersafhankelijkheid	Toepassen van open standaarden	Gebruik van open source software
Ministeries	100%	100%	100%	100%
Provincies	100%	100%	100%	86%
Gemeenten	98%	95%	88%	72%
Waterschappen	92%	100%	83%	67%
Subtotaal	98%	96%	89%	74%
Onderwijs <sup>(a)</sup>	91%	86%	71%	59%
Totaal	96%	93%	83%	69%

Tabel 4. Draagvlak voor doelstellingen Actieplan NOiV

<sup>(a)</sup> Beperkte steekproef

provincies en waterschappen vooral het vergroten van de interoperabiliteit, verbeteren van gegevensuitwisseling en daarmee samenhangende argumenten. Daarnaast is voor een derde van deze organisaties het verminderen van de afhankelijkheid van leveranciers een belangrijk argument. Voor gemeenten zijn, naast interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid, voor 20% van de respondenten ook de kostenvoordelen een belangrijke overweging. Dat geldt nog sterker voor de onderwijsorganisaties (35%). Andere overwegingen zijn de kwaliteit van applicaties, invloed op de ontwikkeling ervan, meer maatwerk en ruimte voor innovatie (genoemd door 17% van de gemeenten, en gemiddeld 10% van de andere doelgroepen) en de grotere flexibiliteit en de mogelijkheid om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (gemiddeld 6% van de organisaties).

Bij de overwegingen om open source software te gebruiken zijn kostenvoordelen (41% van alle organisaties) en leveranciersafhankelijkheid (30%) de voornaamste argumenten. Daarnaast

blijkt de kwaliteit van applicaties, invloed op de ontwikkeling ervan, meer maatwerk en ruimte voor innovatie voor veel organisaties een belangrijke overweging (genoemd door 13% van de respondenten, bij ministeries 23%). Tenslotte speelt de grotere interoperabiliteit van open source software applicaties een rol (8%) en geeft 5% van alle organisaties bij gelijke geschiktheid de voorkeur aan open source software.

#### Manifest Open Overheden

Het draagvlak voor het actieplan NOiV is ook af te meten aan het ondertekenen van een intentieverklaring. In 2007 ondertekende het Ministerie van Economische Zaken met ICT-Office een Gemeenschappelijke Verklaring, waarin vastgelegd is dat de overheid zo veel mogelijk open standaarden zal toepassen. Als vertrekpunten voor het ICT-beleid zijn daarbij geformuleerd: leveranciersafhankelijkheid, interoperabiliteit, transparantie, controleerbaarheid en beheersbaarheid en digitale duurzaamheid. Het actieplan NOiV stelt zich als doel, dat in 2007 alle ministeries

	Gemeenschappelijke Verklaring ondertekend	Manifest Open Overheden ondertekend
Ministeries	23%	15%
Provincies	(b)	0%
Gemeenten	(b)	10%
Waterschappen	(b)	8%
Subtotaal	23%	10%
Onderwijs (a)	(b)	0%
Totaal	23%	7%

Tabel 5. Gemeenschappelijke Verklaring en Manifest Open Overheden

(a) Beperkte steekproef (b) Deze vraag is alleen gesteld aan de ministeries

en de uitvoeringsorganisaties van de Manifestgroep deze Gemeenschappelijke Verklaring ondertekend hebben (actielijn 14). Daarnaast is er het Manifest Open Overheden, aanvankelijk een initiatief van een aantal samenwerkende 'open gemeenten'. Het actieplan NOiV stelt zich als doel, dat in 2007 alle ministeries het Manifest Open Overheden ondertekend hebben. En roept de andere doelgroepen op om dat ook te gaan doen (actielijn 14). Wat is de stand van zaken op dit moment?

De meeste respondenten bij de ministeries (69%) weten niet of hun ministerie de Gemeenschappelijke Verklaring inmiddels heeft ondertekend. Volgens 23% heeft het ministerie de verklaring ondertekend, volgens één respondent (8%) niet. Bijna de helft van de respondenten (45%) weet niet of hun organisatie het Manifest Open Overheden heeft ondertekend. Volgens 7% (2 ministeries, 13 gemeenten en 1 waterschap) heeft hun organisatie het manifest ondertekend, volgens 49% heeft hun organisatie dat (nog) niet gedaan. Het manifest (zie [http://noiv.nl/feedback/manifest\\_open\\_overheidsorg](http://noiv.nl/feedback/manifest_open_overheidsorg)) telde in oktober 2008 overigens 56 ondertekenaars.

De stand van zaken ten aanzien van het ondertekenen van de intentieverklaring(en) is dus nog onduidelijk. Hier wrekt zich waarschijnlijk het feit, dat voor de enquête aan één zelfde contactpersoon zowel praktische en ICT-technische (detail)vragen gesteld moeten worden als vragen van meer strategisch/bestuurlijke aard.

#### 2.3 AFWEGING EN BESLUITVORMING

Het draagvlak voor de doelstellingen (vergroten interoperabiliteit en verminderen leveranciersafhankelijkheid) en voor het toepassen van open standaarden en het gebruiken van open source software

is op dit moment – in ieder geval onder de organisaties die de vragenlijst hebben ingevuld - al heel behoorlijk. In hoeverre leidt dit ook daadwerkelijk tot de beslissingen die het actieplan NOiV beoogt? En welke twijfels en belemmeringen staan dat eventueel nog in de weg?

#### 2.3.1 BESLUITVORMING OVER OPEN STANDAARDEN

Hoewel de meeste organisaties het belang van open standaarden onderschrijven, heeft slechts 8% in het geheel geen twijfels en ziet geen hindernissen voor het toepassen van open standaarden. Het gaat bij deze vraag om open standaarden in het algemeen, dus niet alleen om de open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain van het FS. De meeste respondenten hebben dus wel één of meer twijfels. Zo vraagt 43% zich af of leveranciers de open standaarden zullen ondersteunen en verwacht 37% dat de implementatie van open standaarden complex zal zijn en veel tijd en extra kosten zal vergen. Eenderde heeft twijfels aan de volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit van de standaarden en eveneens eenderde maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere standaarden en toepassingen (provincies: 43%).

Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open standaarden te gaan toepassen. Volgens 29% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde, vooral door waterschappen (67%) en ministeries (54%) wordt dit argument veel genoemd. Gemiddeld 21% vindt het niet nodig omdat het zonder open standaarden ook goed werkt, onderwijsorganisaties (38%) en ministeries (31%) noemen dit argument relatief vaak. Tenslotte zegt gemiddeld 9% hierop vanwege outsourcing weinig invloed te hebben (ministeries: 31%)

Een belangrijk deel van de respondenten twijfelt dus nog en ziet hindernissen voor het op grotere schaal toepassen van open standaarden<sup>5</sup>. Gezien het draagvlak voor het actieplan zal het wegnemen van deze twijfels wellicht een flinke versnelling van de toepassing van open standaarden teweeg kunnen brengen.

### Invoering 'Comply-or-Explain-principe'

Een centraal onderdeel van het actieplan NOiV is het 'Comply-or-Explain-principe' ('past toe of leg uit', actielijn 2): alle overheden

<sup>5</sup> Dit betreft open standaarden in het algemeen, niet alleen de open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain.

	Ministeries	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Onderwijs (a)	Totaal
Niet nodig, het werkt zonder open standaarden (ook) goed	31%	14%	11%	8%	38%	21%
Twijfel aan volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit	23%	14%	35%	17%	38%	34%
Twijfel aan compatibiliteit met andere standaarden/toepassingen	23%	43%	32%	33%	34%	33%
Leveranciers ondersteunen open standaarden niet	31%	43%	52%	50%	28%	43%
Implementatie is complex, vraagt veel tijd, leidt tot extra kosten	23%	29%	35%	42%	43%	37%
Wegens lopende contracten in de komende jaren nog niet aan de orde	54%	43%	34%	67%	9%	29%
Vanwege outsourcing hebben wij daarop weinig invloed	31%	0%	4%	8%	14%	9%
Anders, namelijk ...	39%	0%	13%	17%	14%	14%
Geen twijfels of hindernissen	8%	14%	11%	0%	4%	8%

