

De derde voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding

Inleiding

Het actieplan Nederland Open in Verbinding NOiV (2008-2011) bevordert dat (mede)overheden de mogelijkheden van open standaarden en open source software beter benutten. Open standaarden zijn nodig voor elektronische gegevensuitwisseling (interoperabiliteit) tussen overheden en bedrijven, overheden en burgers en overheden onderling en open standaarden maken overheden minder afhankelijk van ICT-leveranciers. Het werken met open standaarden maakt de implementatie van open source software makkelijker. Meer open source software bevordert innovatie en een gelijk speelveld op de softwaremarkt.

Het programmabureau NOiV heeft veel gedaan aan bewustwording en voorlichting en er zijn tal van praktische instrumenten voor overheden beschikbaar gekomen. Eind 2011 stopt het programmabureau NOiV met stimulerende en ondersteunende taken. Het beleid voor open standaarden en open source software blijft van kracht na 2011. De uitvoering door (mede)overheden gaat door.

In deze derde en laatste voortgangsrapportage van het actieplan NOiV wordt in hoofdstuk 1 aangegeven wat er sinds de start van het actieplan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 643, nr. 139) is gebeurd om de doelstellingen van NOiV te verwezenlijken. In hoofdstuk 2 wordt aandacht geschonken aan de effecten van het actieplan tot nu toe en welke aanknopingspunten dat heeft opgeleverd voor de toekomst van open standaarden en open source software. In hoofdstuk 3 wordt specifiek nader ingegaan op de werking van het principe van 'pas toe of leg uit' op open standaarden en de werking van het bureau en forum standaardisatie. Hoofdstuk vier biedt tot slot een overzicht van de toekomstige inzet om door te blijven gaan met verdere adoptie van open standaarden en open source software.

Samenvatting

Nadat in 2008 vooral de voorwaarden en instrumenten voor een succesvolle uitvoering van het actieplan zijn opgesteld, is in de jaren 2009, 2010 en 2011 de uitvoering op stoom gekomen. Mede aan de hand van de resultaten van de NOiV Monitor 2010¹ en drie externe onderzoeken zijn dit de belangrijkste resultaten:

1. Adoptie van open standaarden en open source software is een onomkeerbaar proces geworden. Uit onderzoek van Lysias consulting Group² naar de werking van het actieplan blijkt dat het toepassen van open standaarden en open source software bij overheden een onomkeerbaar proces is geworden. Dat betekent dat adoptie van open standaarden en open source software steeds verder zal gaan. Het actieplan is doeltreffend geweest.

De afgelopen jaren heeft het kabinet veel aan bewustwording en stimuleren gedaan. De (mede)overheden waren en blijven zelf aan zet om adoptie van open standaarden en open source software te implementeren. Marktpartijen hebben gezorgd voor een breder en meer volwassen ICT-aanbod. Overheden kunnen hun vraag beter formuleren en ICT beter inkopen.

Het Rijk loopt voorop bij de implementatie van het actieplan. Uit de tweede voortgangsrapportage NOiV bleek dat bij het Rijk in de grote ICT-projecten de relevante open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' worden toegepast. Voor het Rijk is in 2011 het toekomstvast en meer open maken van ICT-systemen onderdeel gemaakt van de Digitale Werkomgeving Rijk, de I-Strategie Rijk en de compacte rijksdienst.

2. Adoptie van open standaarden en open source software blijft een proces van de lange adem. Verdere adoptie van open standaarden en open source software is en blijft langdurig proces omdat overheidsorganisaties hun eigen werkprocessen moeten aanpassen om open ICT te benutten.

Vooraf kleine gemeenten hebben nog moeite om de actielijnen van NOiV consequent uit te voeren, zoals uit de laatste monitorresultaten van 2010 blijkt. Het kabinet heeft 20 resultaatafspraken gemaakt in de implementatie Nationaal Uitvoeringsprogramma (iNUP, 2011-2015). Eén van de 20 afspraken gaat over verdere adoptie van open standaarden (via 'pas toe of leg uit') en open source software. Binnen het gemeentefonds wordt 104 miljoen euro beschikbaar gesteld om gemeenten te helpen om deze resultaatafspraken te realiseren. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) krijgt 28 miljoen om gemeenten te helpen bij het naleven van de resultaatafspraken. Monitoring van deze afspraken (iNUP) wordt de komende jaren gecontinueerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Het principe "open standaarden is de norm" blijft onverkort gelden.

Voor de selectie van open standaarden die overheidsbreed worden toegepast en er toe doen is een robuust en transparant proces ingericht door het College Standaardisatie, daarbij ondersteund door het Forum Standaardisatie. Het mandaat van het College en Forum Standaardisatie wordt verlengd tot 2015. De 'pas toe of leg uit' lijst met open standaarden zal de komende jaren verder groeien (24 standaarden in november 2011). Ook is een lijst met gangbare en al breed toegepaste open standaarden beschikbaar voor ICT-ontwerpers en -inkopers. Vanaf 2012 zijn model bestekteksten beschikbaar voor inkopers voor het aanschaffen van producten en diensten op basis van open standaarden. Daarmee kunnen (mede)overheden aan de slag.

Uit de laatste NOiV-monitor blijkt dat het overgrote deel van de overheid bekend is met het uitgangspunt om open standaarden toe te passen bij het aanschafbeleid. Dit is mede het resultaat van uitgebreide voorlichting en tal van praktische hulpmiddelen voor zowel overheden als voor ICT-

¹ Monitor NOiV 2010. www.noiv.nl

² Lysias Consulting Group BV. *De werking van het actieplan Nederland Open in Verbinding. 2011.*

aanbieders. Het uitleggen door overheden waarom in concrete gevallen wordt afgeweken van de regel om geen open standaarden mee te nemen bij aanbestedingen moet beter. Bij een steekproef van aanbestedingen uit de eerste helft van 2010 wordt 'pas toe' voor ongeveer 40% toegepast maar leg uit op de overige aanbestedingen werd in de jaarverslagen over 2010 niet terug gevonden³. Daarom werkt het kabinet eraan om de naleving van het 'pas toe of leg uit' regime aan te scherpen. Zo wordt het principe opgenomen in de rijksbegrotingsvoorschriften van 2012. Hiermee wordt de verantwoording van de aanschaf en de realisatie van ICT-producten/diensten binnen het Rijk boven 50.000 euro middels de departementale jaarverslagen verder aangescherpt. Om de naleving bij gemeenten, waterschappen en provincies te verbeteren zal de toelichting op dit principe explicieter dan tot op heden onderdeel worden van de afspraken die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt met medeoverheden over verantwoording.

Volgens het onderzoek naar de werking van het actieplan blijft een kennisfunctie voor de implementatie van specifieke open standaarden gewenst. Het onderzoeksbureau ziet daar een rol weggelegd voor de betreffende beheerorganisatie van een open standaard. Logius en KING hebben op dit gebied een voorbeeld- en kennisfunctie. Daarnaast is het volgens het onderzoek gewenst dat aansprekende voorbeeldprojecten worden opgepakt in een beperkt aantal uitvoeringsketens en dat de (mede)overheden ieder voor zich een statement maken welke open standaarden voor hun prioritair zijn om interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid te realiseren. Binnen de bestuurlijke afspraken van het iNUP is het belang van open standaarden opnieuw bevestigd. Dat betekent dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich zal blijven inzetten op het ontsluiten van basisregistraties via open standaarden en KING medeoverheden zal blijven ondersteunen bij de invoering van open standaarden en open source software.

In de Digitale Agenda.nl (2011-2015) wordt het belang van open standaarden als norm opnieuw onderschreven. Het College Standaardisatie gaat door met het overheidsbreed erkennen van open standaarden in nauwe samenwerking met sleutelspelers. Bovendien worden open standaarden meegenomen bij het ontwikkelen van nieuwe thema's, zoals open overheidsdata en cloud computing en het slimmer inrichten van ketenprocessen waar bedrijven en overheden een belangrijke rol spelen, te beginnen in de economische topsector logistiek.

4. Meer keuzevrijheid door een meer volwassen markt voor open source software.

Het gebruik van "volwassen" open source software in de markt en bij overheden groeit, mede dankzij het actieplan. Zo leidt toenemend gebruik van open webstandaarden steeds vaker tot het gebruik van open source software. Steeds meer overheidswebsites maken er gebruik van, zoals rijksoverheid.nl. Ook het gebruik in ICT voor de bedrijfsprocessen groeit. Op het gebied van Content Management Systemen (CMS) concurreren open source varianten al volwaardig met closed source varianten.

