

# NOIV

NEDERLAND OPEN in VERBINDING

## MONITOR NOIV

METING OKTOBER 2009



ICTU / PROGRAMMA NEDERLAND OPEN  
IN VERBINDING (NOIV)

WILHELMINA VAN PRUISENWEG 104  
2595 AN DEN HAAG  
POSTBUS 84011  
2508 AA DEN HAAG

[WWW.NOIV.NL](http://WWW.NOIV.NL)

NOIV IS EEN PROGRAMMA VAN



## VOORTGANG ACTIEPLAN NOiV



Voor u ligt de tweede Monitor NOiV, waarmee het Programmabureau NOiV jaarlijks 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), dat een looptijd heeft van vier jaar (2008-2011). Het kabinet heeft in het actieplan een groot aantal activiteiten benoemd, uit te voeren voor en door de vakdepartementen en de verschillende mede-overheden en sectoren.

De taak van het Programmabureau NOiV is om de doelstellingen van dit 'plan met ambitie' te helpen realiseren, door de (mede-)overheden en sectoren te stimuleren en te ondersteunen. Het actieplan moet een merkbare meerwaarde opleveren in de dagelijkse praktijk van het (semi-)publieke domein. Het moet geen 'papieren', maar vooral 'praktisch werkend' beleid zijn. Zodat de dienstverlening van de overheid effectiever en transparanter wordt. De werkelijkheid in het openbaar bestuur ten aanzien van open source software en open standaarden is weerbarstig. Op weg naar de e-overheid zijn vele ICT-vernieuwingsprogramma's gelanceerd, die alle tegelijkertijd om een implementatie-aanpak vragen. Door middel van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) is voor de gemeenten, provincies en waterschappen meer focus en samenhang in de vele initiatieven van het rijk op dit terrein aangebracht.

Dit rapport is gebaseerd op een enquête onder ICT-verantwoordelijken bij overheidsorganisaties. Daarvoor is in oktober/november 2009 een uitgebreide vragenlijst uitgezet. In hoofdstuk 1 worden de belangrijkste bevindingen van de Monitor NOiV 2009 samengevat. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op de uitkomsten. In de bijlagen is onder andere een samenvatting opgenomen van de actielijnen van het actieplan Nederland Open in Verbinding.





<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>MONITOR 2009: DE VOORTGANG VAN HET ACTIEPLAN NOiV</b>	<b>10</b>
	<b>2.1 Aanbod en informatie</b>	<b>13</b>
	<b>2.2 Awareness en interesse</b>	<b>17</b>
	<b>2.3 Afweging en besluitvorming</b>	<b>21</b>
	2.3.1 Besluitvorming over open standaarden	21
	2.3.2 Ondersteuning ODF	25
	2.3.3 Besluitvorming over open source software	27
	<b>2.4 Invoering en gebruik</b>	<b>31</b>
	2.4.1 Toepassing open standaarden	32
	2.4.2 Gebruik van open source software	34
	<b>2.5 Resultaten en effecten</b>	<b>36</b>
	<b>2.6 Voortgang per doelgroep: de ranking</b>	<b>37</b>
<b>BIJLAGEN</b>	<b>1. Gebruikte afkortingen</b>	<b>43</b>
	<b>2. Definities</b>	<b>45</b>
	<b>3. Samenvatting van het actieplan NOiV; de actielijnen</b>	<b>46</b>



### Uitkomsten Monitor NOiV 2009 in enkele kerncijfers

	Totaal	Ministeries	Uitvoerings-organisatie	Provincies	Gemeenten	Waterschappen
Respons enquête (aantal)	30% (147)	100% (13)	50% (6)	75% (9)	25% (105)	54% (14)
Vindt toepassen open standaarden (zeer) belangrijk	89%	100%	100%	100%	86%	79%
Vindt gebruik open source software (zeer) belangrijk	37%	92%	33%	22%	32%	36%
Beschikt over voldoende informatie over open standaarden	56%	69%	83%	67%	53%	43%
Beschikt over voldoende informatie over open source software	55%	39%	100%	44%	56%	43%
Heeft 'pas toe of leg uit'-principe vastgesteld of in voorbereiding	64%	100%	100%	100%	55%	64%
Past bij aanbestedingen open standaarden lijst FS toe (alle, of een deel)	80%	100%	100%	87%	75%	85%
Ondersteunt open document format ODF	66%	100%	83%	78%	59%	64%
ODF is een optie voor alle medewerkers	61%	77%	100%	72%	53%	56%
Heeft implementatiestrategie OSS vastgesteld of in voorbereiding	57%	100%	100%	100%	47%	50%
Heeft concrete plannen om meer open source software te gebruiken	59%	85%	100%	44%	57%	43%

### OPZET EN RESPONS

De Monitor NOiV biedt jaarlijks inzicht in de voortgang van de uitvoering van het actieplan NOiV, en in de ontwikkeling in het gebruik van open standaarden en open source software en de factoren die daarop van invloed zijn. Hiervoor is in oktober/november 2009 een enquête gehouden onder ICT-verantwoordelijken bij 486 overheidsorganisaties. Zij hebben een uitgebreide vragenlijst ontvan-

gen, deze monitor is gebaseerd op hun antwoorden. Het gaat dus niet om een formele beleidsverantwoording. De respons was dit jaar 30%, iets lager dan in 2008. Alle ministeries hebben de vragenlijst ingevuld, alsmede driekwart van de provincies en de helft van de uitvoeringsorganisaties en de waterschappen. De respons onder de gemeenten was met 25% het laagst.

## BEKENDHEID MET EN DRAAGVLAK VOOR HET ACTIEPLAN NOiV

Het actieplan NOiV, twee jaar geleden vastgesteld, is inmiddels bij alle overheden bekend en vrijwel iedereen weet (ten minste gedeeltelijk) wat er van de eigen organisatie wordt verwacht. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van 2008, toen tweederde het actieplan kende en driekwart wist wat er van de organisatie wordt verwacht. Vooral bij de gemeenten en waterschappen weet nog een belangrijk deel van de respondenten niet volledig wat er van de organisatie wordt verwacht.

Er is een breed draagvlak voor de doelstellingen van het actieplan: vrijwel alle respondenten vinden het vergroten van de interoperabiliteit (zeer) belangrijk en driekwart vindt het verminderen van leveranciersafhankelijkheid (zeer) belangrijk. Ook het draagvlak voor toepassen van open standaarden is groot: 89% vindt dat (zeer) belangrijk. Bij de ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies is het draagvlak het hoogst. Over het gebruik van open source software wordt genuanceerder gedacht: 37% vindt dat (zeer) belangrijk (ministeries: 92%) en 48% vindt het enigszins belangrijk. Vergeleken met 2008 is het draagvlak voor het actieplan duidelijk (verder) toegenomen.

Over de mate waarin gesloten standaarden deze doelstellingen in de weg staan zijn de meningen echter minder uitgesproken: volgens 36% vormen gesloten standaarden een belemmering of grote belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit en volgens 51% vormen zij een (grote) belemmering voor het verminderen van leveranciersafhankelijkheid. 30% is van mening dat 'gesloten source software' een (grote) belemmering vormt voor het vergroten van de interoperabiliteit en 49% ziet daarin een (grote) belemmering voor het verminderen van leveranciersafhankelijkheid.

## ACTIELIJNEN OPEN STANDAARDEN EN OPEN SOURCE SOFTWARE

Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies hebben het 'pas toe of leg uit'-principe (actielijn 2) ingevoerd en een implementatiestrategie open source software (actielijnen 7 en 8) vastgesteld of besluitvorming daarover is in voorbereiding. Alle ministeries en de meeste uitvoeringsorganisaties en provincies ondersteunen daarnaast ODF (actielijn 6). Vergeleken met 2008 is de uitvoering van deze actielijnen nu veel verder gevorderd.