Tabel 6. Twijfels en hindernissen m.b.t. open standaarden

(a) Beperkte steekproef

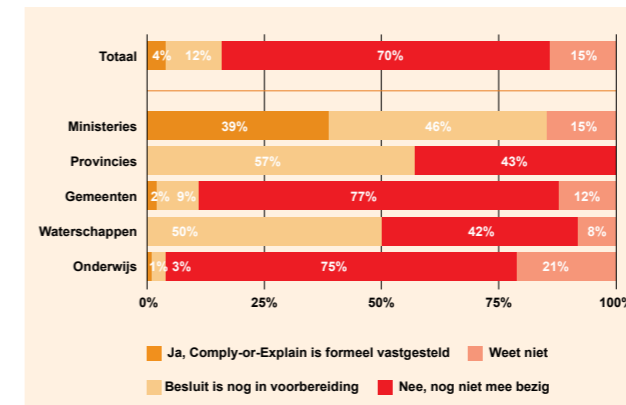
moeten in principe de standaarden van de lijst met open standaarden van Forum Standaardisatie toepassen ('comply'), tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. In dat laatste geval dienen zij hierover verantwoording af te leggen ('explain'). De ministeries zouden dit principe, aldus het actieplan NOiV, moeten hanteren vanaf april 2008 en de andere doelgroepen vanaf 31 december 2008. Zowel de regels voor het toepassen van het 'Comply-or-Explain-principe' als het selecteren van de open standaarden waarop deze van toepassing zijn vereisen echter zorgvuldige voorbereiding en toetsing. De eerste versie van de 'FS-lijst' is in juni 2008 gepubliceerd. Het 'Comply-or-Explain-principe' is uitgewerkt in de instructie voor rijksdiensten van kracht bij de

*Een belangrijk deel van de respondenten heeft dus nog twijfels en ziet hindernissen voor het op grotere schaal toepassen van open standaarden.*

*Ongeveer driekwart van de ministeries en de provincies kent de lijst van het Forum Standaardisatie.*

aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten<sup>6</sup>. Hoever zijn de verschillende doelgroepen hiermee op dit moment gevorderd?

<sup>6</sup> publicatie in Staatscourant 21 november 2008



Figuur 5. Invoering 'Comply-or-Explain-principe'

Kent lijst voor Comply-or-Explain van het Forum Standaardisatie	
Ministeries	77%
Provincies	71%
Gemeenten	16%
Waterschappen	25%
Subtotaal	24%
Onderwijs (a)	9%
Totaal	19%

Tabel 7. Bekendheid lijst voor Comply-or-Explain Forum Standaardisatie

(a) Beperkte steekproef

De ministeries hebben het 'Comply-or-Explain-principe' ingevoerd, of het besluit is in voorbereiding. Bij andere organisaties is het 'Comply-or-Explain-principe' op dit moment slechts bij een enkele organisatie ingevoerd. Bij (ruim) de helft van de provincies en waterschappen is het besluit in voorbereiding. Bij driekwart van de gemeenten en onderwijsorganisaties is men hier nog niet mee bezig. Een klein deel van de respondenten uit elke doelgroep weet het antwoord op deze vraag niet. Het 'Comply-or-Explain-principe' betreft (alleen) de open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain van het Forum Standaardisatie, die deze zomer voor het eerst gepubliceerd is en de komende jaren geleidelijk uitgebreid zal worden. In hoeverre kennen de respondenten deze lijst?

Ongeveer driekwart van de ministeries en de provincies kent de lijst voor Comply-or-Explain. Voor de provincies is dat een goede score, omdat het 'Comply-or-Explain-principe' bij 57% van de provincies alleen nog maar in voorbereiding is. Bij de waterschappen is de bekendheid juist relatief laag: slechts een kwart van de respondenten kent de lijst voor Comply-or-Explain. Bij de gemeenten en onderwijsinstellingen tenslotte is de lijst voor Comply-or-Explain nog nauwelijks bekend. Dat is niet vreemd aangezien het daarbij meestal om veel kleinere organisaties gaat en men daar, zo bleek hiervoor reeds, bovendien nog nauwelijks met het 'Comply-or-Explain-principe' bezig is.

Het opstellen van de regels voor de toepassing van het 'Comply-or-Explain-principe' en het selecteren en toetsen van open standaarden voor de lijst voor Comply-or-Explain hebben in de praktijk meer tijd gevegd dan in het actieplan was voorzien. Het is daarom niet vreemd, dat op dit moment nog maar een zeer beperkt aantal organisaties het 'Comply-or-Explain-principe' ingevoerd en formeel vastgesteld heeft: negen in totaal. Daarvan hebben er vijf



(twee ministeries en drie gemeenten) in de afgelopen 12 maanden ICT-diensten of -producten aangeschaft of aanbesteed voor tenminste €50.000<sup>6</sup>.

Deze organisaties is gevraagd in hoeveel gevallen daarbij de standaarden van de de lijst voor Comply-or-Explain van het FS zijn toegepast ('Comply') en hoe vaak daarvan is afgezien en verantwoording vastgelegd ('Explain') of daarvan is afgezien zonder verantwoording vast te leggen. Wanneer er sprake was van 'explain'-gevallen is bovendien gevraagd naar de gronden waarop een uitzondering is gemaakt. Vanwege de kleine aantallen heeft het geen zin om hier in deze nulmeting al gedetailleerd op in te gaan. Alle drie de opties zijn aan de orde geweest en als 'explain'-gronden zijn gehanteerd: onvoldoende aanbod, onvoldoende zekerheid over het functioneren en tijd/capaciteit-overwegingen.

<sup>6</sup> Twee organisaties van de genoemde negen hebben de vraag naar het aantal aanbestedingen niet beantwoord.

	Architectuur geschikt voor open standaarden en open source software (b)	Architectuurprincipes worden toegepast bij aanbestedingen	Daarvan: Architectuurprincipes zijn in lijn met IOR
Ministeries	100%	92%	67%
Provincies	100%	100%	100%
Gemeenten	87%	73%	47%
Waterschappen	83%	75%	67%
Subtotaal	88%	76%	54%
Onderwijs (a)	71%	39%	26%
Totaal	83%	63%	48%

Tabel 8. Toepassing architectuurprincipes en het Interoperabiliteitsraamwerk (IOR)

(a) Beperkte steekproef (b) Zeer grote mate + grote mate + enigszins

### Toepassing Interoperabiliteitsraamwerk

In aanvulling op het 'Comply-or-Explain-principe' kondigt het actieplan NOiV ook aan, dat het Forum Standaardisatie een interoperabiliteitsraamwerk (IOR) zal ontwikkelen (actielijn 3), ter aanvulling op de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA). Dit vormt het fundament voor de toepassing van open standaarden. In hoeverre hebben organisaties op dit moment hun architectuur geschikt gemaakt voor open standaarden en open source software en passen zij architectuurprincipes toe bij aanschaf of aanbesteding van ICT-diensten en -producten?

De ministeries en de provincies passen (vrijwel) allemaal architectuurprincipes toe bij hun aanbestedingen. Bij alle provincies en bij tweederde van de ministeries zijn deze in lijn met het Interoperabiliteitsraamwerk. Voor een groot deel van de gemeenten en de waterschappen geldt hetzelfde. In de onderwijssector is de situatie anders: 71% van de organisaties heeft de architectuur geschikt gemaakt voor open standaarden en open source software en slechts

*Eind 2008 start de consultatie voor de NORA 3.0, waarin het kabinetsbesluit centraal staat om architectuur binnen de rijksdienst bindend toe te passen voor betere interoperabiliteit en risicoreductie bij ICT-projecten van de overheid. Daarmee is het belang van de NORA als interoperabiliteitsraamwerk in lijn met het actieplan NOiV, krachtig toegenomen.*

*De ministeries en de provincies passen (vrijwel) allemaal architectuurprincipes toe bij hun aanbestedingen.*

39% past architectuurprincipes toe bij aanschaf of aanbesteding. De architectuurprincipes van deze laatste groep zijn bovendien voor slechts 26% in lijn met het Interoperabiliteitsraamwerk. Overigens weet 29% van de respondenten uit de onderwijssector niet, of er architectuurprincipes worden toegepast bij aanschaf of aanbesteding.

### Gesloten standaarden

Welke gesloten standaarden zien de respondenten vooral als een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit? En welke vormen vooral een belemmering voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid? Microsoft (en MS Office, Windows, MS Project) wordt in beide gevallen veruit het meest genoemd.

### 2.3.2 ONDERSTEUNING ODF

In het actieplan NOiV wordt één open standaard in het bijzonder genoemd: ODF (Open Document Format) als open standaard voor (bewerkbare) documenten. Het actieplan stelt zich ten doel, dat de rijksdiensten vanaf april 2008 ODF, naast andere bestands-

formaten, ondersteunen voor het lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. In december 2008 moeten de mede-overheden en de sectoren volgen (actielijn 6). Hoe ver zijn de verschillende doelgroepen daarmee op dit moment gevorderd? Bij alle ministeries wordt ODF inmiddels ondersteund. Bij de andere overheden is het nog niet zover (maar de meting vond plaats in oktober): 33% van de waterschappen, 21% van de gemeenten en geen van de provincies ondersteunen op dit moment ODF. In de onderwijssector is het slechts 9%.