Voor overheden zijn verschillende instrumenten beschikbaar om de transitie van gesloten naar open source software te helpen maken. Zo is in de inkoopvoorwaarden voor de rijksoverheid (ARBIT) een onderdeel opgenomen over het aanschaffen van open source software. De keuze voor open source software blijft een businesscase vraagstuk waarbij overheden een afweging moeten maken in hun ICT-strategie en hun ICT-aanschafbeleid.

Het kabinet constateert dat er steeds meer hybride software ontstaat: delen van de software code zijn open, andere delen gesloten. Ervaringen van enkele gemeenten en een pilot bij het Octrooiencentrum met het bijna volledig over gaan op open standaarden en open source software tonen aan dat het voor organisaties bij het meer open maken van hun ICT verstandiger is om te beginnen bij de back- en midoffice voordat de desktop applicaties open worden gemaakt. Op basis

³ Rijksuniversiteit Groningen. *De werking van het Pas Toe of Leg Uit regime Nederland Open in Verbinding. 2011.*

van die ervaring en kennis is een roadmap naar een open ICT-huishouding ontwikkeld. Deze reeds breed gecommuniceerde handleiding zal beschikbaar blijven, onder andere via KING.

Voor bureaudoocumenten heeft de rijksoverheid ODF als norm gesteld. Dat betekent dat in ieder geval dat documenten in ODF gelezen kunnen worden. Grootschalige uitwisseling en exclusief gebruik van documenten in ODF is niet te verwachten op heel korte termijn. Dit komt mede omdat ICT-systemen voor administratieve processen van grote organisaties inclusief de bijbehorende ondersteuning aan gebruikers op de (inter)nationale markt voor kantoorautomatisering grotendeels beheerst wordt door defacto (gesloten) standaarden.

De Nederlandse Rijksoverheid werkt stapsgewijs aan de verbetering van de leveranciersafhankelijkheid. Verschillende mogelijkheden van open source software worden meegenomen bij de Digitale Werkomgeving Rijk. Het kabinet verwacht dat ontwikkelingen in de markt voor individueel gebruik van tablets en smart phones tot een interessanter software-aanbod voor toepassingen op de werkplek leidt.

Het onderzoek naar de werking van het actieplan geeft aan dat de huidige tendens van bundeling van inkoopkracht en de gezamenlijke ontwikkeling van software bij (mede)overheden een belangrijke wijze is om meer open source software bij de (mede)overheden te implementeren.

5. EU-beleid voor open ICT-oplossingen ondersteunt het kabinetsbeleid voor NOiV.

In het Europees ICT-beleid (Digitale Agenda EU) is het belang van interoperabiliteit en openheid bij de gegevensuitwisseling tussen overheden onderschreven als bijdrage aan één interne en concurrerende markt. De Europese Commissie heeft op 16 december 2010 een strategie en een kader (European Interoperability Framework) uitgebracht over interoperabiliteit bij grensoverschrijdende elektronische overheidsdienstverlening. De Nederlandse kennis en ervaring met werken onder architectuur (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur), open standaarden en open source software zijn daarin door de Europese Commissie meegenomen. Het kabinet ziet deze maatregelen als steun in de rug voor het uitvoeren van het beleid voor open standaarden en open source software.

1. Activiteiten 2008-2011

1.1 Activiteiten 2008-2011

Het actieplan Nederland Open in Verbinding (NOiV) kreeg eind 2007 kamerbrede steun en is uitgevoerd in de periode 2008-2011. Het actieprogramma heeft een belangrijke impuls gegeven aan de inzet van open standaarden en open source software bij overheden. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van alle actielijnen die zijn uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van het programmabureau NOiV, dat werd ingericht om de uitvoering van het actieprogramma NOiV te ondersteunen.

1.1.1 Activiteiten: generieke stimulering en ondersteuning

Het programmabureau NOiV, ondergebracht bij de Stichting ICTU, heeft de realisatie van de actielijnen actief gestimuleerd en ondersteund (actielijn 12), waar nodig en mogelijk in samenwerking met het Bureau Forum Standaardisatie en met vele sleutelpartijen op het brede terrein van de elektronische overheid. Het programmabureau NOiV heeft een groot aantal partijen gemobiliseerd en bij elkaar gebracht: kleine en grotere kristallisatiepunten zijn ontstaan die in de jaren na 2011 (mede) de dragers zijn voor verdere realisatie van de doelstellingen.

Het programmabureau heeft daarvoor organisaties concrete inhoudelijke ondersteuning geboden, en geadviseerd over de ontwikkeling en het beheer van open standaarden, over het toepassen van open standaarden en over het verwerken van NOiV-beleid in aanbestedingen (actielijn 4 en de 'servicebrigade open standaarden'). Daarnaast zijn verschillende hulpmiddelen ontwikkeld, zoals handreikingen over de toegevoegde waarde van open standaarden voor overheidsorganisaties, de uitvoering van actielijn 6 (ODF), hulp bij het verwerven van (open source) software, zowel via publicaties als aanbestedingsteksten, hulp bij het gebruik van 'open' competentieprofielen voor eigen en ingehuurde ICT-ers via onder andere de publicatie 'Helpende hand bij het werven en inhuren van personeel' en de NOiV-wiki, en de publicatie 'Juridische aspecten van overheidssoftware als open source' (actielijn 15). In samenwerking met het Bureau Forum Standaardisatie werd het Beheer- en OntwikkelModel voor Open Standaarden (BOMOS) ontwikkeld, alsmede handreikingen over de toepassing van open documentstandaarden, en over het gebruik van multimediaformaten. Het programmabureau ontwikkelde samen met Universiteit Twente een opleidingsmodule open standaarden, die als *open courseware* ter beschikking wordt gesteld aan alle opleidingsinstellingen.

De implementatie van NOiV-beleid door de (mede)overheden is meer dan een ICT-technische aangelegenheid en vereist betrokkenheid en draagvlak op bestuurlijk niveau. In samenwerking met de twee NOiV-ambassadeurs is daarvoor sinds eind 2009 een reeks 'bestuurstafels' georganiseerd, die hebben gezorgd voor een aantal belangrijke doorbraken, zoals het LeveranciersManifest Open Standaarden, een verdere uitwerking van de StUF-standaard voor de uitwisseling van gegevens tussen en binnen decentrale overheden en een afwegingsmodel voor de keuze van software waarbij open en gesloten software samen kunnen gaan.

Het toepassen van open standaarden en gebruik van open source software voor de desktop is voor overheden een complex vraagstuk gebleken. Binnen de ICT-systemen van grote organisaties moeten vele applicaties met elkaar communiceren en het is niet mogelijk om één van die applicaties 'zomaar' aan te passen. Dit heeft de uitvoering van actielijn 6 (ODF) door overheden in een ander daglicht gesteld: dit vergt een verandertraject waarbij veel onderdelen van het ICT-systeem zijn betrokken en waarbij het vervangen van de 'kantoorsoftware' niet de eerste stap kan zijn. Om dit proces en de noodzakelijke keuzes inzichtelijk te maken heeft het programmabureau de Roadmap Open Werken ontwikkeld en in pilots met verschillende overheidsorganisaties toegepast.

Na verkenningen in 2009 van de mogelijkheden voor open standaarden en open source software in de onderwijssector en in de sector zorg heeft het programmabureau zich gericht op het stimuleren en ondersteunen van initiatieven 'van onderaf'. Zo werd een masterclass voor bestuurders georganiseerd over het toepassen van open standaarden en open source software in de zorg en heeft het programmabureau de ontwikkeling en adoptie van de semantische standaard Detailed Clinical Models (DCM) gefaciliteerd.

Hoewel bij het meldpunt 'gesloten standaarden' (ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer) slechts enkele meldingen binnenkwamen, zijn ook in 2010 en 2011 de ICT-aanbestedingen van overheden door het programmabureau steekproefsgewijs kritisch gevolgd. Bij verschillende aanbestedingen die niet in lijn bleken met het NOiV-beleid werden vragen gesteld. Daarnaast is in een positieve prikkel geïntroduceerd, door maandelijks een goede aanbesteding te kiezen en op het NOiV-congres in maart 2011 werd de aanbesteding van een Content Management Systeem door de gemeente Kerkrade uitgeroepen tot winnaar van de 'Open aanbesteding van het jaar'.

Een andere belangrijke prikkel ging uit van de monitoring en ranking (actielijn 5). Dit voorjaar verscheen de Monitor NOiV 2010, de derde op rij, en werden bovendien weer de ranking en de voorhoede-ranking op de NOiV-website gepubliceerd. De monitor bracht de voortgang van het actieplan NOiV bij de verschillende doelgroepen in kaart en beschreef de ontwikkeling in het gebruik van open standaarden en open source software. In de bijlage bij deze voortgangsrapportage wordt nader ingegaan op de uitkomsten van de Monitor NOiV van december 2010.