De gemeenten en de waterschappen zijn 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 67 (middel)grote gemeenten (50.000+), in aantal maken zij dus slechts 15% uit van alle gemeenten. Maar voor deze (middel)grote gemeenten, waar wel ongeveer de helft van alle inwoners woont, is vanwege de werkprocessen het belang van open standaarden groter dan in kleinere gemeenten. Bijna alle (middel)grote gemeenten hebben het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd (of in voorbereiding), 71% ondersteunt ODF en 71% heeft een implementatiestrategie vastgesteld of in voorbereiding. Van de kleinere gemeenten heeft op dit moment slechts ongeveer de helft beleid op dit gebied geformuleerd.

## TOEPASSEN VAN OPEN STANDAARDEN IN DE PRAKTIJK

Open standaarden worden in de praktijk, vergeleken met 2008, nu op veel grotere schaal toegepast. Alle ministeries en uitvoeringsorganisaties passen (bij nieuwe inkopen en aanbestedingen) de relevante standaarden toe van de lijst voor 'pas toe of leg uit': ongeveer eenderde past alle relevante standaarden toe en tweederde past een deel van de relevante standaarden toe. Ook een



ruime meerderheid van de andere doelgroepen, variërend van 74% (gemeenten) tot 87% (provincies), past deze standaarden toe.

Bij 77% van de ministeries, alle uitvoeringsorganisaties en 71% van de provincies is ODF één van de opties voor alle medewerkers. Bij de gemeenten en de waterschappen geldt dat voor ruim de helft van de organisaties.

De meeste overheidsorganisaties gebruiken tenminste één of meer 'gangbare' open standaarden op verschillende toepassingsgebieden, vooral standaarden voor berichtenverkeer, tekst/spreadsheets, websites en e-mail.

### GEBUIK VAN OPEN SOURCE SOFTWARE IN DE PRAKTIJK

Open source software wordt op dit moment het meest gebruikt voor infrastructuur (68%), web/internet (59%) en beheer (49%) en minder voor desktop (30%). Ook hier neemt het gebruik in de praktijk toe, vooral voor web/internet-toepassingen.

Alle uitvoeringsorganisaties en 85% van de ministeries hebben concrete plannen om de komende twee jaar meer open source software te gaan gebruiken. Hetzelfde geldt voor ongeveer de helft van de provincies, gemeenten en waterschappen.

### OVERWEGINGEN EN INFORMATIEBEHOEFTE

Hoe staan ICT-verantwoordelijken binnen overheidsorganisaties tegenover het daadwerkelijk meer gaan toepassen van open standaarden en meer gebruik maken van open source software?

Het aanbod aan open source software wordt redelijk positief beoordeeld: 61% is (zeer) positief over de kwaliteit en bruikbaarheid van

open source software voor web/internet. Over open source software voor infrastructuur is 56% (zeer) positief, voor beheer 48% en voor desktop 41%. Voor alle toepassingsgebieden geldt, dat slechts een paar procent van de respondenten negatief over de kwaliteit en bruikbaarheid van open source software oordeelt.

Toch heeft een belangrijk deel van de respondenten ook twijfels, zowel ten aanzien van open standaarden als open source software. Zo vraagt 46% zich af of leveranciers de open standaarden zullen ondersteunen en 40% maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere standaarden en toepassingen (inclusief legacyproblematiek). Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open standaarden te gaan toepassen. Volgens 35% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde en 11% zegt hierop vanwege outsourcing weinig invloed te hebben.

De helft maakt zich zorgen over de compatibiliteit van open source software met andere toepassingen en de legacyproblematiek. Daarnaast verwacht ongeveer eenderde minder service en ondersteuning van de open source software zelf, minder ondersteuning door (andere) leveranciers en problemen rond invoering, migratie en het ondersteunen van medewerkers. Ook eenderde heeft twijfels over de betrouwbaarheid, stabiliteit en veiligheid van open source software en over de volwassenheid en gebruiksvriendelijkheid. Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open source software te gaan gebruiken. Volgens 33% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde en 8% zegt hierop vanwege uitbesteding van IT-diensten (outsourcing) en/of Software-as-a-Service weinig invloed te hebben.

De horizon van het actieplan NOiV is eind 2011. Ongeveer de helft van de respondenten bij uitvoeringsorganisaties, gemeenten en

waterschappen verwacht echter, dat hun organisatie pas na 2011 aan alle eisen van het actieplan zal kunnen voldoen. De meeste respondenten bij ministeries (85%) en provincies (89%) verwachten wél vóór 2012 aan alle eisen van het actieplan te kunnen voldoen.

### VOORTGANG REALISATIE ACTIEPLAN NOiV

De realisatie van het actieplan NOiV vordert gestaag. Bij alle ministeries en bij een groot deel van de uitvoeringsorganisaties en provincies is het beoogde beleid inmiddels vastgesteld of in voorbereiding. Ook veel van de (middel)grote gemeenten zijn daarmee ver gevorderd. Bij de kleinere gemeenten en de waterschappen is op dit moment pas ruwweg de helft van de organisaties zo ver. Ook het uitvoeren van het beleid komt nu op gang. 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 is nog niet voor alle medewerkers en bij alle organisaties gerealiseerd. Het gebruik van open source software zal naar verwachting de komende jaren gaan toenemen.

Volgens ongeveer een derde van de respondenten is in het afgelopen jaar dankzij de inzet van open standaarden en open source software de interoperabiliteit toegenomen en de samenwerking met andere (overheids)organisaties verbeterd. Volgens 20% is de organisatie minder afhankelijk geworden van leveranciers. Daarnaast is volgens 22% de kwaliteit toegenomen, zijn volgens 16% de kosten afgenomen en is volgens 12% de bedrijfszekerheid toegenomen.

### RANKING NOiV EN VOORHOEDE-RANKING


De ambities van het actieplan NOiV zijn vertaald in de jaarlijkse 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. Gemiddeld behalen de organisaties die dit najaar de vragenlijst hebben beantwoord 43 punten. De score loopt echter sterk uiteen naar doelgroep. De ministeries bijvoorbeeld scoren gemiddeld 73 punten, bijna twee keer zoveel als de gemeenten (38 punten).

Afgemeten aan de gemiddelde scores op deze ranking, is de uitvoering van het actieplan in het afgelopen jaar flink gevorderd: de gemiddelde score voor alle doelgroepen samen is meer dan verdubbeld van 20 punten in 2008 naar 43 punten in 2009. Ook voor alle doelgroepen afzonderlijk is, vergeleken met 2008, de score sterk verbeterd. Het totaal-gemiddelde wordt overigens sterk beïnvloed door de kleinere gemeenten: laten we de kleinere gemeenten buiten beschouwing, dan is het totaal-gemiddelde 56 punten.

In de ranking staat dit najaar bij de ministeries het ministerie van VROM bovenaan, op de voet gevolgd door het ministerie van Economisch Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken staat op de derde plaats. Ook de uitvoeringsorganisaties behalen hoge scores: hier voert de IND de ranglijst aan, gevolgd door het Kadaster en de IB-Groep. De scores van de provincies en de waterschappen zijn wat lager. Hier staan de provincies Gelderland, Groningen en Overijssel en de waterschappen 'De Dommel', 'Peel en Maasvallei' en 'Zuiderzeeland' boven aan de ranglijst.

De gemeenten Nijmegen en Eindhoven voeren de ranglijst van de gemeenten aan, gevolgd door de – relatief kleine (12.000 inwoners) – gemeente Grootegast. Amsterdam en Gouda bezetten de vierde en vijfde plaats. Onderverdeeld naar grootteklasse is Nijmegen koploper van de grote gemeenten en is Grootegast dat




voor gemeenten met 10.000-50.000 inwoners. Daarnaast voeren Gouda (50.000-100.000 inwoners) en Bolsward (minder dan 10.000 inwoners) de andere (deel)ranglijsten aan.

Dit jaar wordt voor het eerst ook een voorhoede-ranking gepubliceerd: welke organisaties gaan verder dan de letter van het actieplan en hebben de geest van het actieplan goed geborgd in hun dagelijkse praktijk? Het ministerie van Algemene Zaken voert deze eerste voorhoede-ranking aan, gevolgd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het Waterschap Zuiderzeeland staat op de derde plaats, gevolgd door de provincie Groningen en de gemeente Ede.