Het actieplan NOiV heeft daarnaast voor de langere termijn als ambitie geformuleerd, dat overheidsorganisaties in 2015 alleen nog gebruik maken van open document standaarden (niet noodzakelijkerwijs ODF) voor het verwerken en uitwisselen van documenten. Op dit moment voldoen 8 gemeenten, 3 onderwijsorganisaties, 1 ministerie en 1 waterschap naar eigen zeggen daar reeds aan. Het ondersteunen van ODF is zowel relevant voor de externe communicatie, als intern voor de eigen werkprocessen.

		ODF wordt ondersteund		daarvan: ODF als optie op website bij ..% van alle documenten	
		>90%	51-90%	1-50%	niet
Ministeries	100%	0%	15%	15%	69%
Provincies	0%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gemeenten	21%	7%	11%	19%	63%
Waterschappen	33%	0%	0%	0%	100%
Subtotaal	28%	5%	11%	16%	68%
Onderwijs (a)	9%	0%	0%	14%	86%
Totaal	21%	4%	10%	16%	71%

Tabel 9. Ondersteuning ODF

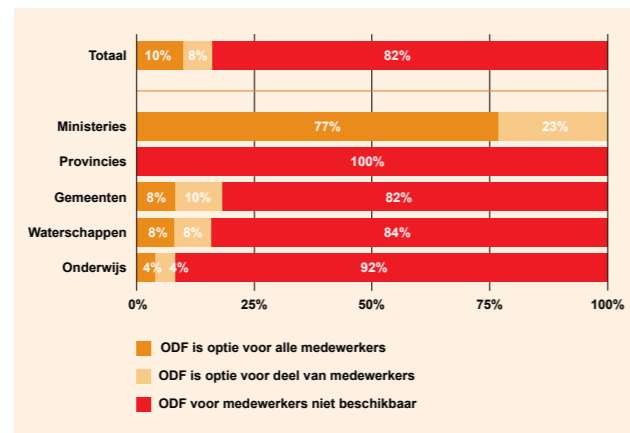
(a) Beperkte steekproef

Als indicator voor de externe dimensie hebben wij gevraagd naar de mate waarin bij documenten op de eigen website(s) ODF als optie wordt aangeboden (zie tabel 9). Dat blijkt maar beperkt te gebeuren: bij 16% van de organisaties die ODF ondersteunen is ODF een optie bij maximaal de helft van de documenten op de website en bij 14% is het een optie bij meer dan de helft van de documenten.

Bij de resterende 71% is ODF (nog) geen optie bij documenten op de eigen website(s). Daarbij moet worden aangetekend, dat ODF vooral relevant is voor bewerkbare documenten. De meeste documenten op overheidswebsites zijn niet-bewerkbare documenten en daarvoor worden andere standaarden gebruikt, zoals de (open) standaard PDF/A-1a. Maar daar heeft actielijn 6 geen betrekking op.

Het ondersteunen van ODF als optie, naast andere, voor de eigen medewerkers laat voor de ministeries een beduidend gunstiger beeld zien (figuur 6): bij 77% van de ministeries is ODF als optie voor elke medewerker beschikbaar en bij de resterende 23% is het een optie voor een deel van de medewerkers. Zoals eerder reeds bleek (tabel 9) ondersteunt nog slechts een minderheid van de andere doelgroepen ODF. Bij deze doelgroepen is ODF dus ook nog slechts bij een beperkt aantal organisaties beschikbaar voor de medewerkers.

Er zijn verschillende manieren om ODF te ondersteunen, de vijf meest gangbare zijn 'portable OpenOffice.org', een conversie-dienst binnen het netwerk, plug ins, een kantoorpakket als OpenOffice.org-suite en viewers. Uiteraard is ook een combinatie van deze opties mogelijk.



Figuur 6. Beschikbaarheid ODF voor medewerkers

Zoals gezegd biedt een vijfde van de organisaties ODF-ondersteuning. Van deze organisaties heeft 45% gekozen voor een plug in, van de ministeries zelfs 85%. Andere veel gekozen oplossingen zijn enerzijds uitgebreider - een kantoorpakket zoals OpenOffice.org (gemiddeld 29%, van de onderwijsorganisaties zelfs 86%) - en anderzijds juist beperkter - een viewer (28%).

### 2.3.3 BESLUITVORMING OVER OPEN SOURCE SOFTWARE

Net als bij open standaarden geldt ook hier dat de meeste organisaties het belang van open source software onderschrijven, maar slechts een enkeling (4%) heeft geen twijfels en ziet geen hindernissen voor het gebruik van open source software. De meeste respondenten hebben dus wel één of meer twijfels.

*De meeste respondenten hebben wel één of meer twijfels over het gebruik van open software. De helft maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere toepassingen en eveneens de helft verwacht problemen rond invoering, migratie en het ondersteunen van medewerkers.*

De helft maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere toepassingen en eveneens de helft verwacht problemen rond invoering, migratie en het ondersteunen van medewerkers. Daarnaast verwacht 42% minder ondersteuning te krijgen door (andere) leveranciers en verwacht 33% (provincies: 57%) minder service en ondersteuning van de open source software zelf. Tenslotte heeft 33% twijfels over de betrouwbaarheid, stabiliteit en veiligheid van open source software.

Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open source software te gaan gebruiken. Volgens 28% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde, vooral door provincies (57%), waterschappen (50%) en ministeries (46%) wordt dit argument regelmatig genoemd. En gemiddeld 6% zegt hierop vanwege uitbesteding van IT-diensten (outsourcing) weinig invloed te hebben (ministeries: 31%, waterschappen: 17%).

	Ministeries	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Onderwijs (a)	Totaal
Twijfel aan betrouwbaarheid, stabiliteit, veiligheid	39%	29%	36%	8%	30%	33%
Verwacht minder service, ondersteuning van de software	39%	57%	29%	42%	34%	33%
Twijfel aan compatibiliteit met andere toepassingen	23%	43%	56%	50%	45%	50%
Twijfel aan volwassenheid van producten, gebruiksvriendelijkheid	62%	86%	38%	17%	35%	38%
Verwacht minder ondersteuning door (andere) leveranciers	46%	29%	49%	33%	33%	42%
Verwacht problemen rond invoering, migratie, ondersteunen gebruikers	39%	57%	53%	50%	50%	51%
Wegens lopende contracten in de komende jaren nog niet aan de orde	46%	57%	31%	50%	14%	28%
Vanwege outsourcing hebben wij daarop weinig invloed	31%	0%	2%	17%	6%	6%
Anders, namelijk ...	46%	0%	15%	8%	15%	16%
Geen twijfels of hindernissen	8%	0%	2%	8%	6%	4%

Tabel 11. Twijfels en hindernissen m.b.t. open source software

(a) Beperkte steekproef

### Kennisniveau van medewerkers over open source software

De introductie van open source software raakt direct aan het dagelijks werk van de medewerkers. Hoe staat het met de kennis van open source software toepassingen bij de mensen die er mee moeten gaan werken, zowel de systeembeheerders en andere ICT-medewerkers als de desktop-gebruikers en andere niet-ICT-medewerkers?

Het kennisniveau van systeembeheerders en andere ICT-medewerkers m.b.t. open source software is, naar de inschatting van de respondenten, redelijk tot goed: slechts 30% beoordeelt het kennisniveau negatief. Voor desktop-medewerkers en andere niet-ICT-ers ligt dat anders: 79% van de respondenten schat hun kennis m.b.t. open source software toepassingen laag in. Dit lijkt een kip-of-ei-kwestie: zolang open source software slechts op

beperkte schaal in de organisatie wordt toegepast zullen maar weinig medewerkers daarmee (hoeven) kennismaken.

### Implementatiestrategie

Uitgangspunt van het actieplan NOiV is, dat het gebruik van open source software wordt gestimuleerd. Open source software moet als volwaardig alternatief in de besluitvorming betrokken worden en zou bij gelijke geschiktheid de voorkeur moeten verdienen. Het gaat dus om een afweging, en daarom is een belangrijk onderdeel van het actieplan het ontwikkelen van een implementatiestrategie: drie ministeries hadden in 2007 reeds een dergelijk traject doorlopen, vóór juni 2008 moeten daar nog vier ministeries bij zijn gekomen en uiterlijk in januari 2009 moeten alle ministeries een implementatiestrategie hebben vastgesteld voor aanbesteding, inkoop en gebruik van open source software (actielijn 7).