Verbinden, stimuleren en kennisdelen vormden ook in 2010 en 2011 de kern van de activiteiten van het Programmabureau. Een belangrijke rol daarvoor was weggelegd voor de (interactieve) NOiV-website, een platform voor nieuws en discussie en tegelijk vindplaats van informatie over het NOiV-beleid, en over alle activiteiten en publicaties. Hier worden goede voorbeelden gepresenteerd (actielijn 9) en is informatie te vinden over bijvoorbeeld business cases (actielijn 13). Daarnaast is de NOiV-wiki een platform voor het ontwikkelen van nieuwe kennis en 'tools', samen met andere stakeholders en experts.

De communicatie en het stimuleren van samenwerking (actielijn 10) vond daarnaast plaats door het organiseren van bijeenkomsten. In 2009, 2010 en 2011 heeft het programmabureau haar jaarlijkse congres georganiseerd, in samenwerking met ECP-EPN, bestaande uit een plenair gedeelte en een flink aantal parallele sessies. Het congres trok een groot (in 2011 ongeveer 500 bezoekers) en gevarieerd publiek.

Door middel van voorlopersbijeenkomsten (actielijn 9) werden actieve organisaties in de gelegenheid gesteld om hun inzichten en ervaringen met anderen te delen. In enkele leveranciersbijeenkomsten zijn de ins and outs van het NOiV-beleid en de bijdrage die leveranciers daaraan kunnen leveren besproken. In het voorjaar van 2011 zijn enkele regiobijeenkomsten georganiseerd voor de medeoverheden, over onder andere aanbestedingen, open werken en hergebruik van overheidssoftware.

1.1.2 Activiteiten: Open Standaarden

Het College Standaardisatie heeft inmiddels 24 open standaarden op de lijst voor 'pas toe of leg uit' geplaatst, na zorgvuldige evaluatie (actielijn 1). Deze lijst groeit geleidelijk. Op de 'pas toe of leg uit' lijst staan ook open standaarden die de overheid heeft overgenomen uit de markt, zoals de SETU-standaard voor het inhuren van flexibel personeel.

Het programmabureau stimuleerde beheerorganisaties om open standaarden aan te dragen voor de lijst en bood hen inhoudelijke ondersteuning indien gevraagd. Daartoe zijn alle standaarden van de lijst voorzien van aanvullende informatie over gebruik en implementatie. Wanneer een open

standaard op de lijst is geplaatst, zijn deze in een aantal gevallen nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de relevante gebruikers en aanbieders, door middel van een 'coming out party'.

Daarnaast heeft het programmabureau aandacht besteed aan het ondersteunen van partijen die standaarden wilden ontwikkelen of het beheerproces van standaarden beter wilden inrichten, bijvoorbeeld in de afvalbranche (STOSAG). In een reeks zogeheten 'plugfests' voor de open documentstandaard ODF zijn leveranciers die de standaard geïmplementeerd hebben bijeengebracht, en werd de interoperabiliteit tussen de leveranciers en systemen ter plekke getest aan de hand van scenario's.

Voor de rijksoverheid is het gebruik van open standaarden vastgelegd in een rijksinstructie. Met de decentrale overheden zijn via bestuursakkoorden afspraken gemaakt. Voor de maatschappelijke sectoren zijn er geen vergelijkbare sectorale bindende afspraken. Wel heeft het Hoger Onderwijs voor zichzelf een vertaling gemaakt van het NOiV-beleid, geïnitieerd door het CIO-beraad. Daarnaast konden overheden het Programmabureau advies vragen over het toepassen van het NOiV-beleid bij een concrete aanbesteding (actielijn 4).

In september 2007 hebben ICT-Office, het voormalige ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het Rijk de verklaring "Verbetering samenwerking overheid en ICT bedrijfsleven" getekend (actielijn 14), 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. Daarnaast is er het Manifest Open Overheden, aanvankelijk een initiatief van een aantal samenwerkende 'open gemeenten'. Aan de oproep in het actieplan aan andere overheden en sectoren om het Manifest Open Overheden te ondertekenen is door 62 organisaties gehoor gegeven, waaronder 50 gemeenten, 3 uitvoeringsorganisaties en 2 waterschappen.

Ook steeds meer softwarebedrijven onderkennen het belang van open standaarden en werken mee aan een betere implementatie ervan. In 2010 ondertekenden 32 softwareleveranciers het leveranciersmanifest voor open standaarden, dat aan de staatssecretaris van het voormalige ministerie van Economische Zaken werd aangeboden. Zij committeren zich daarmee aan het gebruik van open standaarden in de software die zij aan de overheid leveren. Verder beloofden ze de transparantie, controleerbaarheid, beheersbaarheid en digitale duurzaamheid te bevorderen. Via hun website geven zij inzicht in op welke wijze zij hieraan voldoen. Zorgleveranciers onderzoeken nu of zij hierop kunnen aanhaken.

Het toepassen van open standaarden moet ook worden 'geborgd' op andere plaatsen. In 2009 is het Katern Strategie van de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur uitgebracht (actielijn 3), dat een raamwerk biedt voor het realiseren van interoperabiliteit bij het ontwerpen en inrichten van ICT-systemen en werkprocessen.

1.1.3 Activiteiten: Open Source Software

Open source software moet bij nieuwe aanbestedingen als volwaardig alternatief in de besluitvorming betrokken worden en zou bij gelijke geschiktheid de voorkeur moeten verdienen.

Om voor een dergelijke afweging de basis te leggen is een belangrijk onderdeel van het actieplan het ontwikkelen van een implementatiestrategie voor open source software (actielijnen 7 en 8). Het programmabureau heeft in 2008/2009 de ministeries en overige overheden ondersteund bij het ontwikkelen van een dergelijke implementatiestrategie. Over deze implementatiestrategieën is een publicatie gemaakt en voorbeelden van beleidsplannen zijn via de NOiV-website beschikbaar gemaakt.

Het stimuleren van hergebruik van overheidssoftware (actielijn 15) begint met het overtuigen en begeleiden van overheden die dergelijke software ter beschikking zouden kunnen stellen. Veel overheidsorganisaties zijn bereid software ter beschikking stellen, maar zien op tegen de organisatie- en beheersvraagstukken die dat met zich mee kan brengen. Het Programmabureau heeft negen applicaties via de Marktplaats hergebruik op de NOiV-website beschikbaar gemaakt.

De inkoopvoorwaarden voor de rijksoverheid (ARBIT) zijn aangepast om het aanschaffen van open source software te vergemakkelijken. De inzet van open source software blijft een businesscase vraagstuk waarbij overheden een afweging moeten maken in hun ICT-strategie en hun ICT-aanschafbeleid.

De Staatssecretaris van het voormalige ministerie van Economische Zaken heeft in 2008 de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) om een onderzoek gevraagd naar de werking van de softwaremarkt (actielijn 16). Per brief van 9 juli 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de analyse van de NMa. Het onderzoek van het CPB naar de economische effecten van open source software (actielijn 17) is op 3 maart 2009 verschenen. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeerde dat softwaregebruikers vaak stevig zijn verankerd aan de software waarvoor zij ooit gekozen hebben. Nieuwe leveranciers kunnen daardoor moeilijk tot de markt toetreden, en afnemers betalen hoge prijzen. Zo kan het gebeuren dat open source software geen voet aan de grond krijgt. Dat kan zelfs gebeuren wanneer open source software goedkoper en beter is dan ingeburgerde "proprietary software". In die gevallen kan de overheid bijspringen door open source software te stimuleren, bijvoorbeeld door als grote klant deze producten af te nemen of door bij aanbestedingen de voorkeur te geven aan open source software, aldus het CPB. De conclusies van het CPB onderschrijven het met het actieplan NOiV ingezette beleid met betrekking tot open source software.

2. Resultaten van het actieplan NOiV 2008 - 2011

In de zomer van 2011 onderzocht Lysias consulting Group de werking van het actieplan NOiV. Naast de uitkomsten van onder andere de NOiV Monitor van december 2010 en andere relevante onderzoeken heeft het onderzoeksbureau interviews en ateliersessies gehouden met een doorsnede uit de doelgroepen waar het NOiV-beleid op van toepassing is. Dit heeft de volgende conclusies over de resultaten van het actieplan opgeleverd.