• 2. MONITOR 2009: DE VOORTGANG VAN HET ACTIEPLAN NOIV • • •





Het Programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV) publiceert elk najaar de Monitor NOiV. Deze 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. Voor de monitor wordt jaarlijks een enquête gehouden, het gaat dus niet om (formele) verantwoordingsinformatie.

Tegelijk met de Monitor NOiV wordt ook de 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 biedt de organisaties uit de verschillende doelgroepen de mogelijkheid om de eigen prestaties met die van anderen te vergelijken (benchmarking). Dit jaar wordt daarnaast voor het eerst ook een voorhoede-ranking gepubliceerd: welke organisaties lopen voorop, gaan verder dan de letter van het actieplan, houden zich actief bezig met open standaarden en open source software en hebben het beleid structureel een plek gegeven in de dagelijkse praktijk binnen hun organisatie?

De resultaten van de tweede monitor, op basis van een enquête onder ICT-verantwoordelijken gehouden in oktober/november 2009, 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 van het actieplan? 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 'pas-toe-of-leg-uit'-principe, kent men de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie? In hoeverre vormen gesloten standaarden een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit en het verminderen van leveranciersafhankelijkheid? Hoeveel organisaties ondersteunen ODF? Hoeveel organisaties hebben een implementatiestrategie vastgesteld voor open source software en verwacht men meer open source software te gaan gebruiken? In hoeverre vormt gesloten source software een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit en het verminderen van leveranciersafhankelijkheid?

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

Welke open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' worden toegepast, en in hoeverre past men daarnaast 'gangbare' en 'nieuwe' open standaarden toe? Op welke wijze is het uitvoeren van het beleid binnen de organisatie geborgd? Op welke toepassinggebieden 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:

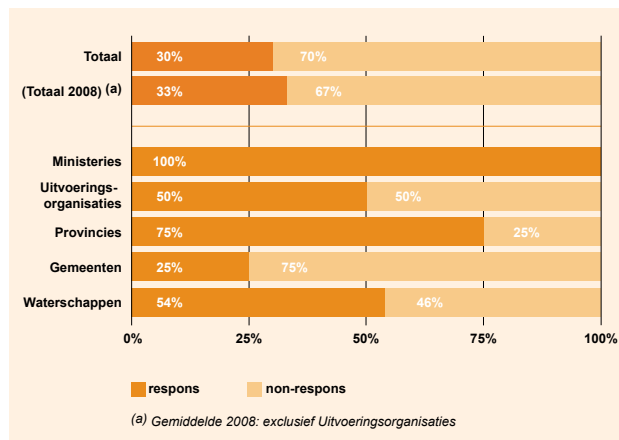
Hoe ver zijn de doelgroepen gevorderd met het uitvoeren van het actieplan, aan de hand van de gemiddelde scores en de scores van de organisaties die dit najaar in de rankings per doelgroep bovenaan staan.

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

Voor het onderzoek hebben wij in oktober/november 2009 ICT-verantwoordelijken benaderd van ministeries, uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten en waterschappen (in totaal 486 organisaties). Tijdens de veldwerkperiode kwamen enkele onvoorziene technische problemen bij het invullen en opslaan van de (internet)vragenlijst aan het licht. Hoewel deze snel verholpen zijn heeft dit de respons dit jaar waarschijnlijk negatief beïnvloed.

De respons was dit jaar iets lager dan in 2008: 30% van alle 486 benaderde organisaties heeft de vragenlijst ingevuld (in 2008: 33%). Met name onder gemeenten was de respons beperkt (25%: 105 van de 423<sup>1</sup>) en bovendien iets lager dan vorig jaar. Voor de andere doelgroepen was de respons goed: alle 13 ministeries hebben de vragenlijst ingevuld, alsmede 6 van de 12 uitvoeringsorganisaties. De respons bij provincies en waterschappen is vergeleken met 2008 nog iets gestegen naar 9 van de 12 provincies en naar 14 van de 26 waterschappen.

<sup>1</sup> Sommige gemeenten werken samen op ICT-gebied. We hebben dit jaar 7 van dergelijke samenwerkingsverbanden benaderd, die samen 25 gemeenten vertegenwoordigen.



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 voor de gemeenten 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.

Bij het vergelijken van de uitkomsten met die van vorig jaar moet er daarnaast rekening mee worden gehouden, dat ongeveer de helft van de respondenten vorig jaar de vragenlijst niet heeft beantwoord, omgekeerd heeft ongeveer de helft van de respondenten van vorig jaar de vragenlijst dit keer niet beantwoord. De samenstelling van de responsgroep is dus niet gelijk en dit kan van invloed zijn op de uitkomsten. Dit geldt vooral voor de gemeenten, in beperkte mate voor de provincies en waterschappen en uiteraard in het geheel niet voor de ministeries

(die hebben zowel in 2008 als in 2009 allemaal meegedaan). Een nadere analyse leert overigens, dat de verschillen tussen de 'oude' en de 'nieuwe' respondenten beperkt zijn.

### **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 de 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 meting zouden deelnemen en dat de respons bij uitvoeringsorganisaties, provincies en waterschappen nog wat lager zou zijn. De respons onder gemeenten is lager dan verwacht en dat is - behalve het gevolg van de eerder genoemde technische problemen bij de gegevensverzameling - wellicht een indicatie, dat het actieplan hier nog onvoldoende leeft.

Het betekent uiteraard, dat wij dit jaar over een deel van de organisaties geen informatie hebben (zie de categorie 'nonrespons' in figuur 1). Vooral het beeld van de voortgang van het actieplan bij gemeenten is dus op dit moment nog incompleet. Het beeld voor de ministeries daarentegen is wél volledig en voor de uitvoeringsorganisaties, provincies en waterschappen is de respons groot genoeg om de resultaten naar de gehele doelgroep te vertalen. De non-respons vertekent de uitkomsten dus mogelijk enigszins, maar dat neemt niet weg dat de hier gepresenteerde resultaten gebaseerd zijn op de gegevens van in totaal 147 overheidsorganisaties.

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

Hebben wij de juiste contactpersonen benaderd? De meeste respondenten<sup>2</sup> zeggen goed op de hoogte te zijn van het beleid met betrekking tot (open) standaarden en (open source) software van hun organisatie.

67% van de respondenten is daar zelfs direct verantwoordelijk voor. Ruim 80% 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>2</sup> De meest voorkomende functies van de respondenten (zeker bij de gemeenten) 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.

## **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 3), 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 internet- en netwerkstandaarden, e-mailprotocollen et cetera<sup>3</sup>. 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 met open standaarden voor pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie. Op

deze standaarden is het 'Comply-or-Explain-principe' ('pas toe of leg uit') 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'). In de zomer van 2008 is de eerste versie van deze lijst van het Forum Standaardisatie gepubliceerd (zie: [www.forumstandaardisatie.nl](http://www.forumstandaardisatie.nl)) en sindsdien wordt de lijst regelmatig geactualiseerd en uitgebreid. 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 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie 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.

<sup>3</sup> Het Forum Standaardisatie heeft een lijst opgesteld met een groot aantal veel gebruikte open standaarden, zie: [www.forumstandaardisatie.nl](http://www.forumstandaardisatie.nl).