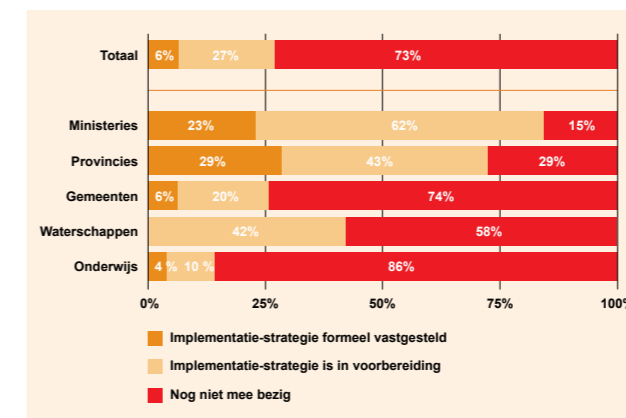
Inschatting kennisniveau medewerkers m.b.t. open source software				
	Systeembeheerders en andere ICT-medewerkers		Desktop-gebruikers en andere niet-ICT-medewerkers	
	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --
Ministeries	69%	23%	15%	77%
Provincies	57%	43%	43%	57%
Gemeenten	70%	30%	15%	85%
Waterschappen	50%	33%	8%	75%
Subtotaal	68%	31%	16%	83%
Onderwijs (a)	71%	29%	28%	73%
Totaal	69%	30%	20%	79%

Tabel 12. Kennis van medewerkers m.b.t. open source software

(a) Beperkte steekproef

Percentages tellen niet op tot 100%, verschil is gelijk aan het percentage 'weet niet' (gemiddeld 1%).

De mede-overheden en de sectoren moeten uiterlijk in januari 2010 een dergelijke strategie ontwikkeld hebben (actielijn 8). Waar staan de verschillende doelgroepen op dit moment?



Figuur 7. Implementatiestrategie voor open source software

Bij 85% van de ministeries is een implementatiestrategie formeel vastgesteld of is deze in voorbereiding. Hetzelfde geldt nu reeds voor 71% van de provincies en voor 42% van de waterschappen. De gemeenten zijn nog iets minder ver: 26% heeft een implementatiestrategie of bereidt deze voor. In de sector onderwijs heeft een beperkt aantal organisaties (14%) dat gedaan. De organisaties liggen, wat dit onderdeel van het actieplan betreft, dus op schema. Bij de provincies, en in iets mindere mate de waterschappen, is zelfs al een groot aantal organisaties ver gevorderd. De anderen hebben nog een ruim een jaar de tijd.

### Ontwikkeling in gebruik van open source software

Een derde van de organisaties gaat naar verwachting het komend jaar meer open source software gebruiken. Dit aandeel is nog groter voor de ministeries (69%) en de provincies (57%). In het onderwijs is het lager: 20% van hen denkt het komend jaar meer open source software te gaan gebruiken.

### Gesloten source software

Welke gesloten source software zien de respondenten vooral als een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit? En welke vormt vooral een belemmering voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid? Het meest genoemd zijn in beide gevallen Microsoft-producten als MS Office en Windows. Daarnaast worden ook producten van andere grotere leveranciers als Centric, Getronics, Oracle en SAP genoemd.

## 2.4 INVOERING EN GEBRUIK

Het draait uiteindelijk allemaal om het feitelijk toepassen, deze monitor zal daarom de ontwikkeling in het gebruik van open standaarden en open source software van jaar tot jaar volgen.

### 2.4.1 TOEPASSING OPEN STANDAARDEN

In paragraaf 2.2 hebben wij drie categorieën open standaarden onderscheiden:

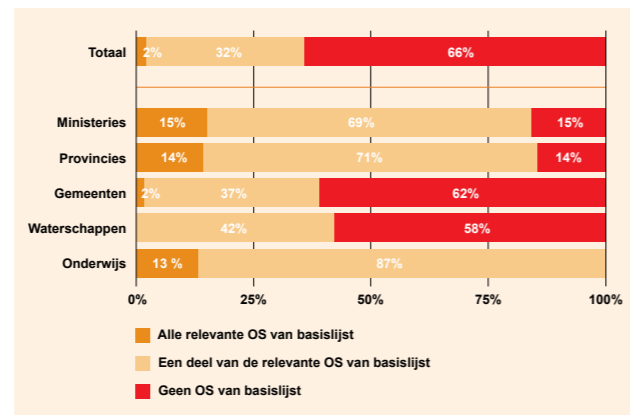
- de getoetste standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain (FS);
- de al langer 'gangbare' open standaarden;
- en de relatief 'nieuwe' open standaarden.

In welke mate passen de organisaties deze standaarden in de praktijk toe?

### Open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain

Sinds de publicatie, deze zomer, van de eerste versie van lijst voor Comply-or-Explain van het Forum Standaardisatie is voor alle organisaties vastgelegd welke open standaarden zij in principe moeten (gaan) toepassen. Elk van de standaarden heeft betrekking op een bepaald toepassingsgebied, per aanbesteding zullen meestal maar één of enkele standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain relevant zijn en voor sommige organisaties zal een deel van de standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain zelden of nooit relevant zijn. Daarom is gevraagd naar het toepassen van de relevante standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain.

De meeste ministeries (85%) en provincies (86%) passen relevante standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain toe en een deel daarvan (15%) past zelfs alle relevante standaarden toe. Ook een belangrijk deel van de waterschappen (42%) en de gemeenten (39%) past (een deel van) de relevante standaarden toe. Voor de onderwijssector ligt dat percentage veel lager (13%).



Figuur 8. Toepassen van open standaarden van lijst voor Comply-or-Explain (FS)

Toepassen 'gangbare' open standaarden voor ...					
	berichten-verkeer	tekst, spreadsheets etc.	websites	e-mail	modeller-/ programmeertalen
Ministeries	69%	92%	77%	85%	31%
Provincies	100%	100%	100%	100%	0%
Gemeenten	90%	95%	84%	96%	9%
Waterschappen	75%	92%	92%	92%	25%
Subtotaal	88%	94%	84%	95%	12%
Onderwijs (a)	49%	85%	43%	85%	16%
Totaal	75%	91%	70%	92%	13%

Tabel 13. Toepassen van 'gangbare' open standaarden

(a) Beperkte steekproef

*Voor tekstdocumenten/ spreadsheets en voor e-mail worden bij alle doelgroepen door vrijwel alle organisaties 'gangbare' open standaarden toegepast.*



Welke van de, op dit moment 11, open standaarden van de lijst voor Comply-or-Explain worden door deze organisaties toegepast? Veel genoemd zijn de Webrichtlijnen (70%) en het Standaard Uitwisselingsformaat (StUF, 63%). Daarnaast ook PDF/A-1a (38%), ODF (30%) en NEN-ISO/IEC27002:2007nl (IT-beveiliging, 25%). De andere standaarden worden door ongeveer een zesde van de organisaties genoemd.

De lijst voor Comply-or-Explain is pas een half jaar geleden gepubliceerd, maar deze standaarden blijken dus al door een behoorlijk deel van de organisaties te worden toegepast.

### 'Gangbare' open standaarden

Afgezien van de lijst voor Comply-or-Explain zijn er vele andere open standaarden, waarvan een deel al jaren bestaat. Deze 'gangbare' open standaarden worden ook door de overheden op ruime schaal toegepast. Alle provincies gebruiken bijvoorbeeld één of meer 'gangbare' open standaarden voor berichtenverkeer, voor tekst- documenten en spreadsheets, voor websites en voor e-mail.

Voor tekstdocumenten/spreadsheets en voor e-mail worden bij alle doelgroepen door vrijwel alle organisaties 'gangbare' open standaarden toegepast. Voor berichtenverkeer en voor websites past ongeveer driekwart van alle organisaties deze toe. Alleen op het gebied van modeller- en programmeertalen past maar een deel van de organisaties 'gangbare' open standaarden toe.

### 'Nieuwe' open standaarden

Ongeveer 10% van alle organisaties past daarnaast één of meer 'nieuwe' open standaarden toe. Bij de ministeries (15%) en de provincies (14%) komt dat iets meer voor dan bij de andere doelgroepen.

## 2.4.2 GEBRUIK VAN OPEN SOURCE SOFTWARE

Ten aanzien van open source software is het uitgangspunt van het actieplan, dat deze als volwaardig alternatief in de besluitvorming betrokken dient te worden en bij gelijke geschiktheid de voorkeur verdient.

Voor het gebruik van open source software zijn, net als in paragraaf 2.2, vier toepassingsgebieden onderscheiden:

- infrastructuur: besturingssystemen, databases, netwerkdiensten, applicatieservers, geo-informatiesystemen etc.;
- beheer (software voor systeembeheerders): netwerkbeheer, beveiliging, data-opslagsystemen (storage), software-ontwikkeling etc.;
- desktop (software voor eindgebruikers): documentvervaardiging, groupware, documentmanagement, relatiebeheer (CRM) etc.;
- web/internet-toepassingen: webserver, contentmanagementsysteem, portals, zoekmachines etc.