1. De toepassing van open standaarden en open source software is al onomkeerbaar.

Lysias consulting Group concludeert in haar onderzoek dat open standaarden en open source software niet meer weg te denken zijn in het overheidsbeleid. De ingezette instrumenten binnen het actieplan pasten goed bij de fase van bewustwording en borging van open standaarden en open source software. In dat opzicht is het actieplan NOiV succesvol geweest. Ook zonder extra gecoördineerde inzet van overheden na afloop van het actieplan NOiV zal het gebruik van open standaarden en open source toepassingen doorzetten. Op basis van de huidige inspanningen zal de ontwikkeling wel geleidelijk gaan. Het verbeteren van de interoperabiliteit en verminderen van leveranciersafhankelijkheid is een complexe, omvangrijke en relevante maatschappelijke opgave en dat zal het ook blijven. Deze vraagstukken vragen om blijvende aandacht van de (mede)overheden, ook na afloop van het actieplan NOiV in 2012. Duurzame interoperabiliteit is een kwestie van lange adem zo blijkt.

Het blijft daarom nodig om bestuurders actief te betrekken bij het onderwerp. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de bestuurstafels, die vanaf het najaar 2011 door KING worden georganiseerd.

2. Het actieplan heeft bijgedragen aan een toegenomen bewustzijn van het belang van open standaarden en open source software.

Het onderzoek van Lysias consulting Group constateert dat sprake is van een toegenomen bewustzijn (fase 1 in het proces van bewustwording naar gebruik) van het belang van open standaarden en open source software. Er is bij alle overheidsorganisaties veel meer aandacht voor en bekendheid over open standaarden en open source software. Vooral de kennis over open standaarden is de afgelopen jaren op een hoger niveau gekomen. Daarnaast is er duidelijk vooruitgang geboekt in het vastleggen van open standaarden op de lijst met open standaarden.

Het belang van met name open standaarden als instrument voor verbetering van interoperabiliteit dringt langzaam door op het niveau van beslissers en bestuurders. Toch leeft het onderwerp binnen de meeste organisaties nog vooral binnen het domein van ICT-specialisten en -inkopers. En ook binnen die domeinen is open standaarden slechts een van de onderwerpen op de agenda. Veel organisaties hebben nog een lange weg te gaan in daadwerkelijke adoptie, implementatie en gebruik van open standaarden. Het blijft daarom nodig om bestuurders actief te betrekken bij het onderwerp.

3. Er zijn duidelijk stappen gemaakt in de beleidsmatige borging van open standaarden en open source software.

Er zijn de afgelopen jaren aanwijsbare vorderingen gemaakt in de beleidsmatige borging van open standaarden en open source software. Ruim 50% van de overheden gaven eind 2010 aan het 'pas toe of leg uit' principe formeel ingevoerd te hebben en bij 15% was het besluit in voorbereiding. Uit de monitor 2010 blijkt dat de beleidsmatige borging van open standaarden zich niet beperkt tot invoering van het 'pas toe of leg uit' principe, maar bij de meeste organisaties ook is opgenomen in het informatiseringsplan of de enterprise-architectuur. Diverse gesprekspartners geven aan dat de beleidsmatige borging vooral betrekking op aanbestedingsprocedures en minder op incorporatie in het ICT-beleid van organisaties.

Ongeveer de helft van de overheden had eind 2010 het implementatieplan voor open source software vastgesteld of in voorbereiding. Uit de gesprekken en de gegevens uit de monitor blijkt dat met name gemeenten en waterschappen over het algemeen minder ver gevorderd zijn in de beleidsmatige borging van open standaarden en open source software dan andere overheidsorganisaties. Het ontbreekt aan een systeem van toetsing en toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van het 'pas toe of leg uit' principe. Het ingezette beleid van zelfbinding en high trust op de toepassing van het principe van 'pas toe of leg uit' lijkt in de praktijk maar beperkt te worden toegepast. Verderop in deze voortgangsrapportage wordt uitvoerig in gegaan op de naleving van 'pas toe of leg uit'.

'OpenVPN'

Om bijvoorbeeld te kunnen 'thuiswerken' wordt vaak 'OpenVPN' gebruikt om een netwerkverbinding tot stand te brengen. Rondom OpenVPN is een grote community. Door een investering van de overheid (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in de certificering van deze software is deze software verder verbeterd en geschikt gemaakt voor veilig gebruik binnen de overheid. Ook is ervoor gezorgd dat de distributie van deze open source software gecontroleerd kan plaatsvinden. Dit is een mooi voorbeeld van co-creatie waarbij de overheid toevoegde wat voor hen belangrijk is en het gebruik van een veilige oplossing voor iedereen goedkoper wordt.

4. De implementatie van open standaarden is in de praktijk weerbarstig.

Het algemene beeld is dat de meeste overheidsorganisaties de eerste twee stappen (bewustwording en beleidsmatige borging) op weg naar toepassing van open standaarden hebben gezet. De volgende stappen (adoptie, implementatie en gebruik van open standaarden) zijn door een beperkter deel van de organisaties gezet. Dat betekent dat overheidsorganisaties meer behoefte krijgen aan kennis om open standaarden daadwerkelijk te implementeren.

Er zijn diverse hardnekkige belemmeringen die een snelle en bredere transitie naar open standaarden in de weg staan. De meest genoemde belemmerende factoren zijn legacy problemen, complexiteit van de invoering, twijfels over toepasbaarheid van open standaarden, een dominant aanbod van gesloten standaarden en dat kennis voor de daadwerkelijke implementatie van specifieke open standaarden bij (mede)overheden in het algemeen dun gezaaid is.

5. De ingezette instrumenten hebben een duidelijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen van het actieplan.

De uitvoering van de actielijnen uit het actieplan NOiV en de inzet van een mix aan instrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 1 hebben een positieve bijdrage geleverd aan a) vergroting van de bekendheid met open standaarden en open source software, b) stimuleren van de beleidsmatige borging van open standaarden en open source software, en c) het stimuleren van implementatie van met name open standaarden en in mindere mate van open source software. De ingezette instrumenten in het actieplan pasten goed bij de fase waarin de overheden zich de afgelopen jaren bevonden: bewustwording en beleidsmatige borging.

'Geozet'

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties liet in samenwerking met Geonovum een toepassing ontwikkelen die administratieve informatie op een kaart ontsluit. Met behulp van Geozet worden op de website Overheid.nl de gemeentelijke bekendmakingen op een kaart weergegeven. Geozet voldoet aan de webrichtlijnen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt deze software als open source software beschikbaar en hoopt nu op communityvorming rondom de geozet viewer en brede toepassing. Tijdens de lancering van

Geozet, begin november 2011 was er een groep van ruim 80 belangstellenden.

6. Er is sprake van een nieuwe fase, waarin een andere inzet nodig is.

De nadruk van het actieplan NOiV lag vooral op het vergroten van de bekendheid en de beleidsmatige borging van open standaarden en open source software. Het onderzoek van Lysias consulting Group geeft aan dat er nu een andere fase aanbreekt, namelijk van daadwerkelijke adoptie, implementatie en gebruik, waarbij meer ingezet moet worden op concrete toepassing van open standaarden.

Daarbij is de heersende gedachte dat het principe van 'pas toe of leg uit' minder vrijblijvend moet worden gemaakt. Leveranciers moeten aantonen dat de aangeboden versie van een open standaard voldoet aan de daaraan gestelde specificaties.

De belangrijkste dragers voor de toepassing van open standaarden zijn ontwikkelingen die niet ICT gerelateerd zijn. In de eerste plaats betreft dat de bezuinigingen bij het Rijk, de decentrale overheden en de uitvoeringsorganisaties. De bezuinigingen leiden ertoe dat efficiënte bedrijfsvoering steeds meer prioriteit krijgt. In de tweede plaats neemt de onderlinge afhankelijkheid van overheidsorganisaties steeds verder toe. Steeds meer overheidsorganisaties zijn slechts een onderdeel van complexe en steeds veranderende netwerken. Door deze toenemende complexiteit wordt het belang van interoperabiliteit steeds groter en neemt het belang van het gebruik van open standaarden verder toe.

'STOSAG', een standaard in de afvalverwerkingsbranche

In het voorjaar van 2010 namen tien afvalinzamelaars ondersteund door het programmabureau NOiV het initiatief om een open standaard te ontwikkelen. Deze STOSAG standaard gaat over de informatie in de chips op de vuilcontainers. Door deze te standaardiseren krijgen gemeenten en afvalverwerkers meer flexibiliteit. In november 2011 werd deze aan de lijst voor 'pas toe of leg uit' toegevoegd. Afvalinzamelaars zijn druk bezig met het opnemen van de standaard in de software, veelal via aanbestedingen. Leveranciers bieden inmiddels oplossingen en diensten aan, gebaseerd op de standaarden. In hun promotiemateriaal maken ze melding van het gebruik van de STOSAG-standaard.