### 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.;

#### Oordeel over kwaliteit en betrouwbaarheid van open source software ten behoeve van ...

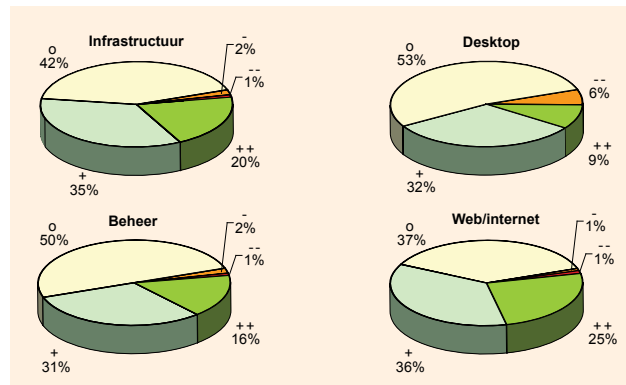
	Infrastructuur		Beheer		Desktop		Web/internet	
	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --	++ / + / o	- / --
Ministeries	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Uitvoeringsorganisaties	100%	0%	83%	17%	83%	17%	100%	0%
Provincies	100%	0%	100%	0%	88%	12%	100%	0%
Gemeenten	96%	4%	97%	3%	94%	6%	98%	2%
Waterschappen	100%	0%	100%	0%	100%	0%	93%	7%
Totaal	97%	3%	97%	3%	94%	6%	98%	2%
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>	(87%)	(13%)	(78%)	(22%)	(80%)	(20%)	(97%)	(3%)

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

<sup>(a)</sup> Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties; scores herberekend (nu excl. 'weet niet')



- desktop (software voor eindgebruikers): documentvervaardiging, groupware, documentmanagement, relatiebeheer (CRM) etc.;
- web/internet-toepassingen: webserver, content managementsysteem, portals, zoekmachines etc.



Figuur 2. Oordeel over kwaliteit en betrouwbaarheid open source software(a)

(a) Cijfers niet vergelijkbaar met 2008: toen extra antwoordoptie 'weet niet'

Het vertrouwen in de kwaliteit en bruikbaarheid van open source software voor web/internet is het grootst: 61% van de respondenten is daarover positief of zeer positief, slechts 2% is kritisch hierover. Ook over open source software voor infrastructuur zijn de respondenten duidelijk positief: 55% is (zeer) positief en slechts 3% beoordeelt de kwaliteit en bruikbaarheid daarvan negatief.

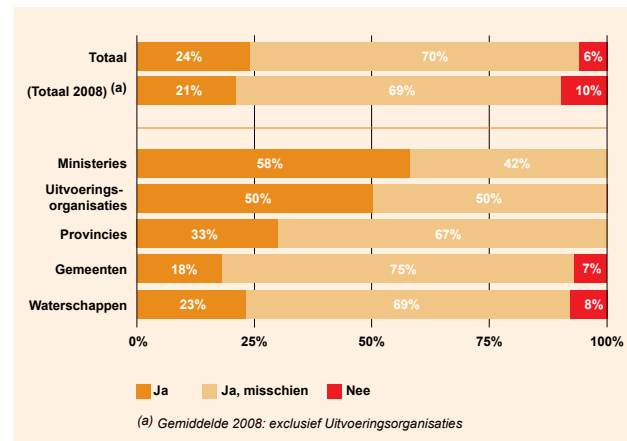
Het oordeel over open source software voor beheer en voor desktop is iets genuanceerder: 47% respectievelijk 41% is (zeer) positief en 3% respectievelijk 6% is kritisch. De verschillen tussen de doelgroepen zijn niet erg groot (zie Tabel 1), al valt op dat de uitvoeringsorganisaties wat minder positief oordelen over open

source software voor beheer en voor desktop<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Een vergelijking met het oordeel in 2008 is niet te maken, omdat deze vraag dit jaar anders is geformuleerd (in 2008 was er nog een extra antwoordoptie: 'weet niet').

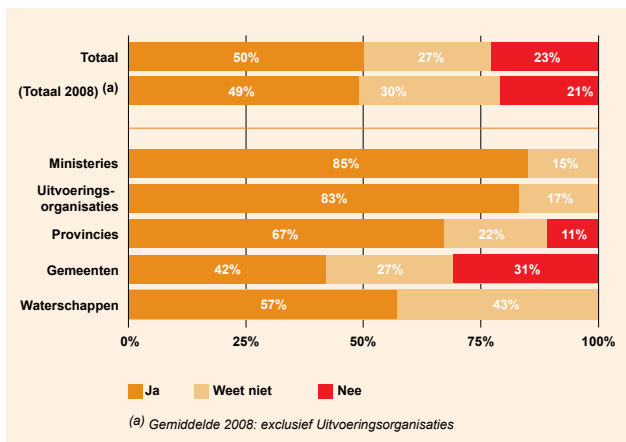
### Vrijgeven eigen software

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 (zie Figuur 3): vrijwel alle respondenten (94%) zijn mogelijk geïnteresseerd in het gebruiken van open source software en applicaties die door of voor andere (overheids) organisaties zijn ontwikkeld. Die interesse is ten opzichte van 2008 nog iets toegenomen.



(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

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



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

Tegenover deze potentiële vraag staat ook potentieel aanbod (zie Figuur 4): net als in 2008 is ongeveer de helft van de respondenten in principe bereid om in eigen beheer of opdracht ontwikkelde software vrij te geven onder open source software licentie. Van de ministeries is zelfs 85% daartoe bereid en van de uitvoeringsorganisaties 83%. Slechts 23% is niet bereid om eigen software vrij te geven, de resterende 27% 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: 71% van de respondenten denkt dat geen van de eigen applicaties mogelijk interessant voor andere overheden is. Het gaat hierbij vrijwel uitsluitend om de gemeenten (85%), waterschappen (64%) en provincies (56%). De andere respondenten zien wel mogelijkheden, de schattingen lopen echter sterk uiteen: van enkele procenten tot 100%. Gemiddeld schatten deze respondenten, dat 15% van de eigen software mogelijk interessant is voor andere overheden. Slechts tien organisaties (22%) hebben dat overigens

	Beschikt over voldoende informatie over ...		Behoeft aan meer informatie van ICT-dienstverleners/-leveranciers
	Open standaarden	Open source software	
Ministeries	69%	39%	50%
Uitvoeringsorganisaties	83%	100%	0%
Provincies	67%	44%	33%
Gemeenten	53%	56%	63%
Waterschappen	43%	43%	36%
Totaal	56%	55%	55%
(Totaal 2008) (a)	(63%)	(51%)	(58%)

Tabel 2. Behoeft aan informatie

(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

tot nu toe daadwerkelijk gedaan: enkele ministeries, gemeenten en waterschappen.

### **Behoeftte aan informatie**

Ruim de helft van de respondenten beschikt over voldoende informatie over open standaarden (56%) en open source software (55%) 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 – het 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? Net als in 2008 heeft men vooral behoefte aan inzicht in de volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit van open standaarden (70%), een centraal overzicht welke open standaarden beschikbaar zijn voor welke toepassingsgebieden (64%) en hoe vast te stellen of een leverancier zich inderdaad aan de vereiste open standaarden houdt (61%). Daarnaast is er behoefte aan praktijkvoorbeelden en best practices (54%), informatie over de consequenties van het toepassen van deze open standaarden (42%), hoe deze te verwerken in de eisen en wensen bij aanbestedingen (31%) en het delen van ervaringen en kennis (25%).

Ook met betrekking tot open source software heeft men vooral behoefte aan een centraal overzicht welke open source software beschikbaar is voor welke toepassingsgebieden (70%) en aan inzicht in de betrouwbaarheid en veiligheid van open source software (67%). Daarnaast is er behoefte aan informatie over de con-

sequenties van het toepassen van open source software (58%), praktijkvoorbeelden en best practices (55%), hoe deze te verwerken in de eisen en wensen bij aanbestedingen (39%), het delen van ervaringen en kennis (29%) en informatie over het functioneren van communities (15%).

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 (55%) 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. Daarna zijn de regels voor het 'pas toe of leg uit'-principe uitgewerkt. En zijn standaarden voor de lijst voor 'pas toe of leg uit' door het Forum Standaardisatie geselecteerd en getoetst (de eerste versie 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 van 2008 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). Het jaar 2009 was dus het eerste volle jaar, waarin de uitvoering van het actieplan door alle overheden ter hand genomen kon worden.

### 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?

Alle respondenten (op één gemeente na) kennen het actieplan NOiV en weten (op zijn minst gedeeltelijk) ook wat er van de eigen organisatie wordt verwacht. Dat is een duidelijke verbetering vergeleken met 2008, toen nog ruim een derde het actieplan niet kende en nog bijna een kwart niet wist wat er van de eigen organisatie wordt verwacht.