Op het gebied van infrastructuur wordt door meer dan de helft van de organisaties (onder andere) open source software gebruikt. Bij

de ministeries (92%) en de provincies (86%) zelfs door het merendeel van de organisaties. Ongeveer eenderde van de organisaties gebruikt open source software voor beheer en web/internet. Het gebruik van open source software voor desktop-toepassingen is veel beperkter: gemiddeld 12% van de organisaties, bij ministeries 31%. Slechts een klein deel van de respondenten (gemiddeld 8%) gaf op deze vraag als antwoord 'weet niet', de meeste contactpersonen zijn dus goed op de hoogte van het gebruik van open source software binnen hun organisatie. Voor infrastructuur gaat het bijvoorbeeld om het besturingssysteem Linux, de webserver Apache en de database MySQL<sup>7</sup>. Voor beheer noemt men onder andere Linux en Nagios (netwerkmonitoring), voor desktop-toepassingen bijvoorbeeld de webbrowser Firefox, OpenOffice.org en PDFCreator en voor web/internet onder andere de webserver Apache en de contentmanagementsystemen Joomla en TYPO3.

<sup>7</sup> Een aantal respondenten noemt hier ook het contentmanagementsysteem TYPO3, dat in de categorie web/internet thuishoort.

Gebruik van open source software voor ...				
	infrastructuur	beheer	desktop	web/internet
Ministeries	92%	69%	31%	69%
Provincies	86%	14%	0%	57%
Gemeenten	58%	27%	12%	34%
Waterschappen	67%	50%	0%	25%
Subtotaal	63%	32%	12%	38%
Onderwijs <sup>(a)</sup>	45%	35%	13%	41%
Totaal	57%	33%	12%	39%

Tabel 14. Gebruik van open source software

<sup>(a)</sup> Beperkte steekproef

## 2.5 RESULTATEN EN EFFECTEN

Twee van de drie doelstellingen van het actieplan NOiV leveren voor de doelgroepen direct merkbare effecten op<sup>8</sup>: het vergroten van de interoperabiliteit en het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid. Daarom zal deze Monitor NOiV de ontwikkeling hiervan van jaar op jaar volgen.

### Effect op doelstellingen

Hiervoor is de respondenten gevraagd om in te schatten welk effect het toepassen van open standaarden en open source software in het afgelopen jaar heeft gehad op de interoperabiliteit, de samenwerking en de (on)afhankelijkheid van leveranciers.

<sup>8</sup> De derde doelstelling, het bevorderen van een level playing field op de software-markt en het stimuleren van innovatie en van de economie, heeft voornamelijk effecten op macroniveau.

*Bijna driekwart van de respondenten heeft in het afgelopen jaar geen effecten ervaren. Een minderheid ziet wèl positieve effecten,*

*Op het gebied van infrastructuur wordt door meer dan de helft van de organisaties (onder andere) open source software gebruikt. Bij de ministeries en de provincies zelfs door het merendeel van de organisaties.*

Bijna driekwart van de respondenten heeft in het afgelopen jaar geen effecten ervaren. Een minderheid ziet wèl positieve effecten, vooral op de interoperabiliteit (19%) en de samenwerking met andere (overheids)organisaties (22%) en in mindere mate op de leveranciersafhankelijkheid (14%). Daar staat een (nog) kleinere groep respondenten tegenover, die juist een negatief effect ziet op de interoperabiliteit (8%), de samenwerking (10%) en de leveranciersafhankelijkheid (12%).

### Effect op kosten, kwaliteit en bedrijfszekerheid

Daarnaast is uiteraard interessant, in hoeverre open standaarden en open source software van invloed zijn op de kosten, de kwaliteit en de bedrijfszekerheid van de ICT-systemen en -toepassingen. Ook hier zien veel respondenten, ongeveer tweederde, geen effecten in het afgelopen jaar.

Dankzij OS en OSS is in het afgelopen jaar ...			
	Interoperabiliteit toegenomen <sup>(b)</sup>	Samenwerking met andere (overheids-) organisaties verbeterd <sup>(b)</sup>	Onafhankelijker van leveranciers geworden <sup>(b)</sup>
Ministeries	31%	15%	8%
Provincies	29%	0%	0%
Gemeenten	19%	29%	17%
Waterschappen	25%	33%	8%
Subtotaal	21%	27%	15%
Onderwijs <sup>(a)</sup>	16%	10%	11%
Totaal	19%	22%	14%

Tabel 15. Effect op doelstellingen van het Actieplan NOiV

<sup>(a)</sup> Beperkte steekproef <sup>(b)</sup> Scores ++ en + (van vijfpuntsschaal: ++/+/--)

De rest houdt elkaar voor de kosten en voor de bedrijfszekerheid ongeveer in evenwicht. Er zijn meer respondenten die vinden dat de kwaliteit is toegenomen (19%) dan afgenomen (8%).

## 2.6 VOORTGANG PER DOELGROEP: DE RANKING

De ambities van het actieplan NOiV zijn vertaald in de (halfjaarlijkse) ranking: een organisatie die de maximum-score behaalt (100) is als het ware 'klaar': alles wat in het kader van het actieplan van de organisatie wordt verwacht is gerealiseerd.

Hiervoor worden alle organisaties langs de strengst mogelijke maatlat gelegd, met onder andere de oorspronkelijke streefdata van het actieplan en inclusief bijvoorbeeld de doelstelling dat overheden (in 2015) alleen nog gebruik maken van open document standaarden. De ranking wordt gebaseerd op de informatie die de organisaties zelf hebben opgegeven, in antwoord op

een deel van de vragen uit de enquête voor de Monitor NOiV<sup>9</sup>.

De organisaties kunnen punten behalen voor:

- het ondertekenen van de Gemeenschappelijke Verklaring cq. het Manifest Open Overheden en het toepassen van het Interoperabiliteitsraamwerk (IOR) bij aanbestedingen (totaal 20 punten);
- het formeel vaststellen en het daadwerkelijk toepassen bij alle (relevante) aanbestedingen van het 'Comply-or-Explain-principe' (totaal 20 punten);
- het toepassen van open standaarden, zowel van de lijst voor Comply-or-Explain (FS) als ook meer 'gangbare' open standaarden en 'nieuwe' open standaarden, en het ondersteunen van ODF (totaal 20 punten);
- het vaststellen van een implementatiestrategie voor open source software (totaal 20 punten);

<sup>9</sup> Deze informatie is dus verder niet geverifieerd.

Dankzij OS en OSS is in het afgelopen jaar ...			
	Kosten afgenomen (b)	Kwaliteit toegenomen (b)	Bedrijfszekerheid toegenomen (b)
Ministeries	8%	0%	8%
Provincies	0%	0%	0%
Gemeenten	7%	22%	9%
Waterschappen	0%	8%	0%
Subtotaal	6%	19%	8%
Onderwijs (a)	11%	19%	15%
Totaal	8%	19%	10%

Tabel 16. Effect op kosten, kwaliteit en bedrijfszekerheid

(a) Beperkte steekproef (b) Scores ++ en + (van vijfpuntsschaal: ++/o/-/-)

- het gebruik van één of meer open source software-applicaties voor elk van de vier toepassingsgebieden en het vrijgeven van eigen software (die zich daar voor leent) onder open source software licentie (totaal 20 punten).

Voor een nadere toelichting op de berekening van de scores en een overzicht van de scores van alle organisaties die aan het onderzoek hebben meegedaan: zie de website van het Programmabureau NOiV ([www.noiv.nl](http://www.noiv.nl)).