7. Toepassing van open standaarden wordt belangrijker gevonden dan toepassing van open source software.

Er bestaat met name een breed draagvlak bij alle overheden voor het gebruik van open standaarden als instrument voor verbetering van interoperabiliteit tussen organisaties. Er bestaat geen discussie over het belang en de noodzaak van interoperabiliteit. Daarnaast zien betrokkenen een belangrijke rol voor de overheid in het stimuleren van toepassing van open standaarden. Bij toepassing van open source software is sprake van een businesscase-afweging op de 'total costs of ownership'. De afweging voor toepassing van open source software is veelal het domein van een individuele organisatie of een samenwerkingsverband tussen organisaties. De onderzoekers constateren dat de afweging om open source toepassingen te gebruiken, door de aard van het instrument en schaal waarop de afweging wordt gemaakt niet per definitie centrale overheidsregie vereist.

Open source software wordt in toenemende mate gebruikt waar deze met voldoende waarborgen voor continuïteit wordt aangeboden. Er komt ook steeds meer open source software beschikbaar. Overheden treden vaak nog solistisch op bij aanbestedingen en in het ontwikkelen van software. Bundeling van krachten leidt in de praktijk tot veel meer kennis, kracht en macht van inkopers. Goede initiatieven zoals GOVunited, DIMPACT en het project vermindering rijksinkooppunten en

vraagbundeling stemmen positief. Ook de ontwikkeling naar meer Shared Service Centra bij het Rijk en gemeenten zal als stimulans voor open source software functioneren.

Hergebruik van overheidssoftware komt (mondjesmaat) op gang. Een belemmerende factor is dat de kosten en baten op verschillende plaatsen vallen. Dat wordt ondervangen nu (mede)overheden gaan samenwerken in de inkoop of ontwikkeling van software.

3. Onderzoek naar de werking van 'pas toe of leg uit' op open standaarden

De beleidsregel 'pas toe of leg uit' is een van de belangrijkste methoden waarmee het kabinet de verdere adoptie van open standaarden wil bewerkstelligen. De rijksoverheid is middels een rijksinstructie gebonden aan het principe van 'pas toe of leg uit'. Met de medeoverheden zijn bestuursakkoorden gesloten waarin is afgesproken dat zij volgens het principe van 'pas toe of leg uit' gaan werken. Ook in de bestuursakkoorden over 2011 – 2015 heeft het kabinet deze afspraken opgenomen. Daarnaast is werken volgens 'pas toe of leg uit' één van de 20 resultaatsafspraken die het kabinet met de medeoverheden heeft gesloten in het INUP, de implementatieagenda Nationaal Uitvoeringsprogramma.

Uitkomsten Monitor NOiV 2010

In het hoofdstuk over de resultaten van het actieplan is weergegeven dat alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies aangeven het 'pas toe of leg uit'-principe te hebben ingevoerd. Van alle (middel)grote gemeenten heeft 82% het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd (of in voorbereiding). Van de kleinere gemeenten had eind 2010 ongeveer de helft beleid op dit gebied geformuleerd. Daarnaast is het toepassen van open standaarden onder andere geborgd door het gebruik van open standaarden op te nemen in het informatiseringsplan (58%) en/of de enterprise-architectuur (39%) van overheden, maar bijvoorbeeld ook door inkoopmedewerkers over het beleid te informeren (38%).

Alle ministeries gaven eind 2010 aan (bij nieuwe inkopen en aanbestedingen) de relevante standaarden toe te passen: ongeveer driekwart paste alle relevante standaarden toe en een kwart past een deel van de relevante standaarden toe. Van de provincies paste zelfs 90% alle relevante open standaarden toe (en 10% een deel). Ook een ruime meerderheid van de andere doelgroepen, variërend van 76% (waterschappen) tot 88% (uitvoeringsorganisaties), paste deze standaarden toe. Uit de tweede voortgangsrapportage NOiV bleek dat bij het rijk in de grote ICT-projecten de relevante open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' worden toegepast.

Onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen

Een steekproef van tachtig aanbestedingen uit de eerste helft van 2010 is onderzocht door de Rijksuniversiteit Groningen op basis van jaarverslagen over 2010.

Alle aanbestedingen werden aan de volgende vragen onderworpen:

1. is een standaard van de lijst van toepassing voor deze aanbesteding?
2. wordt er om die standaard gevraagd?
3. zo nee, wordt er uitgelegd waarom niet?

Aanbestedingen compleet doorpluizen is een zeer arbeidsintensief werk. Er zijn aanbestedingen uit alle geledingen van de overheid en publieke sector onderzocht. Daardoor worden de aantallen onderzochte aanbestedingen per categorie te klein om harde conclusies uit te trekken. Bovendien zijn alleen Europese aanbestedingen meegenomen. De resultaten geven wel een gevoel over hoe het begin 2010 met de naleving van 'pas toe of leg uit' stond.

Bij de 80 geselecteerde aanbestedingen controleerde de Rijksuniversiteit Groningen of een open standaard van de lijst van toepassing was. Voor 24 aanbestedingen bleek geen standaard van de lijst van toepassing. Bij 56 aanbestedingen was er wel een standaard van de lijst van toepassing en had daar dus, conform 'pas toe of leg uit', om gevraagd moeten worden. Bij 20 aanbestedingen werd ook daadwerkelijk om een open standaard van de lijst gevraagd. Bij deze aanbestedingen werd 'pas toe' correct nageleefd.

We zien uit de gegevens van de onderzochte aanbestedingen dat het rijk gemiddeld twee keer zo goed naleeft als de overige organisaties. Dat is conform het beeld dat het voor grotere, meer professionele organisaties de afgelopen jaren makkelijker was om het open standaarden en open source beleid van het kabinet uit te voeren.

Bij 36 aanbestedingen concludeerde de Rijksuniversiteit Groningen dat om een open standaard gevraagd had moeten worden, maar dat dit niet gebeurd was. De beleidsregel 'pas toe of leg uit' kent valide redenen om niet om een open standaard te vragen, dan geldt 'leg uit'. De 36 aanbestedingen waren afkomstig van 30 verschillende organisaties, waarvan er drie organisaties om uiteenlopende redenen geen jaarverslag hadden. In geen enkel jaarverslag werd een verantwoording teruggevonden betreffende de toepassing van het 'pas toe of leg uit' regime.

Begin 2010 bleek dat in bijna 40% van de door de Rijksuniversiteit Groningen onderzochte aanbestedingen actief om open standaarden werd gevraagd. Daarnaast geeft het overgrote deel van de (mede)overheden aan 'pas toe of leg uit' in haar softwarebeleid verankerd te hebben. Hieruit concludeert het kabinet dat het beleid op de goede weg zit. Het principe 'pas toe of leg uit' op open standaarden was nieuw (ook internationaal) en zijn uitwerking ook. Dat in de steekproef geen gevallen van 'leg uit' gevonden werd baart het kabinet grote zorgen. Uiteraard is de toepassing van open standaarden belangrijker dan de het uitleggen, maar 'leg uit' is wel een mechanisme om toepassing van open standaarden verder af te dwingen.

In paragraaf 4.3 wordt toegelicht welke acties het kabinet neemt om de naleving van 'pas toe of leg uit' te verbeteren en het regime voor open standaarden minder vrijblijvend te maken, ook in lijn met de reflecties van het externe onderzoek.

Onderzoek naar het College en Forum Standaardisatie

Het College en Forum Standaardisatie spelen een belangrijke rol bij het benutten van open standaarden. Uit een recente evaluatie⁴ blijkt dat bestaansrecht, scope, doelstellingen en taken van College en Forum niet ter discussie staan. Het bezegelen/erkennen van open standaarden voor overheidsbrede toepassing door het College Standaardisatie op voorspraak van het Forum Standaardisatie is uniek en robuust gebleken. Het College en Forum voorzien in een brede behoefte bij overheden en bedrijven aan duidelijkheid over welke open standaarden door de overheid worden gesteund (intern en in contacten met burgers en bedrijven). Het fundament voor interoperabiliteit voor overheidstoepassingen en digitale transacties staat.

Research voor beleid geeft ook aan dat de slagkracht van College en Forum kan worden versterkt door focus in de agendering van overheidsbrede interoperabiliteitsvraagstukken (2012–2015), meer synergie met het bedrijfsleven, nadrukkelijk volgen van de adoptie en naleving van afgesproken standaarden en afstemming met EU-standaardisatie. Deze punten worden meegenomen bij het verlengen van het mandaat van College en Forum voor de periode 2012-2015.

⁴ Research voor Beleid. *Evaluatie College en Forum Standaardisatie, opbrengst, positionering en vooruitblik*. 2011.