De meeste respondenten bij de ministeries (83%) en de provincies (78%) zijn volledig op de hoogte. Vooral bij de gemeenten en de waterschappen weet een vrij groot deel (respectievelijk 59% en 57%) maar gedeeltelijk wat er van de organisatie wordt verwacht. Deze verschillen tussen de doelgroepen zijn in lijn met

de fasering van het actieplan, waarbij de ministeries het vooruit nemen, de andere overheden daarop volgen en tenslotte de sectoren (onderwijs, zorg, sociale zekerheid) aan de slag gaan.

Op welke termijn verwachten de respondenten aan alle eisen van het actieplan NOiV, dat loopt tot 2012, te kunnen voldoen? Ruim de helft verwacht daar vóór 2012 aan te kunnen voldoen: 5% eind dit jaar, 28% eind 2010 en 22% eind 2011. Hieronder vallen de meeste ministeries en provincies. Bijna een derde van alle respondenten verwacht eind 2015 aan de eisen van het actieplan te kunnen voldoen en 15% pas later. Dit geldt voor ongeveer de helft van de uitvoeringsorganisaties, gemeenten en waterschappen.

### Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP)

Voor gemeenten, provincies en waterschappen vormt het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP) waarschijnlijk het primaire oriëntatiepunt. Hierin zijn weliswaar veel van

	Kent actieplan NOiV		Daarvan: Weet wat van organisatie wordt verwacht			
	2009	(2008)	Volledig	Gedeeltelijk	Totaal	(2008)
Ministeries	100%	(85%)	83%	17%	100%	91%
Uitvoeringsorganisaties	100%	n.v.t.	67%	33%	100%	n.v.t.
Provincies	100%	(100%)	78%	22%	100%	(86%)
Gemeenten	99%	(61%)	39%	59%	98%	(73%)
Waterschappen	100%	(58%)	43%	57%	100%	(100%)
Totaal	99%		47%	52%	99%	
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>		(64%)	(18%)	(59%)	(78%)	(78%)

Tabel 3. Bekendheid met Actieplan NOiV

<sup>(a)</sup> Totaal 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

de actiepunten uit het actieplan NOiV verwerkt, maar niet in een voor de doelgroepen (apart) herkenbare vorm. Daarom hebben wij dit jaar ook enkele vergelijkbare vragen gesteld over het NUP.

Vrijwel alle provincies, gemeenten en waterschappen (98%) weten wat er in het kader van het NUP van hen wordt verwacht: 68% weet dat volledig, 31% weet het gedeeltelijk. De provincies en de waterschappen zijn iets beter op de hoogte dan de gemeenten: 75% van de provincies en 79% van de waterschappen weet volledig wat er van hen in het kader van het NUP wordt verwacht.

Op welke termijn verwachten de respondenten aan alle afspraken van het NUP te kunnen voldoen? Meer dan de helft verwacht daaraan niet eerder dan eind 2015 (49%) of later (9%) te kunnen voldoen. 15% denkt eind 2010 aan alle NUP-afspraken te kunnen voldoen en 27% eind 2011.

### Draagvlak voor de doelstellingen

Het draagvlak voor de doelstellingen van het actieplan NOiV is groot: alle respondenten onderschrijven het belang van interoperabiliteit en vrijwel alle hechten belang aan het verminderen van leveranciersafhankelijkheid.

Organisatie hecht belang aan ...								
	Vergroten van interoperabiliteit		Verminderen leveranciersafhankelijkheid		Toepassen van open standaarden		Gebruik van open source software	
	zeer belangrijk +belangrijk	enigszins belangrijk	zeer belangrijk +belangrijk	enigszins belangrijk	zeer belangrijk +belangrijk	enigszins belangrijk	zeer belangrijk +belangrijk	enigszins belangrijk
Ministeries	100%	0%	92%	8%	100%	0%	92%	8%
Uitvoeringsorganisaties	100%	0%	100%	0%	100%	0%	33%	50%
Provincies	100%	0%	89%	11%	100%	0%	22%	67%
Gemeenten	93%	7%	66%	30%	86%	12%	32%	53%
Waterschappen	93%	7%	71%	21%	79%	21%	36%	36%
Totaal	94%	6%	72%	25%	89%	10%	37%	48%
Totaal zeer belangrijk + belangrijk + enigszins belangrijk	100%		97%		99%		85%	
(Totaal 2008 <sup>(a)</sup> )	(98%)		(96%)		(89%)		(74%)	

Tabel 4. Draagvlak voor doelstellingen Actieplan NOiV

(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

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

- meer open standaarden hanteren: 75%, een flinke stijging ten opzichte van 2008 (57%);
- zo veel mogelijk vermijden 'vendor lock in': 48%;
- spreiden over meer aanbieders: 35%;
- meer open source software gebruiken: 26%;
- (ook) op een andere wijze: 13%.

Ook het belang dat organisaties hechten aan het toepassen van open standaarden en aan het gebruik van open source software is groot. Vrijwel alle respondenten hechten belang aan het toepassen van open standaarden, een toename ten opzichte van 2008 (89%). Het aantal respondenten dat belang hecht aan het gebruiken van open source software is iets minder groot (85%) dan voor open standaarden, vooral bij de waterschappen (72%). Ook dit percentage is ten opzichte van 2008 (74%) toegenomen. Een relatief groot deel van deze groep vindt het gebruik 'enigszins belangrijk'.

### Overwegingen

Gevraagd naar de belangrijkste drie overwegingen om open standaarden toe te passen noemen de meeste respondenten vooral het vergroten van de interoperabiliteit (87%), het verminderen van de afhankelijkheid van leveranciers (54%), grotere flexibiliteit en de mogelijkheid om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (46%) en de kostenvoordelen en besparingen op langere termijn (43%). Daarnaast spelen ook de hogere kwaliteit van systemen en applicaties (21%) en meer ruimte voor innovatie (8%) een rol.

Bij de overwegingen om open source software te gebruiken zijn leveranciersafhankelijkheid (65%) en kostenvoordelen (53%) de

voornaamste argumenten. Daarnaast spelen de grotere interoperabiliteit (40%) en de grotere flexibiliteit (32%) van open source software applicaties een rol. Minder vaak genoemd werden ruimte voor innovatie (15%), kwaliteit van applicaties (12%), invloed op de ontwikkeling ervan (9%) en meer en/of beter maatwerk mogelijk (6%).

### Manifest Open Overheden

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 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?

Een kwart van de respondenten (28%) weet niet of hun organisatie het Manifest Open Overheden heeft ondertekend. Volgens 29% heeft hun organisatie het manifest ondertekend, volgens 43% heeft hun organisatie dat (nog) niet gedaan. De stand van zaken ten aanzien van het ondertekenen van het Manifest Open Overheden is dus enigszins onduidelijk. Hier wreekt 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. Bovendien zijn zowel de Gemeenschappelijke

Verklaring als het Manifest Open Overheden in zekere zin in de praktijk 'ingehaald' door de veel concretere uitwerking die daaraan in het actieplan NOiV (en later in het NUP) is gegeven.