### Eerste ranking: Top 3 per doelgroep

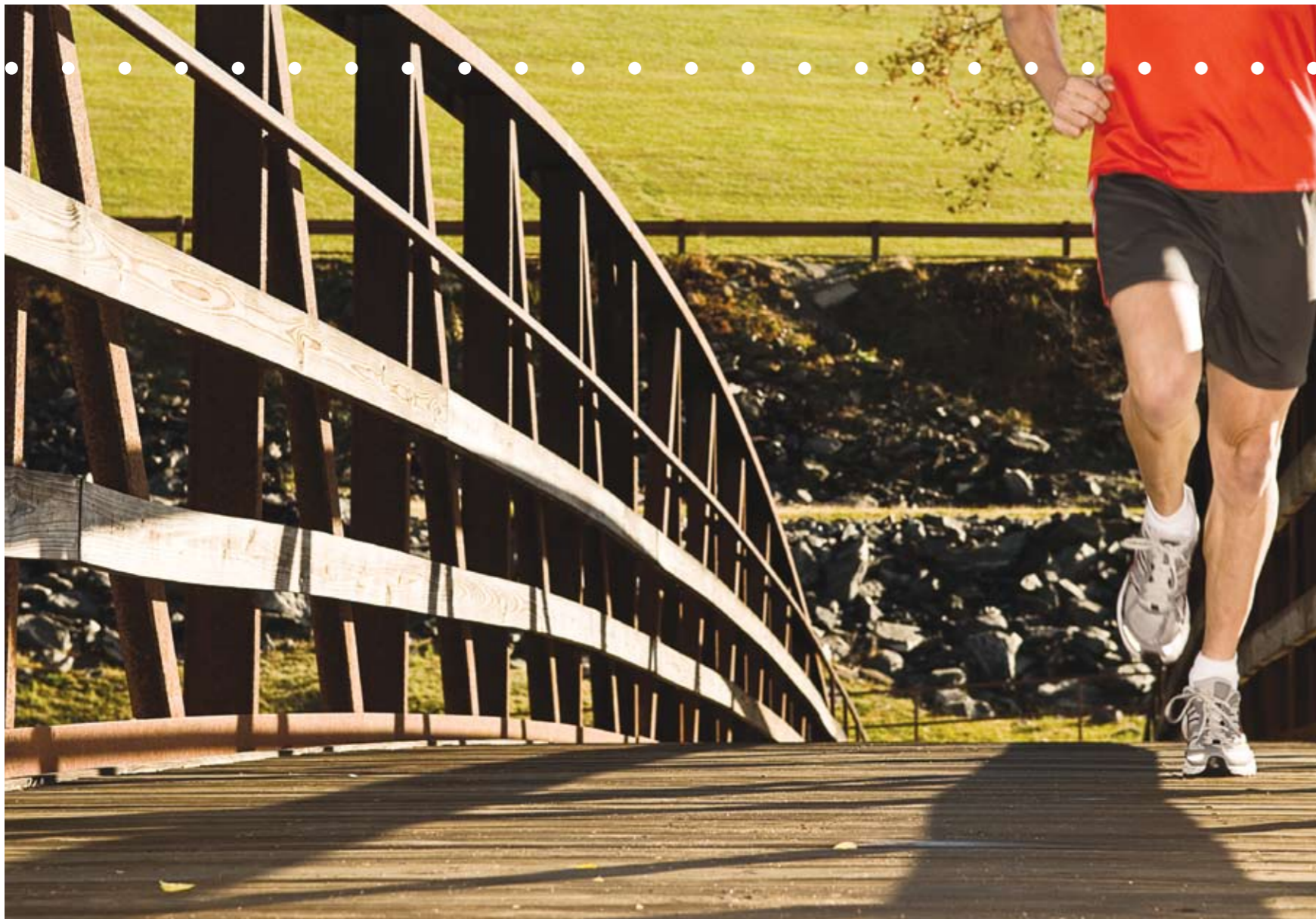
Het is duidelijk, dat bij deze nulmeting – naar de maatstaf van het actieplan NOiV - de maximum score nog niet behaald hoeft te worden. De gemiddelde score voor de ministeries is 41 punten, voor provincies 31 punten en voor gemeenten 18 punten. De waterschappen halen gemiddeld 20 punten en de onderwijsorganisaties

10 punten. In de eerste ranking staat bij de ministeries het ministerie van Economische Zaken bovenaan, op enige afstand gevolgd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie. De scores van de provincies en de waterschappen zijn wat lager. Hier staan de provincies Utrecht, Drenthe en Overijssel en de waterschappen 'Veluwe', 'Velt en Vecht' en 'Peel en Maasvallei' boven aan de ranglijst.

De – relatief kleine – gemeenten Son en Breugel en Nuenen, die hun ICT-diensten hebben gecombineerd, voeren de ranglijst van de gemeenten aan. Den Haag en Amsterdam bezetten daarop de tweede en derde plaats. Onderverdeeld naar grootteklasse is Den Haag koploper van de grote gemeenten en zijn Son en Breugel en Nuenen dat voor gemeenten met 10.000-50.000 inwoners. Daarnaast voeren Barneveld (50.000-100.000 inwoners) en Kessel (minder dan 10.000 inwoners) de andere (deel)ranglijsten aan.

Ministeries		Gemeenten	
1. Economische Zaken	75,0%	1. Son en Breugel & Nuenen	72,0%
2. Sociale Zaken en Werkgelegenheid	59,5%	2. Den Haag	60,5%
3. Justitie	56,0%	3. Amsterdam	52,0%
Provincies		Koplopers gemeenten, naar aantal inwoners	
1. Utrecht	46,0%	meer dan 100.000: Den Haag	60,5%
2. Drenthe	45,5%	50.000 – 100.000: Barneveld	41,0%
3. Overijssel	36,0%	10.000 – 50.000: Son en Breugel & Nuenen	72,0%
Waterschappen		minder dan 10.000: Kessel	28,0%
1. Waterschap Veluwe	35,5%		
2. Waterschap Velt en Vecht	33,5%		
3. Waterschap Peel en Maasvallei	28,0%		

Tabel 17. Ranking: de hoogste scores per doelgroep (najaar 2008)



## BIJLAGE 1: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

B&W	Burgemeester en Wethouders	NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	NOiV	(actieplan) Nederland Open in Verbinding
CMS	Content Management Systeem	NORA	Nederlandse Overheid Referentie Architectuur
CPB	Centraal Planbureau	NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma
CRM	Customer Relations Management	OCNL	Octrooiencentrum Nederland
DMS	Document Management Systeem	ODF	Open Document Format
EBV	Electronisch Berichten Verkeer	OS	Open Standaarden
EC	European Commission	OSS	Open Source Software
EIF	European Interoperability Framework	OSOSS	(programma) Open Standaarden en Open Source Software
ePV	electronische berichtenuitwisseling in de strafrechtsketen	PDF	Portable Document Format
EUPL	European Union Public License	SAP	System Analysis and Program Development
EZ	(ministerie van) Economische Zaken	SETU	Stichting Electronische Transacties Uitzendbranche
FS	(bureau) Forum Standaardisatie	SMTF	Simple Mail Transfer Protocol
GEO-	Geografisch	StUF	Standaard UitwisselingsFormaat
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen	SUN	Stanford University Network
GV	Gebruikers Vereniging	SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
hr-XML	human resources - Extensible Mark-up Language	TCP/IP	Transmission Control Protocol / Internet Protocol
ICTU	(stichting) ICT-Uitvoering	TYPO3GEM	gebruikersvereniging gemeenten rond TYPO3
IEC	International Electrotechnical Commission	UNU-MERIT	United Nations University - Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology,
I&A	Informatisering en Automatisering	Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning
IOR	Interoperabiliteitsraamwerk	WBP	Wet bescherming Persoonsgegevens
ISO	International Organization for Standardization	WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
JPEG	Joint Photographic Experts Group	WOZ	Wet waardering Onroerende Zaken
MIME	Multipurpose Internet Mail Extensions	XML	Extensible Mark-up Language
MS	Microsoft	ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
NEN	Nederlands Normalisatie-Instituut		

## BIJLAGE 2: DEFINITIES

### 1. Open standaarden

Open standaarden voldoen aan de definitie van de Europese Commissie (programma IDABC):

- de standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een non-profit organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking enz.);
- de standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken om niet of tegen een nominale prijs;
- het intellectuele eigendom – m.b.t. mogelijk aanwezige patenten – van (delen) van de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een “royalty-free” basis;
- er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard.

In aanvulling op deze definitie hanteert het Kabinet in de uitwerking van het actieplan tevens de volgende twee specificaties:

- Open Specificatie: een open specificatie is een specificatie die is gepubliceerd en over het document van deze specificatie kan vrijelijk worden beschikt. Of het is te verkrijgen tegen een nominale bijdrage. Het moet voor een ieder mogelijk zijn om het te kopiëren, beschikbaar te stellen en te gebruiken ‘om niet’ of tegen een nominale prijs.
- Vrije Specificatie: een vrije specificatie is een open specificatie die vrij is van juridische beperkingen die het gebruik en verspreiding bemoeilijken. Het intellectuele eigendom – met betrekking tot mogelijk aanwezige patenten – van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld aan iedereen op een ‘royalty free’ basis.

### 2. Open source software

Open source software is software die een door het Open Source Initiative (OSI) goedgekeurde licentie heeft en daarmee voldoet aan twee kenmerken:

- de broncode van de software is vrij beschikbaar;
- in het licentiemodel is het intellectueel eigendom en het (her)gebruik van de software en bijbehorende broncode dusdanig geregeld dat de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren.

OSI is opgericht ter promotie van open source software en uitgegroeid tot de organisatie die licenties goedkeurt op 10 criteria voor openheid.