4. Open ICT-beleid na 2011

4.1 Rijk

Binnen het Rijk geeft de I-strategie Rijk richting aan het verder standaardiseren van de rijksbrede Informatie -infrastructuur. De I-strategie Rijk omvat de uitwerking en uitvoering van het programma Compacte Rijksdienst, de doorontwikkeling van bestaand beleid en voegt waar nodig elementen toe. Met deze I-strategie wordt beoogd een rijksbrede informatie -infrastructuur (I-infrastructuur) te ontwikkelen. Deze I-infrastructuur omvat de ICT-infrastructuur, de informatiehuishouding en de besturing daarvan. Het gaat daarbij om generieke kaders, diensten en producten die, in het kader van standaardisatie en hergebruik, beschikbaar worden gesteld aan alle organisaties binnen de rijksdienst. Wanneer een onderdeel van het Rijk de functionaliteit van een bestaande generieke dienst of voorziening nodig heeft is het niet toegestaan daarvoor een alternatief in te richten. Voorbeelden zijn de werkplekfunctionaliteit, beveiligingsvoorschriften en -voorzieningen, toegang tot netwerken, de Berichtenbox en het e -depot voor digitale archivering. Het kabinet constateert dat voor de ontwikkeling van een nieuwe I-infrastructuur de doorontwikkeling van de bestaande Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ) tot een enterprise architectuur noodzakelijk is. In deze rijksbrede enterprise architectuur worden de generieke onderdelen van de rijksbrede I-infrastructuur samenhangend in kaart gebracht. Standaardisatie, toename van het aantal generieke componenten, hergebruik van programmatuur, afname van het aantal specifieke componenten en kostenreductie zijn daarbij uitgangspunten. Dit geldt in het bijzonder voor de digitale werkomgeving en informatiehuishouding.

De overstap naar open standaarden zal de komende periode steeds meer worden geplaatst in het licht van lange termijn voordelen, interoperabiliteit en leveranciersonafhankelijkheid. Met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (CRD) stuurt het kabinet op stroomlijning van processen waardoor het mogelijk wordt om met meer standaardoplossingen te werken, hergebruik te bevorderen en maatwerk te beperken.

Open standaarden als norm bij aanschaf en gebruik van ICT-producten en diensten zal worden voortgezet. Open standaarden verminderen de complexiteit en verwevenheid van ICT omgevingen. Daardoor krijgt ook open source software binnen het Rijk een grotere kans. Een zakelijke afweging blijft daarbij een uitgangspunt.

Op 20 april 2011 (26643, nr.179) is uw Kamer door de minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties geïnformeerd over de cloudstrategie van de rijksdienst. De essentie daarvan is dat cloud computing, in nauwe samenwerking met de markt maar in eigen beheer, gaat worden benut binnen de nodige randvoorwaarden op het gebied van informatiebeveiliging en eigenaarschap van gegevens. Zodoende kan de rijksambtenaar beschikken over een digitale werkomgeving die het mogelijk maakt altijd en overal bij de informatie te kunnen waarvoor hij of zij geautoriseerd is. Het gaat dan om zaken als netwerktoegang, generieke en specifieke applicaties, samenwerkfunctionaliteit (zoals social media) en keuzevrijheid in te gebruiken apparatuur.

4.2 Medeoverheden

De medeoverheden waren en blijven zelf verantwoordelijk voor de implementatie van meer open source software en open standaarden. Vooral op het gebied van ICT-huishouding zijn zij autonoom.

Het kabinet blijft implementatie door medeoverheden belangrijk vinden. Daarom heeft zij afspraken met de medeoverheden gemaakt en krijgt het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) 28 Miljoen om de gemeenten te helpen met de uitvoering van deze afspraken.

1. Het bestuursakkoord 2011-2015

"Standaarden die zijn vastgesteld door het College standaardisatie dienen door alle overheidsorganen te worden toegepast volgens het principe 'pas toe of leg uit waarom niet'."
Dit akkoord is gesloten met gemeenten, provincies en de waterschappen.

2. Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid (NUP)

"Daarnaast vraagt een door alle partijen te gebruiken infrastructuur en informatiearchitectuur, om algemene toepassing van reeds ontwikkelde open standaarden. De door het College voor Standaardisatie geadviseerde standaards, zullen na vaststelling, door ons met kracht worden uitgedragen."

3. In het NUP zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de drie koepelorganisaties (provincies, waterschappen, gemeenten) overeengekomen dat het 'pas toe of leg uit' principe gehanteerd zal worden op basis van de lijst met open standaarden die wordt opgesteld door het College Standaardisatie. In het programma zelf zijn vervolgens ook de afspraken uit de uitvoeringsagenda NOiV nogmaals opgenomen, inclusief het 'pas toe of leg uit' principe. NUP paragraaf 2.2 (pagina 9-13).

4. In het iNUP (implementatieplan van het NUP) zijn twintig resultaatafspraken gemaakt, waaronder een over open standaarden en open source software:

"Gemeenten maken gebruik van de open standaarden zoals vastgesteld door het College Standaardisatie en werken hierbij volgens het principe 'pas toe of leg uit'. Bij aanbestedingen van software krijgt, bij gelijke geschiktheid, open source de voorkeur."

4.3 Het 'pas toe of leg uit' regime wordt minder vrijblijvend

In het actieplan Nederland Open in Verbinding is in 2007 gekozen voor "high trust" gecombineerd met lichte handhavingmethoden zoals monitoring en ranking. De evaluatie van de werking van 'pas toe of leg uit' en het externe onderzoek naar de werking van het gehele actieplan geven beide aan dat het enerzijds wenselijk is het principe van 'pas toe of leg uit' te verstevigen. Het onderzoek naar de werking van het actieplan Nederland Open in Verbinding geeft anderzijds expliciet aan dat wettelijke verplichting een stap te ver is. Het kabinet neemt daarom de volgende maatregelen:

1. Voor het Rijk wordt 'pas toe of leg uit' in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) opgenomen, ter nadere onderbouwing van het principe. Opname in de RBV geldt al direct voor de jaarverslagen over 2011 (op te leveren medio maart en aanbieden aan de Tweede Kamer op 16 mei 2012);
2. Om de naleving bij gemeenten, waterschappen en provincies te verbeteren zal de toelichting op dit principe explicieter dan tot op heden onderdeel worden van de afspraken die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt met medeoverheden over verantwoording;
3. In antwoorden op vragen heeft Minister Donner aangegeven dat hij de CIO's vraagt om het proces van 'pas toe of leg uit' voldoende te borgen, zodat er hierover geen onduidelijkheid meer is;
4. De procedure voor 'pas toe of leg uit' maakt deel uit van de kaders voor grote ICT-projecten binnen het Rijk. De relevante kaders waar onder open standaarden worden geselecteerd bij het opstellen van het projectplan. Zo wordt 'pas toe of leg uit' voor alle grote ICT-projecten binnen het Rijk (op een praktische manier) geborgd;
5. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal monitoring van open standaarden en open source software continueren, waaronder op 'pas toe of leg uit', in het

kader van het iNUP ;

6. Er komt een vervolgonderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, mede gefinancierd door het ministerie van EL&I, dat onderzoekt wat de redenen zijn voor niet naleven van 'leg uit' door de (mede)overheden. De resultaten worden in het voorjaar van 2012 verwacht.

4.4 Open standaarden beleid als onderdeel van de Digitale Agenda.nl (2012-2015)

In de Digitale Agenda.nl (2011-2015) wordt het belang van open standaarden als norm opnieuw onderschreven. Om fragmentatie te voorkomen gaan overheid en bedrijfsleven meer elkaars ICT-standaarden hergebruiken en wordt aansluiting gezocht bij internationale standaarden. Verder is het van belang dat er naast technische open ICT-standaarden ook voldoende semantische en organisatorische standaarden beschikbaar komen.

Het College en Forum Standaardisatie gaan door met het overheidsbreed erkennen van open standaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst. Het belang van open standaarden wordt ook meegenomen bij de ontwikkelen van nieuwe thema's met overheidsbrede impact, zoals open overheidsdata en cloud computing. Daarnaast worden concrete voorbeeldketens met bedrijven en overheden ingericht in het kader van de aanpak van de economische topsectoren, te beginnen met logistiek.

4.5 Borging producten en diensten programmabureau NOiV na 2011

De meeste ondersteunende en concrete instrumenten van het programmabureau NOiV zijn eind 2011 overgedragen aan andere (intermediaire) partijen die (mede)overheden blijven ondersteunen bij de adoptie van meer open standaarden en open source software. Daarover zijn afspraken gemaakt met intermediaire organisaties als KING, Logius en ECP/EPN.

Hieronder vallen diverse handleidingen, het organiseren van bestuurstafels over doorbraken in deze thematiek, voorlichting over open standaarden en bijeenkomsten met softwareproducenten om te testen of software open standaarden ondersteunt. Hierdoor kunnen (mede)overheden die nog wat minder ver zijn verder gaan met het benutten van open standaarden en open source software.