### 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 - zondermeer groot. 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 alle respondenten het belang van open standaarden onderschrijven, heeft maar 22% in het geheel geen twijfels en ziet geen hindernissen voor het toepassen van open standaarden. Dat is wel een verbetering vergeleken met 2008: toen had slechts 10% geen twijfels. Het gaat bij deze vraag om open standaarden in het algemeen, dus niet alleen om de open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie. De meeste respondenten hebben dus wel één of meer twijfels. Zo vraagt 46% zich af of leveranciers de open standaarden zullen ondersteunen (ministeries: 31%, waterschappen: 29%). En 40% (in 2008: 32%) maakt zich zorgen over de compati-

	Ministeries	Uitvoeringsorganisaties	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal
Niet nodig, zonder open standaarden werkt het (ook) goed	8%	17%	0%	9%	14%	9%
Twijfel aan volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit	8%	17%	11%	28%	14%	23%
Twijfel aan compatibiliteit met andere standaarden/toepassingen, zoals legacy-problematiek	54%	33%	56%	35%	57%	40%
Leveranciers ondersteunen open standaarden niet	31%	50%	44%	51%	29%	46%
Implementatie is complex, vraagt veel tijd, leidt tot extra kosten	15%	0%	33%	27%	36%	26%
Wegens lopende contracten in de komende jaren nog niet aan de orde	39%	0%	33%	34%	57%	35%
Vanwege outsourcing of SaaS hebben wij daarop weinig invloed	39%	17%	11%	8%	7%	11%
Anders, namelijk ...	15%	33%	0%	14%	14%	14%
Geen twijfels of hindernissen	31%	0%	22%	22%	21%	22%

Tabel 5. Twijfels en hindernissen m.b.t. open standaarden

biliteit met andere standaarden en toepassingen (inclusief legacy-problematiek). Van de ministeries, de uitvoeringsorganisaties en de waterschappen heeft iets meer dan de helft dergelijke twijfels. Verder verwacht 26% dat de implementatie van open standaarden complex zal zijn en veel tijd en extra kosten zal vergen (provincies: 33%, waterschappen: 36%) en heeft 23% twijfels aan de volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit van de standaarden (gemeenten: 28%). In 2008 leefden deze twijfels sterker: respectievelijk 34% (implementatie zal complex zijn) en 32% (twijfels aan volwassenheid).

Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open standaarden te gaan toepassen. Volgens 35% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde, vooral door waterschappen (57%) wordt dit argument veel genoemd. Gemiddeld 9% vindt het niet nodig omdat het zonder open standaarden ook goed werkt. Tenslotte zegt gemiddeld 11% hierop vanwege outsourcing weinig invloed te hebben (ministeries: 39%).

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

#### **Gemeenten: beleid open standaarden**

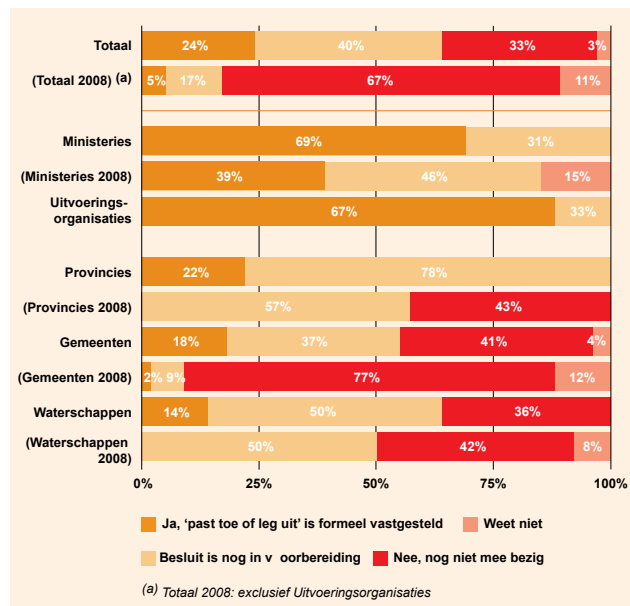
Eén van de NUP-doelstellingen is, dat 75% van de gemeenten, provincies en waterschappen in 2009 een expliciet beleid voor open standaarden hebben vastgesteld. Die doelstelling is bijna bereikt: 25% heeft een dergelijk beleid vastgesteld en bij 48% is dat in voorbereiding. Volgens een kwart van de respondenten is men daar nog niet mee bezig en 2% weet het niet.

In het NUP is daarnaast onder andere afgesproken, dat de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW alle modelverordeningen, inkoopcontracten en standaardcontracten op het gebied van ICT en aanbestedingen zullen doorlichten en waar nodig aanpassen, zodat deze aan de eisen van het actieplan NOiV voldoen ('NOiV-proof' zijn). Volgens de respondenten zou dat zeker nuttig zijn: 4% zegt zonder 'NOiV-proof' standaard (inkoop)contracten niet in staat te zijn om aan de eisen van het actieplan NOiV te voldoen en 35% vindt deze standaard contracten belangrijk om aan de eisen te kunnen voldoen. Voor 58% zijn 'NOiV-proof' standaard (inkoop)contracten nuttig, maar niet essentieel en slechts 3% zegt dergelijke standaard contracten niet nodig te hebben.

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

Een centraal onderdeel van het actieplan NOiV is het 'Comply-or-Explain-principe' ('pas toe of leg uit', actielijn 2): alle overheden 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 'pas toe of leg uit'-principe als het selecteren van de open standaarden waarop deze van toepassing zijn vereisen echter zorgvuldige voorbereiding en toetsing. De eerste versie van de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit' is in juni 2008 gepubliceerd. Het 'pas toe of leg uit'-principe is uitgewerkt in de instructie voor rijksdiensten van kracht bij de aanschaf van ICT-diensten of ICT-producten. Hoeveel zijn de verschillende doelgroepen hiermee op dit moment gevorderd?





Figuur 5. Invoering 'pas toe of leg uit'-principe (open standaarden)

Alle ministeries hebben het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd, of het besluit is in voorbereiding. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsorganisaties en voor de provincies. Bij de gemeenten en waterschappen is het 'pas toe of leg uit'-principe op dit moment bij een minderheid formeel ingevoerd en bij 37% (gemeenten) respectievelijk 50% (waterschappen) is het besluit in voorbereiding.

Ten opzichte van 2008 is duidelijk vooruitgang geboekt: dit jaar heeft 24% van alle organisaties het 'pas toe of leg uit'-principe formeel ingevoerd (in 2008: 5%) en bij 40% is het besluit in voorbereiding (in 2008: 17%). In 2008 was 67% van alle organisaties hier nog niet mee bezig,

#### Kent lijst voor 'pas toe of leg uit' van FS

	2009	(2008)
Ministeries	100%	(77%)
Uitvoeringsorganisaties	100%	n.v.t.
Provincies	89%	(71%)
Gemeenten	59%	(16%)
Waterschappen	71%	(25%)
Totaal	67%	
(Totaal 2008) (a)		(24%)

Tabel 6. Bekendheid lijst voor 'pas toe of leg uit' van Forum Standaardisatie  
(a) Totaal 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

dat is dit jaar nog maar 33% en het gaat daarbij nog uitsluitend om gemeenten en waterschappen. Een klein deel van de respondenten uit elke doelgroep weet het antwoord op deze vraag niet.

Het 'pas toe of leg uit'-principe betreft (alleen) de open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie, die in de zomer van 2008 voor het eerst gepubliceerd is en de komende jaren geleidelijk uitgebreid zal worden. In hoeverre kennen de respondenten deze lijst?

Alle ministeries en uitvoeringsorganisaties en veruit de meeste provincies kennen de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Bij de waterschappen en (vooral) de gemeenten is de bekendheid minder groot: respectievelijk 71% en 59% van de respondenten kent de lijst voor 'pas toe of leg uit'. Ook hier is vergeleken met 2008 duidelijk vooruitgang geboekt: in 2008 kende 76% de lijst voor 'pas toe of leg uit' nog niet, inmiddels is dat nog maar 33% en het gaat voornamelijk nog om gemeenten en waterschappen.

Een kwart van alle organisaties heeft het 'pas toe of leg uit'-principe ingevoerd en formeel vastgesteld. Daarvan heeft driekwart in de afgelopen 12 maanden ICT-diensten of -producten aangeschaft of aanbesteed voor tenminste €50.000 en bij de helft van die aanbestedingen (het gaat hierbij om 10% van alle organisaties) was een standaard van de de lijst voor 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie relevant. In alle gevallen zijn de relevante standaarden toegepast ('Comply') of is daarvan afgezien en is de verantwoording vastgelegd ('Explain'). Het aantal 'explain'-gevallen was zeer beperkt (drie organisaties). Daarbij zijn alle drie de mogelijke 'explain'-gronden aan de orde geweest: onvoldoende aanbod, onvoldoende zekerheid over het functioneren en tijd/capaciteit-overwegingen.