Zie <http://www.opensource.org/>

## BIJLAGE 3: WEBSITES EN LINKS

### WEBSITES

W3C ----- [www.w3c.nl](http://www.w3c.nl)  
OpenDoc Society ----- [www.nl.opendocsociety.org/](http://www.nl.opendocsociety.org/)  
OSOR.EU ----- [www.osor.eu](http://www.osor.eu)  
Open Source Initiative ----- [www.opensource.org/](http://www.opensource.org/)  
OASIS ----- [www.oasis-open.org/](http://www.oasis-open.org/)  
Centre for Open Source ----- [www.coss.fi](http://www.coss.fi)  
Cofundos ----- [www.cofundos.org](http://www.cofundos.org)  
Comité Européen de Normalisation ----- [www.cen.eu](http://www.cen.eu)  
Foundation for a Free Information Infrastructure ----- [www.ffii.org](http://www.ffii.org)  
Linux Foundation ----- [www.linux-foundation.org](http://www.linux-foundation.org)  
ODF Alliance ----- [www.odfalliance.org](http://www.odfalliance.org)  
OpenForum Europe ----- [www.openforumeurope.org](http://www.openforumeurope.org)  
OpenStandards.net ----- [www.openstandards.net](http://www.openstandards.net)  
Software Freedom Law Center ----- [www.softwarefreedom.org](http://www.softwarefreedom.org)  
Holland Open ----- [www.HollandOpen.nl](http://www.HollandOpen.nl)  
Noord Nederland Open ----- [www.nn-open.nl](http://www.nn-open.nl)  
IDABC ----- [www.ec.europa.eu/idabc](http://www.ec.europa.eu/idabc)  
Creative Commons Nederland ----- [www.creativecommons.nl](http://www.creativecommons.nl)  
Internet Society Nederland ----- [www.isoc.nl](http://www.isoc.nl)  
Instituut voor Informatierecht ----- [www.ivir.nl](http://www.ivir.nl)  
Nederlands Normalisatie-Instituut ----- [www.nen.nl](http://www.nen.nl)  
International Organization for ----- [www.iso.org](http://www.iso.org)  
Sourceforge ----- [www.sourceforge.net](http://www.sourceforge.net)  
Unesco Free software portal ----- [www.unesco.org/webworld/portal\\_freesoft](http://www.unesco.org/webworld/portal_freesoft)  
Wikipedia ----- [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)  
World Intellectual Property Organization ----- [www.wipo.org](http://www.wipo.org)

### WEBLINKS

[http://www.ez.nl/Onderwerpen/Betrouwbare\\_telecom/Open\\_Standaarden\\_en\\_Open\\_Source\\_Software](http://www.ez.nl/Onderwerpen/Betrouwbare_telecom/Open_Standaarden_en_Open_Source_Software)  
  
[http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/Instructie\\_rijksdienst\\_bij\\_aanschaf\\_ICT.pdf](http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/Instructie_rijksdienst_bij_aanschaf_ICT.pdf)  
  
<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/dienstverlening-van/toegankelijke>  
  
<http://www.forumstandaardisatie.nl/>  
  
<http://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-open-standaarden/>  
  
<http://www.forumstandaardisatie.nl/themas/interoperabiliteitsraamwerk/>  
  
<http://www.webrichtlijnen.nl/>  
  
[http://www.noiv.nl/feedback/manifest\\_open\\_overheidsorg](http://www.noiv.nl/feedback/manifest_open_overheidsorg)





## BIJLAGE 4: HET MANIFEST VAN OPEN OVERHEDEN

*Bijlage over de stand van zaken rond het Manifest van Open Overheden. Bijgevoegd omdat het potentie heeft om door toename van het aantal ondertekenaars, draagvlak te creëren onder overheidsinstellingen zeker in relatie tot de vragenlijst van de Monitor NOiV.*

### INLEIDING

Het Manifest van de Open Overheden begon als Manifest van de Open Gemeenten. De eerste versie, op initiatief van de gemeente Amsterdam, werd op 12 december 2006 gelanceerd tijdens het OSOSS-congres in Arnhem. Naast Amsterdam waren Almere, Assen, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Leeuwarden en Nijmegen bij het initiatief betrokken.

Een jaar na de presentatie van de eerste versie was het Manifest door meer dan vijftig overheden ondertekend, waaronder veel gemeenten. Daarnaast is het onder meer onderdeel van het Bestuursakkoord tussen gemeenten en Rijk en van de overeenkomst tussen EZ en de ICT-sector. Bovendien is het Manifest opgenomen in de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA). De waarden van open overheden zijn weergegeven in vier statements:

- **Leveranciersafhankelijkheid** - Oplossingen kunnen door meer partijen worden onderhouden. Oplossingen kunnen op verschillende platforms werken.
- **Transparantie, controleerbaarheid en beheersbaarheid** - De werking van oplossingen is inzichtelijk om te voldoen aan de wettelijke bepalingen van de WBP, om audits uit te voeren en voor controle op de informatiebeveiliging.
- **Interoperabiliteit** - Pakketafhankelijke koppelingen en open standaarden volgens de OSOSS definitie in toepassingsgebieden als tekstverwerker, middleware, mail, agenda en geografische informatiesystemen.
- **Digitale duurzaamheid** - Oplossingen kunnen onderhouden worden door anderen dan eerste leverancier en er is ruimte voor latere innovatie. De gegevensopslag geschiedt in een toekomstvast formaat.

### HET ACTIEPLAN

In het actieplan NOiV wordt onderkend dat veel van de kabinetsvoornemens afhankelijk zijn van de mate waarin overheden met elkaar en met de burgers informatie(producten) kunnen uitwisselen. Het actieplan bevat actielijnen die gericht zijn op het bevorderen van open standaarden en open source software. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan een meer gelijk speelveld, wordt de afhankelijkheid van leveranciers verminderd en wordt innovatie gestimuleerd. Het actie-

plan NOiV refereert aan deze waarden als uitgangspunten aan de hand waarvan de dialoog tussen en met stakeholders kan worden aangegaan.

### DE RESULTATEN VAN HET MANIFEST

Een globale inventarisatie onder de ondertekenaars van het manifest laat zien dat de waarden gemakkelijk zijn in te passen in de missie, visie en strategie van overheidsorganisaties. De vertaling ervan naar normen (gebruik van open standaarden) en het bevorderen van open source software krijgen een plaats in het informatiebeleid van organisaties. Daarmee ontstaat verbinding tussen de bestuurlijke en/of ambtelijke leiding die het manifest omarmen en beleidsmakers en uitvoerders die de implicaties van de waarden in de praktijk overzien. Dit geeft positieve sturing aan het proces voor inkoop en beheer van ICT-oplossingen. Het Programmabureau NOiV zal met regelmaat refereren aan het Manifest van Open Overheden en het ook internationaal verder onder de aandacht brengen (vanuit het buitenland wordt enthousiast gereageerd op het manifest; inmiddels zijn meerdere vertalingen in omloop).

### MANIFEST IN DE TOEKOMST

Het is denkbaar dat het huidige Manifest moet worden bijgesteld om tegemoet te komen aan nieuwe waarden rondom het fenomeen van open content. Steeds meer contentmakers geven hun werk vrij onder een zogenaamde 'Creative Commonslicentie'. Deze biedt auteurs, kunstenaars, wetenschappers en docenten de vrijheid om op een flexibele manier met hun auteursrechten om te gaan. Met een 'Creative Commons licentie' behoudt de maker alle rechten, maar geeft aan anderen toestemming om het werk te verspreiden, met anderen te delen of bij sommige licenties het ook te bewerken. De impact hiervan is nog onduidelijk. Wel bestaan parallellen met de informatie die overheden verkrijgen van hun burgers en waarvan het eigendom ligt bij de burger zelf. Ook bij het creëren van nieuwe inhoud op basis van bestaande inhoud kan deze werkwijze van betekenis worden. Dat begint bijvoorbeeld bij kunstenaars die bestaande muziek en/of video remixen en bij bijvoorbeeld het bouwen van nieuwe informatiesystemen op basis van 'mash-ups' en webservices. Het programma NOiV volgt ontwikkelingen rond (omgaan met) open content op de implicaties daarvan voor het verbinden van Open Overheden.

## BIJLAGE 5: SAMENVATTING VAN HET ACTIEPLAN NOIV; DE ACTIELIJNEN

**Actielijn 1** ----- **Lijst voor Comply-or-Explain Open Standaarden**  
Het College Standaardisatie publiceert in januari 2008 een basislijst met open standaarden (checklist) ten behoeve van burgers, bedrijven en overheden. Deze lijst wordt vervolgens onderhouden en verder aangevuld.

**Actielijn 2** ----- **‘Comply-or-Explain-principe’**  
Overheden en instellingen uit de (semi-)publieke sector voeren vanaf april 2008 (Rijksdiensten) of december 2008 (medeoverheden en overige instellingen) het “comply-or-explain and commit”-principe in bij ICTopdrachten (inkoop en aanbestedingen) voor het toepassen van open standaarden bij nieuwbouw, verbouw of contractverlenging.