4.6 Ondersteuning door Europees beleid

Het kabinet heeft in reactie op een mededeling van de Europese Commissie ("Naar interoperabele Europese overheidsdiensten", 16 december 2010) laten weten dat Nederland haar nationale 'interoperabiliteitsstrategie' zal afstemmen op de European Interoperability Strategy, inclusief het 'European Interoperability Framework' en de nog op te stellen 'European Interoperability Architecture'.

De Europese Commissie voorziet een vijfjarig programma voor het bevorderen van de interoperabiliteit van de informatie infrastructures van overheden in de lidstaten. Het programma richt zich op het ontwikkelen van gemeenschappelijke kaders en voorzieningen, die de lidstaten kunnen gebruiken voor de inrichting van hun informatiehuishouding.

In het programma zitten 5 actielijnen:

- ontwikkelen en verbeteren van gemeenschappelijke kaders ter ondersteuning van de interoperabiliteit over landsgrenzen en tussen sectoren (zoals richtsnoeren, specificaties);
- beoordeling van ICT implicaties van voor- en vastgestelde EU wetgeving, en planning van de ICT implementatie ter ondersteuning van implementatie van de wetgeving;
- ontwikkeling en beheer van nieuwe en bestaande gemeenschappelijke voorzieningen (zoals het s-TESTA netwerk);
- ontwikkelen en beschikbaar stellen van herbruikbare generieke voorzieningen (bijv. open source gebaseerde toepassingen);

- aanvullende maatregelen (zoals kennisoverdracht).

In het kader van de voortschrijdende internationalisering dient de informatie-infrastructuur van de Nederlandse overheid in toenemende mate interoperabel te zijn met de andere Europese systemen. Soms wordt één en ander verplicht door EU-regelgeving. Een passend voorbeeld hiervan is de dienstenrichtlijn. De internationale interoperabiliteit stelt eisen en biedt kansen aan de overheidsinformatie -infrastructuur. Hierop dient tijdig te worden ingespeeld. Geborgd dient te blijven dat de uitgangspunten voor de Nederlandse informatie -infrastructuur afgestemd zijn met de Europese kaders. Dit vraagt mede om een vroegtijdige inschatting van implicaties die voortvloeien uit nieuwe EU-regelgeving.

Met actielijn 1, en de daaruit voortvloeiende activiteiten, deels voortbouwend op bestaande activiteiten in het kader van het IDAabc programma, voorziet het ISA programma in de afstemming tussen de Commissie en lidstaten, waarmee de ontwikkeling van de Nederlandse informatie-infrastructuur binnen de Europese kaders verder bevorderd wordt. Het programma biedt Nederland kans voldoende invloed uit te oefenen op de invulling van de producten en diensten.

Nederland verwelkomt dit initiatief. De lidstaten zijn goed betrokken bij de voorbereidingen van het programma, en aan een aantal belangrijke aspecten zoals subsidiariteit en signalering van ICT implicaties van nieuwe EU wetgeving is op passende manier invulling gegeven. Nederland zal actief betrokken zijn bij de verdere uitwerking van dit programma, middels deelname aan verschillende expert groepen rond de verschillende actielijnen.

Bijlage 1: overzicht met alle NOiV-actielijnen die zijn uitgevoerd

Actielijn	Inhoud	Uitvoering	Stimulering en ondersteuning
1	Publiceren en aanvullen lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit'	College Standaardisatie	
2	Invoeren 'pas toe of leg uit'-principe	Overheden en sectoren	Programmabureau en Min EL&I/BZK
3	Realisatie interoperabiliteitsraamwerk voor de overheid (strategiekatern NORA 3.0)	College Standaardisatie en Min EL&I/BZK	
4	Advies bij aanbestedingen	Programmabureau	
5	Volgen van de naleving o.b.v. 'high trust', monitoring en ranking	Programmabureau en Min EL&I/BZK	
6	Ondersteunen ODF (naast andere documentformaten)	Overheden en sectoren	Programmabureau
7	Implementatiestrategie Open source software ministeries	Ministeries	Programmabureau
8	Implementatiestrategie OSS (mede)overheden en sectoren	Medeoverheden en sectoren	Programmabureau
9	Stimuleren nieuwe voorlopers	Programmabureau	
10	Communicatie en samenwerkingsverbanden	Programmabureau en Min EL&I	
11	Stimuleren beleid OS en OSS in Europees verband	Min EL&I/BZK	
12	Inrichten Programmabureau NOiV	Min EL&I	
13	Verkenning nieuwe business cases	Programmabureau	
14	Gemeenschappelijke Verklaring, Manifest Open Overheden	Overheden en sectoren	Programmabureau en Min EL&I/BZK
15	Overheidssoftware als open source software	Overheden en sectoren	Programmabureau
16	Onderzoek werking softwaremarkt door NMa	Min EL&I	
17	Onderzoek economische effecten open source software	CPB (i.o.v. Min EL&I)	
18	<i>Servicebrigade open standaarden (toegevoegd door TK)</i>	Programmabureau	
19	<i>Meldpunt 'gesloten standaarden' (toegevoegd door TK)</i>	Programmabureau	

Bijlage 2: Samenvatting NOiV monitor december 2010

1 Uitvoering van het actieplan door (mede)overheden

Het beeld dat uit de Monitor NOiV van eind 2010, gebaseerd op zelfrapportage van de verschillende overheden naar voren komt was hoopgevend. Het actieplan NOiV was reeds in 2009 bij alle overheden bekend en vrijwel iedereen weet (ten minste gedeeltelijk) wat er van de eigen organisatie wordt verwacht. Daarnaast is er een breed draagvlak voor de doelstellingen van het actieplan, zowel voor het vergroten van de interoperabiliteit als voor het verminderen van leveranciersafhankelijkheid. Over de mate waarin gesloten standaarden en 'gesloten source software' deze doelstellingen in de weg staan waren de meningen eind 2009 minder uitgesproken: volgens ongeveer eenderde vormen deze een (grote) belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit en volgens de helft vormen zij een (grote) belemmering voor het verminderen van leveranciersafhankelijkheid.

Dat neemt niet weg dat er ook twijfels leven. Volgens de Monitor NOiV 2010 vraagt 53% zich bijvoorbeeld af of leveranciers de open standaarden zullen ondersteunen en 51% maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere standaarden en toepassingen (inclusief legacyproblematiek). Niet alle organisaties lijken (op korte termijn) meer open standaarden te gaan toepassen: volgens 33% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde en 12% zegt hierop vanwege outsourcing weinig invloed te hebben.

Ook over open source leven er twijfels. Ruim de helft van de respondenten (61%) maakte zich bijvoorbeeld zorgen over de compatibiliteit van open source software met andere toepassingen en de legacyproblematiek. Daarnaast verwachtte 42% minder service en ondersteuning van de open source software zelf, 49% verwacht minder ondersteuning door (andere) leveranciers en 44% verwachtte problemen rond invoering, migratie en het ondersteunen van medewerkers. Volgens 41% is meer open source software gaan gebruiken wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde en 13% zei hierop vanwege uitbesteding van IT-diensten (outsourcing) en/of Software-as-a-Service weinig invloed te hebben.

Uit de monitor komt naar voren dat overheden in toenemende mate naar informatie zoeken over de consequenties van het toepassen van open standaarden (42% in 2009 tot 69% eind 2010). De behoefte aan informatie over hoe deze te verwerken in de eisen en wensen bij aanbestedingen steeg van 31% in 2009 naar 60% in 2010. Vergelijkbare stijgingen gelden voor de informatie over open source software. Kennelijk waren eind 2010 steeds meer organisaties begonnen met het daadwerkelijk implementeren van het NOiV-beleid waardoor hun informatievraag manifest werd.