### Toepassing Interoperabiliteitsraamwerk

In aanvulling op het 'pas toe of leg uit'-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. Inmiddels is dit in de laatste versie van de NORA verwerkt (zie daarvoor het NORA-katern Strategie), evenals in de daarmee samenhangende referentie-architecturen voor de rijksdienst (MARIJ), gemeenten (GEMMA), provincies (PETRA) en waterschappen (WILMA). 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, uitvoeringsorganisaties en gemeenten hanteren (vrijwel) allemaal architectuurprincipes, die het gebruik van open standaarden en open source software ondersteunen (in zeer grote mate, in grote mate of enigszins). Bij provincies en waterschappen is dat wat lager, maar nog altijd de overgrote meerderheid, respectievelijk 88% en 79%. Door driekwart van de organisaties worden architectuurprincipes toegepast bij de aanschaf of aanbesteding van ICT-diensten

	Architectuurprincipes ondersteunen gebruik van open standaarden en open source software <sup>(a)</sup>	Architectuurprincipes worden toegepast bij aanbestedingen	ICT-infrastructuur is in lijn met laatste versie van NORA <sup>(b)</sup>
Ministeries	100%	69%	69%
Uitvoeringsorganisaties	100%	83%	67%
Provincies	88%	78%	67%
Gemeenten	96%	82%	61%
Waterschappen	79%	43%	29%
Totaal	94%	77%	59%

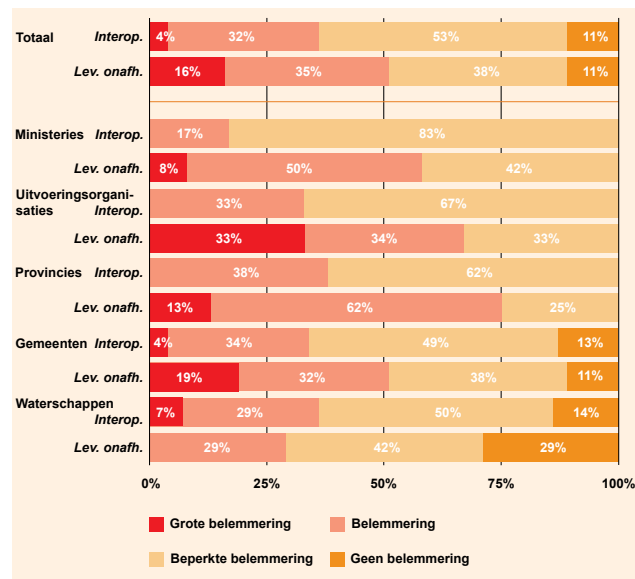
Tabel 7. Toepassing architectuurprincipes

<sup>(a)</sup> Zeer grote mate + grote mate + enigszins <sup>(b)</sup> Cq. MARIJ, GEMMA, PETRA of WILMA

en -producten (waterschappen: 43%). Bij ongeveer tweederde van de organisaties is de ICT-infrastructuur in lijn met de laatste versie van NORA (cq. MARIJ, GEMMA, PETRA of WILMA) en dus met het Interoperabiliteitsraamwerk. Behalve bij de gemeenten: daar is de ICT-infrastructuur slechts bij 29% in lijn met de laatste versie van NORA/GEMMA.

### Gesloten standaarden

In hoeverre vormen gesloten standaarden volgens de respondenten een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit? En in hoeverre vormen gesloten standaarden een belemmering voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid?



Figuur 6. In hoeverre vormen gesloten standaarden een belemmering

Ruim eenderde van de respondenten ziet gesloten standaarden als een belemmering of grote belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit. Met uitzondering van de ministeries: daarvan ziet 17% gesloten standaarden als een belemmering. Volgens 53% van alle respondenten zijn gesloten standaarden een beperkte belemmering (ministeries: 83%) en volgens 11% zelfs in het geheel niet.

Voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid vormen gesloten standaarden volgens veel meer respondenten (51%) een (grote) belemmering. Dat geldt het sterkst voor de provincies (75%) en de uitvoeringsorganisaties (67%). Volgens 38% van alle respondenten zijn gesloten standaarden een beperkte belemmering en volgens 11% in het geheel niet.

### 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 bestandsformaten, 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 ondersteund, alsmede bij 83% van de uitvoeringsorganisaties en 78% van de provincies. De andere overheden zijn minder ver gevorderd: 59% van de gemeenten en 64% van de waterschappen ondersteunen op dit moment ODF. Vergeleken met 2008 is wel een duidelijke verbetering zichtbaar: in 2008 ondersteunde 28% van alle organisaties ODF, dat is inmiddels gestegen tot 66%.

Van de organisaties die ODF (nog) niet ondersteunen (34% van alle organisaties) heeft ruim de helft op dit moment ook nog geen plannen om ODF te gaan implementeren, 28% wil dat uiterlijk eind 2010 doen en 14% eind 2011.

Van de organisaties waar ODF wordt ondersteund (66% van alle organisaties) is ODF bij alle uitvoeringsorganisaties, bij 77% van de ministeries en bij 72% van de provincies voor alle medewerkers als optie beschikbaar. Daarnaast is ODF bij 23% van de ministeries en 14% van de provincies voor een deel van de medewerkers beschikbaar. De gemeenten en waterschappen zijn minder ver gevorderd. Bij 53% de gemeenten die ODF ondersteunen is ODF een optie voor alle medewerkers en bij 33% voor een deel van de medewerkers, voor de waterschappen is dat 56% (alle medewerkers) en 44% (een deel van de medewerkers). Slechts bij 14% van de gemeenten en 14% van de waterschappen is ODF niet beschikbaar als optie voor medewerkers. Het aantal organisaties waar ODF één van de opties is voor alle

medewerkers is gestegen van 48% in 2008 naar 61% in 2009.

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 9 organisaties (6%) naar eigen zeggen daar reeds aan.

Het ondersteunen van ODF is zowel intern relevant, voor de eigen werkprocessen, als voor de externe communicatie. 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. Dat blijkt maar beperkt te gebeuren: bij 9% van de organisaties die ODF ondersteunen is ODF een optie bij maximaal de helft van de documenten op de website en bij 18% is het een optie bij meer dan de helft van de documenten. Bij de resterende 73% is ODF geen optie bij documenten op de eigen website(s).

	ODF wordt ondersteund		ODF is één van de opties voor ...		
	2009	(2008)	alle medewerkers	een deel van de medewerkers	ODF is voor medewerkers niet als optie beschikbaar
Ministeries	100%	(100%)	77%	23%	0%
Uitvoeringsorganisaties	83%	n.v.t.	100%	0%	0%
Provincies	78%	(0%)	72%	14%	14%
Gemeenten	59%	(21%)	53%	33%	14%
Waterschappen	64%	(33%)	56%	44%	0%
Totaal	66%		61%	29%	10%
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>		(28%)	(48%)	(38%)	(14%)

Tabel 8. Ondersteuning ODF

<sup>(a)</sup> Totaal 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

ODF is vooral relevant 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). We hebben daar toch naar gevraagd: bij driekwart van alle organisaties wordt PDF gebruikt voor meer dan 90% van de niet-reviseerbare documenten op de website(s) en bij 23% van de organisaties voor 51-90% van de niet-reviseerbare documenten.

### 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 (10%) heeft geen twijfels en ziet geen hindernissen voor het gebruik van open source software. Dat is een verbetering vergeleken met 2008: toen had slechts 3% geen twijfels. De meeste respondenten hebben dus wel één of meer twijfels.