**Actielijn 3** ----- **Interoperabiliteitsraamwerk**  
Op voordracht van het College Standaardisatie wordt, ter nadere uitwerking van de NORA, een interoperabiliteitsraamwerk opgesteld dat uitgangspunten aangeeft voor het toepassen van standaarden zodanig dat interoperabiliteit bevorderd wordt. De basisversie zal in juni 2008 beschikbaar zijn.

**Actielijn 4** ----- **Advies**  
ICT-opdrachten kunnen tijdig voor de gewenste publicatiedatum vrijwillig voor advies over open standaarden worden voorgelegd aan een programmabureau.

**Actielijn 5** ----- **Handhaving van de inzet van open standaarden**  
geschiedt op basis van high trust met daarop toegesneden lichte instrumenten als monitoring en ranking.

**Actielijn 6** ----- **Open Document Format (ODF)**  
Rijksdiensten ondersteunen vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, ODF voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. Mede-overheden en overige instellingen volgen zo snel mogelijk, doch uiterlijk december 2008.

**Actielijn 7** ----- **Implementatiestrategie**  
Alle ministeries hebben in januari 2009 een implementatiestrategie ontwikkeld voor de aanbesteding en inkoop en het gebruik van open source software; in juni 2008 meer dan de helft van de ministeries. Dit kan uiteraard ook betrekking hebben op gezamenlijke of interdepartementale implementatiestrategieën.

**Actielijn 8** ----- **Mede-overheden en overige instellingen**  
(onderwijs, zorg, sociale zekerheid) hebben in januari 2010 een implementatiestrategie ontwikkeld voor de aanbesteding, inkoop en het gebruik van open source software.

**Actielijn 9** ----- **Goed voorbeeld doet volgen**  
Voorhoedelopers worden gestimuleerd.

**Actielijn 10** ----- **Communicatie en samenwerkingsverbanden**  
In het najaar van 2007 en het voorjaar van 2008 zal het Ministerie van Economische Zaken samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken communicatiebijekomsten organiseren met bedrijven, leveranciers en de diverse overheidsdoelgroepen om de plannen toe te lichten en te komen tot praktische afspraken voor de uitvoering daarvan.

**Actielijn 11** ---- **Stimuleren beleid open standaarden en open source software in Europa**  
Het Kabinet zal, daar waar relevant en mogelijk, zich actief inspannen om het gebruik van open standaarden en open source software in Europees verband te bevorderen. Niet alleen in de diverse comités en werkgroepen ter voorbereiding van Europees beleid, maar ook bijvoorbeeld als vereiste bij het indienen van bestek voor de eGovernment Awards van de Europese Commissie.

**Actielijn 12** ----- **Inrichting programmabureau**  
Vanaf januari 008 zal een programmabureau worden ingericht om de actielijnen actief te ondersteunen. Het bureau zal de motor zijn achter de invoeringsplannen door met voorlichting, doelgericht advies en op maat gesneden praktijkondersteuning aan rijk, provincies, gemeenten en andere publieke instellingen, het daadwerkelijk gebruik van open standaarden en open source software in een hogere versnelling te brengen. Daarnaast zal het bureau metingen doen om inzicht te houden in de voortgang van de acties en daarover rapporteren ten behoeve van de jaarlijkse Voortgangsrapportage Rijksbrede ICTAgenda en de jaarlijkse Voortgangsrapportage e-overheid. Onder meer zal een ranglijst worden bijgehouden en jaarlijks een prijs ter beschikking worden gesteld voor de Meest Open Publieke Organisatie. Het Kabinet zal in december 2007 een besluit nemen over de inrichting en onderbrenging van het programmabureau. Met de inrichting van een programmabureau wordt tevens invulling gegeven aan de follow-up van programma

OSOSS II, dat op december 2007 afloopt. Verantwoordelijk voor de voorstellen zijn de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Actielijn 13** ----- **Verkenning nieuwe vormen van business cases**  
Door de juiste momenten te kiezen en een goede businesscase te maken kunnen onnodige migratiekosten voorkomen worden. Het gaat om (nieuwe) aanbestedingen ten behoeve van nieuwbouw en contractverlenging van ICT. Onder nieuwbouw wordt ook vervanging begrepen. Voor onderdelen van de rijksdienst die als voorlopers snel (verder) willen migreren naar open standaarden en open source software zal bij de uitwerking van het uitvoeringsplan nader worden bezien hoe daar invulling aan kan worden gegeven. Voor wat betreft de businesscase en financieringsconstructie wijst het Kabinet op twee inspirerende, gemeentelijke voorbeelden Amsterdam en Groningen.

**Actielijn 14 - Gemeenschappelijke Verklaring met ICT-Office en Manifest Open Overheden**  
Het Ministerie van Economische Zaken heeft op mei 007 samen met ICT-Office een verklaring ondertekend ter verbetering van de samenwerking tussen de rijksoverheid en het ICT-bedrijfsleven. Daarin is vastgelegd dat gegeven het belang voor de overheid van het gebruik van open standaarden, de overheid naar zoveel mogelijk gebruik van open standaarden voor ICT systemen streeft ten behoeve van de communicatie naar burgers en bedrijven. In het bijbehorende “programma op hoofdlijnen” hanteert de overheid de volgende vertrekpunten: Leveranciersafhankelijkheid, Interoperabiliteit, Transparantie, controleerbaarheid en beheersbaarheid en Digitale duurzaamheid. Voor het einde van 2007 zal naar verwachting de verklaring rijksbreed worden ondersteund. Het streven is dat ook de Manifestgroep van uitvoeringsorganisaties dit jaar de verklaring gaat tekenen. Op 7 september 2007 zullen naar verwachting de ICT-managers van de rijksdienst het Manifest van de Open Overheden ondertekenen. Het Kabinet roept mede-overheden en overige instellingen uit de (semi-) publieke sector op om ook het manifest te ondertekenen.

**Actielijn 15** ----- **Software in gebruik bij de overheid**  
Het Kabinet zal gaan onderzoeken in hoeverre alle in eigen beheer/opdracht ontwikkelde software (in navolging van bijvoorbeeld de elektronische voorzieningen voor het gebruik

van het Bedrijvenloket en eFormulieren) in beginsel onder een open source softwarelicentie is vrij te geven, opdat meer software voor hergebruik door de Nederlandse economie beschikbaar komt, de openbaarheid van bestuur versterkt wordt en de aansluiting op elektronische overheidsdienstverlening verder verbeterd wordt. Dit kan betekenen dat de overheid in aanbestedingen het voorbehoud moeten maken ook de Intellectuele Eigendom te verkrijgen van de ontwikkelde software. Zo heeft het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen van SZW haar software ter beschikking gesteld aan de onderwijswereld om hiermee goedkoop en snel hun Elektronisch Leer Dossier te ontwikkelen. Uitzonderingen kunnen gelden voor software in gebruik voor vitale en nationaal gevoelige doeleinden. In dit verband zal ook de ontwikkeling rond de European Union Public License .0 (EUPL) gevolgd worden.

**Actielijn 16** ----- **Onderzoek werking softwaremarkt**  
Om inzicht te krijgen of, aanvullend op de eerdere genoemde actielijnen, op termijn extra acties nodig zijn, zal het Kabinet de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om onderzoek vragen naar de werking van de Nederlandse softwaremarkt. Het Kabinet wijst in dit verband mede naar de oproep die de NMa in zijn jaarverslag over 2006 doet aan partijen uit de softwarebranche om signalen, tips en klachten te melden bij de NMa.

**Actielijn 17** ----- **Onderzoek economische effecten van open source software**  
Het CPB wordt gevraagd om economisch onderzoek te doen naar de relatie tussen het stimuleren van open source software en effecten daarvan op innovatie en concurrentie in de ICT-sector. Er is een toenemende wetenschappelijke aandacht voor de economische effecten van de inzet van open source software. Het is zinvol om in kaart te brengen wat deze effecten zijn, met name op het functioneren van softwaremarkten (bijvoorbeeld in welke mate profiteren afnemers).



### Medewerkers Programmabureau NOiV

**Ineke Schop** - Programmamanager  
**Jos Kruis** - Adviseur locale overheden  
**Diana Hoogeveen** - Projectmanager  
**Mike Kortekaas** - Projectmanager  
**Fabrice Mous** - Projectmanager ODF  
**Jaap Korpel** - Project Monitor  
**Wilma Willems** - Projectmanager  
**Mathieu Paapst** - Juridisch adviseur

### Programmabureau NOiV

Secretariaat: Anuskha Ajodhia Soerahi  
Telefoonnummer: 070-888 7717  
Faxnummer: 070-888 7888

### Bezoekadres:

Wilhelmina van Pruisenweg 104  
2595 AN DEN HAAG

### Postadres:

Stichting ICTU, Programma NOiV  
Postbus 84011  
2508 AA Den Haag

### Website:

[www.noiv.nl](http://www.noiv.nl)

### Helpdesk:

Tel 06-8161 9094