Uitkomsten Monitor NOiV 2010 in enkele kerncijfers						
	Totaal	Ministeries	Uitvoerings-organisaties	Provincies	Gemeenten	Waterschappen
Respons enquête (aantal)	49 % (234)	100 % (11)	82 % (9)	83 % (10)	44 % (183)	81 % (21)
Beschikt over voldoende informatie over open standaarden	77 %	91 %	100 %	90 %	74 %	76 %
Beschikt over voldoende informatie over open source software	76 %	82 %	100 %	90 %	74 %	67 %
Heeft 'pas toe of leg uit'-principe vastgesteld of in voorbereiding	71 %	100 %	100 %	100 %	65 %	81 %
Past bij aanbestedingen open standaarden lijst FS toe (alle, of een deel)	81 %	100 %	88 %	100 %	79 %	76 %
Ondersteunt open document format ODF	66 %	100 %	67 %	90 %	62 %	76 %
ODF is een optie voor alle medewerkers	69 %	91 %	83 %	89 %	64 %	75 %
Heeft implementatiestrategie OSS vastgesteld of in voorbereiding	51 %	91 %	89 %	70 %	44 %	62 %
Heeft concrete plannen om meer open source software te gebruiken	53 %	82 %	78 %	40 %	53 %	43 %

Toepassen van open standaarden

Een belangrijk deel van de overheidsorganisaties heeft het NOiV-beleid ingevoerd, en heeft bovendien een begin gemaakt met het vertalen van het beleid naar de eigen organisatie. Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies hebben het 'pas toe of leg uit'-principe (actielijn 2) ingevoerd en alle ministeries en de meeste provincies ondersteunen daarnaast ODF (actielijn 6). De gemeenten en de waterschappen waren minder ver gevorderd. Er is daarbij echter een duidelijk verschil tussen de kleinere gemeenten (< 50.000 inwoners) en de (middel)grote. Nederland telt niet meer dan 70 (middel)grote gemeenten, in aantal dus 17% van alle gemeenten. Maar in deze (middel)grote gemeenten woont wel bijna de helft van alle inwoners, en is vanwege de werkprocessen het belang van open standaarden groter dan in kleinere gemeenten. Van alle (middel)grote gemeenten had eind 2010 82% het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd (of in voorbereiding) en 74% ondersteunde ODF. Van de kleinere gemeenten had ongeveer de helft beleid op dit gebied geformuleerd.

Het toepassen van open standaarden is door een belangrijk deel van de organisaties geborgd op één of meer verschillende manieren: onder andere door het gebruik van open standaarden op te nemen in het informatiseringsplan (58%) en/of de enterprisearchitectuur (39%), maar bijvoorbeeld ook door inkoopmedewerkers over het beleid te informeren (38%).

De open standaarden van de jaarlijks groeiende lijst voor 'pas toe of leg uit' worden op steeds grotere schaal toegepast. Alle ministeries passen (bij nieuwe inkopen en aanbestedingen) de relevante standaarden toe: ongeveer driekwart past alle relevante standaarden toe en een kwart past een deel van de relevante standaarden toe. Van de provincies past zelfs 90% alle relevante open standaarden toe (en 10% een deel). Ook een ruime meerderheid van de andere doelgroepen, variërend van 76% (waterschappen) tot 88% (uitvoeringsorganisaties), past deze standaarden toe. Bij 91% van de ministeries, 83% van de uitvoeringsorganisaties en 89% van de provincies was ODF eind 2010 één van de opties voor alle medewerkers. Bij de gemeenten en de waterschappen geldt dat voor respectievelijk tweederde en driekwart van deze organisaties.

Gebruik van open source software

Het actieplan NOiV beoogt ten aanzien van open source software, dat overheden hiervoor een implementatiestrategie vaststellen (actielijnen 7 en 8) en dat zij bij nieuwe inkopen en aanbestedingen open source software een gelijke kans geven. De meeste ministeries, uitvoeringsorganisaties hebben een implementatiestrategie open source software vastgesteld of besluitvorming daarover is in voorbereiding. Hetzelfde geldt voor 70% van de provincies, 62% van

de waterschappen en 44% van de gemeenten. Van alle (middel)grote gemeenten heeft 65% heeft een implementatiestrategie vastgesteld of in voorbereiding.

Open source software werd eind 2010 het meest gebruikt voor infrastructuur (75%), beheer (58%) en web/internet (55%) en minder voor de desktop (31%). Ook hier neemt het gebruik in de praktijk toe, vooral voor beheertoepassingen. Bij inkopen of aanbestedingen werd in 2010 in 78% van de gevallen overigens geen open source software aangeboden. Daar waar wèl (ook) open source software aangeboden werd, is in 43% van de gevallen uiteindelijk voor open source software gekozen. De meeste ministeries (82%) en 78% van de uitvoeringsorganisaties hadden concrete plannen om de komende twee jaar meer open source software te gaan gebruiken. Hetzelfde gold voor ongeveer de helft van de provincies, gemeenten en waterschappen.

Sectoren onderwijs en zorg

In de sectoren onderwijs en zorg ontbreekt een centraal beleidskader voor het NOiV-beleid. Desondanks zijn ook in deze sectoren, van onderaf, verschillende initiatieven voor het ontwikkelen en toepassen van open standaarden en het gebruik van open source software ontstaan. Omdat de Monitor NOiV zich tot de overheidsorganisaties heeft beperkt, zijn hierover geen nadere cijfers beschikbaar. Door het programmabureau NOiV is onderzoek gedaan naar de behoefte van zorgaanbieders. Daaruit bleek dat zorgaanbieders meer belang hechten aan open standaarden dan aan open source software. De uitrol van een ICT-infrastructuur voor het landelijk uitwisselen van patiëntgegevens is in 2011 gestopt. Dat heeft ook consequenties gehad voor de wijze waarop open standaarden in de sector zorg worden uitgerold.

Realisatie van het actieplan NOiV

Bij de ministeries en bij een groot deel van de uitvoeringsorganisaties en provincies was eind 2010 het beoogde beleid vastgesteld of in voorbereiding. Ook veel van de (middel)grote gemeenten waren daarmee ver gevorderd. Bij de kleinere gemeenten en de waterschappen was ruwweg de helft van de organisaties zo ver. Veel organisaties passen open standaarden toe van de lijst voor 'pas toe of leg uit' of hebben daar een begin mee gemaakt. De beschikbaarheid van ODF was nog niet voor alle medewerkers en bij alle organisaties gerealiseerd. De verwachting van de respondenten was dat het gebruik van open source software de komende jaren zou gaan toenemen.

Volgens ongeveer een derde van de respondenten was in 2010 dankzij de inzet van open standaarden en open source software de interoperabiliteit toegenomen en de samenwerking met andere (overheids)organisaties verbeterd. Volgens 17% was in 2010 de organisatie al minder afhankelijk geworden van leveranciers. Daarnaast was volgens 17% de kwaliteit toegenomen, waren volgens 16% de kosten afgenomen en was volgens 10% de bedrijfszekerheid toegenomen.

De ambities van het actieplan NOiV werden vertaald in de jaarlijkse ranking: een organisatie die de maximum-score behaalde (100) is als het ware 'klaar': alles wat in het kader van het actieplan van de organisatie wordt verwacht is gerealiseerd. Zeven organisaties (vijf ministeries en twee gemeenten) waren eind 2010 al bijna zover: zij behaalden voor 2010 een score van meer dan 90 punten. Gemiddeld behaalden de organisaties die de vragenlijst voor 2010 hebben beantwoord 48 punten. De score liep echter sterk uiteen naar doelgroep. De ministeries bijvoorbeeld scoorden gemiddeld 84 punten, bijna twee keer zoveel als de gemeenten en waterschappen (beide 45 punten). Afgemeten aan de gemiddelde scores op deze ranking, was de uitvoering van het actieplan eind 2010 al flink gevorderd: de gemiddelde score voor alle doelgroepen samen steeg van 20 punten in 2008 via 43 punten in 2009 tot 48 punten in 2010. Ook voor elk van de doelgroepen afzonderlijk was, vergeleken met 2008, de score sterk verbeterd. Het totaalgemiddelde werd overigens sterk beïnvloed door de kleinere gemeenten: laten we de kleinere gemeenten buiten beschouwing, dan was het totaalgemiddelde 59 punten.

2 Voortgang uitvoering actieplan NOiV, op basis van rankings 2008-2010

In de ranking stond voor 2010 bij de ministeries het ministerie van WWS bovenaan (97 punten), direct gevolgd door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (93,5 punten). De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Financiën stonden op een gedeelde derde plaats (92 punten). Ook de uitvoeringsorganisaties behaalden hoge scores: hier voerde de Belastingdienst de ranglijst aan (85 punten), gevolgd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De scores van de meeste provincies en waterschappen waren wat lager. Hier stonden de provincies Zuid-Holland, Friesland en Groningen en het waterschap 'Vallei en Eem' en de hoogheemraadschappen 'Hollands Noorderkwartier' en 'Delfland' bovenaan de ranglijst. De gemeente Ede voerde de ranglijst van de gemeenten aan (97 punten), gevolgd door de gemeenten Woerden (91 punten), Eindhoven en Son en Breugel en Nuenen (87 punten).

Sinds 2009 werd ook een voorhoederanking gepubliceerd: welke organisaties gaan verder dan de letter van het actieplan en hebben de geest van het actieplan goed geborgd in hun dagelijkse praktijk? De gemeente Woerden voerde de voorhoede-ranking voor 2010 aan (90 punten), gevolgd door de gemeente Ede. De gemeente Brielle stond op de derde plaats, gevolgd door het ministerie van Defensie en de gemeente Vlaardingen.