	Ministeries	Uitvoerings-organisaties	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Totaal
Twijfel aan betrouwbaarheid, stabiliteit, veiligheid	23%	17%	33%	29%	50%	30%
Verwacht minder service, ondersteuning van de software	39%	17%	33%	43%	21%	39%
Twijfel aan compatibiliteit met andere toepassingen, zoals legacy-problematiek	46%	0%	56%	50%	86%	51%
Twijfel aan volwassenheid van producten, gebruiksvriendelijkheid	23%	17%	56%	34%	36%	34%
Verwacht minder ondersteuning door (andere) leveranciers	8%	0%	44%	36%	50%	34%
Verwacht problemen rond invoering, migratie, ondersteunen gebruikers	46%	33%	44%	34%	29%	35%
Wegens lopende contracten in de komende jaren nog niet aan de orde	31%	0%	33%	33%	43%	33%
Vanwege outsourcing of SaaS hebben wij daarop weinig invloed	23%	0%	11%	7%	7%	8%
Anders, namelijk ...	39%	50%	11%	17%	14%	20%
Geen twijfels of hindernissen	8%	17%	11%	11%	0%	10%

Tabel 9. Twijfels en hindernissen m.b.t. open source software

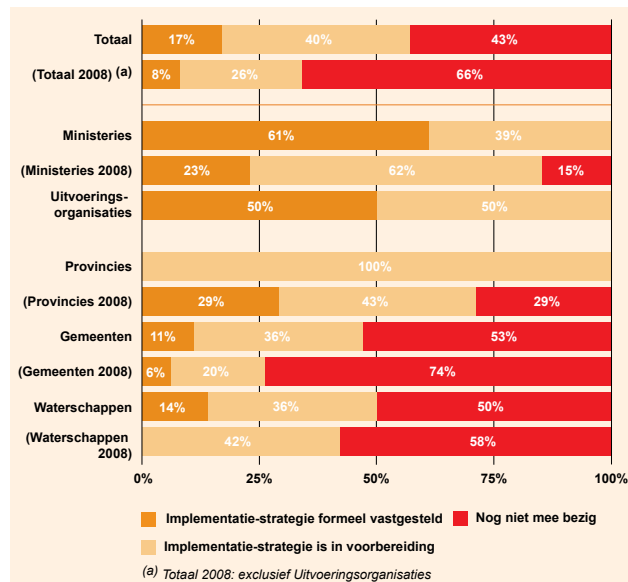
De helft maakt zich zorgen over de compatibiliteit met andere toepassingen en de legacyproblematiek (waterschappen: 86%, uitvoeringsorganisaties: 0%). Daarnaast verwacht ongeveer eenderde minder service en ondersteuning van de open source software zelf. Eveneens eenderde verwacht minder ondersteuning te krijgen door (andere) leveranciers (in 2008 maakte nog 47% zich daar zorgen over). Ook ongeveer eenderde verwacht problemen rond invoering, migratie en het ondersteunen van medewerkers (ministeries: 46%, provincies: 44%). Ook hier een verbetering ten opzichte van 2008: toen verwachtte nog 52% dergelijke problemen. En ongeveer eenderde heeft twijfels over de betrouwbaarheid, stabiliteit en veiligheid van open source software en twijfels over de volwassenheid en gebruiksvriendelijkheid. Bij de uitvoeringsorganisaties leven de meeste van deze twijfels en bezwaren veel minder.

Niet alle respondenten lijken (op korte termijn) meer open source software te gaan gebruiken. Volgens 33% is dat wegens lopende contracten de komende jaren nog niet aan de orde (waterschappen: 43%). En gemiddeld 8% zegt hierop vanwege uitbesteding van IT-diensten (outsourcing) en/of Software-as-a-Service weinig invloed te hebben (ministeries: 23%).

### 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). 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

Alle ministeries hebben een implementatiestrategie formeel vastgesteld (61%) of deze is in voorbereiding (39%). Hier is duidelijk voortgang geboekt: in 2008 had nog slechts 23% een implementatiestrategie formeel vastgesteld, was deze bij 62% in voorbereiding en 15% was daar toen nog niet mee bezig. Ook alle uitvoeringsorganisaties (50% formeel vastgesteld en 50% in voorbereiding) en alle provincies (100% in voorbereiding) zijn vergevorderd. De gemeenten en de



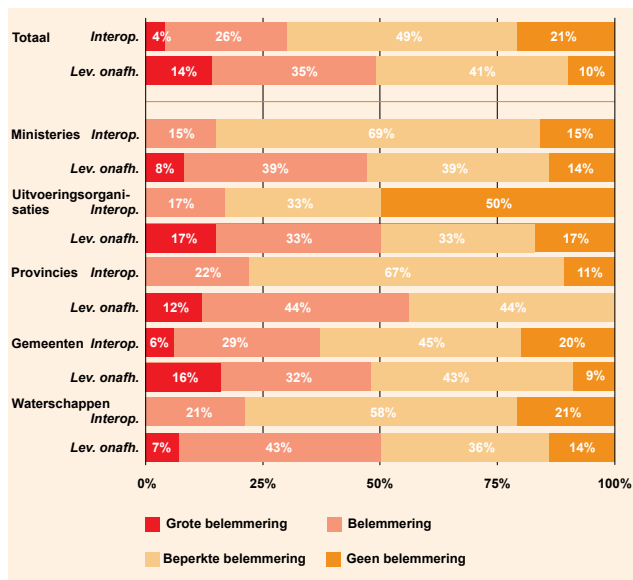
waterschappen zijn nog iets minder ver: 36% heeft een implementatiestrategie vastgesteld, 11% (gemeenten) respectievelijk 14% (waterschappen) bereidt deze voor.

### Ontwikkeling in gebruik van open source software

Veel overheidsorganisaties gaan naar verwachting de komende twee jaar meer open source software gebruiken: 10% heeft concrete plannen die bovendien formeel zijn vastgesteld en bij 49% zijn dergelijke plannen in voorbereiding. De plannen hebben betrekking op open source software voor desktop en voor web/internet (beide 64%) en daarnaast voor beheer (49%) en voor infrastructuur (46%).

### Gesloten source software

In hoeverre zien de respondenten 'closed source software' (beter gezegd: software die niet onder een open source licentie wordt vrijgegeven) als een belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit en/of voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid?



Figuur 8. In hoeverre vormt gesloten source software een belemmering

	Concrete plannen om komende twee jaar meer open source software te gaan gebruiken			Wil meer open source software gaan gebruiken voor ...			
	Ja, formeel vastgesteld	Ja, besluit in voorbereiding	Nee, (nog) niet van plan	infrastructuur	beheer	desktop	web/internet
Ministeries	23%	62%	15%	55%	73%	73%	91%
Uitvoeringsorganisaties	17%	83%	0%	50%	0%	50%	50%
Provincies	11%	33%	56%	50%	50%	75%	50%
Gemeenten	10%	47%	43%	44%	48%	62%	61%
Waterschappen	0%	43%	57%	33%	67%	67%	67%
Totaal	10%	49%	41%	46%	49%	64%	64%

Tabel 10. Concrete plannen om meer open source software te gaan gebruiken



Van alle respondenten ziet 30% gesloten source software als een belemmering of grote belemmering voor het vergroten van de interoperabiliteit. Vooral de gemeenten (35%) denken daar zo over. Bij de andere overheden ziet een kleiner deel van de respondenten gesloten source software als een belemmering, variërend van 15% (ministeries) tot 22% (provincies). Volgens 49% van alle respondenten vormt gesloten source software een beperkte belemmering en volgens 21% zelfs in het geheel niet.

Voor het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid vormt gesloten source software volgens veel meer respondenten (49%) een belemmering (provincies: 56%). Volgens 41% van alle respondenten vormt gesloten source software een beperkte belemmering en volgens 10% in het geheel niet (uitvoeringsorganisaties: 50%).

## 2.4 INVOERING EN GEBRUIK

Het actieplan draait uiteindelijk om het feitelijk toepassen, de monitor volgt daarom de ontwikkeling in het gebruik van open standaarden en het gebruik van open source software van jaar tot jaar.

Wanneer het beleid eenmaal formeel is vastgesteld, moet het door de medewerkers binnen de organisatie in de praktijk toegepast en uitgevoerd (kunnen) worden. Een voorwaarde daarvoor is uiteraard, dat de ICT-medewerkers goed over het beleid zijn geïnformeerd en dat zij over de kennis beschikken die nodig is om het beleid in de praktijk toe te passen.

Bij 50% van de provincies, 38% van de waterschappen en 19% van de gemeenten moet daarmee nog een begin gemaakt worden: de meeste ICT-medewerkers moeten nog over het beleid geïnformeerd worden. Bij de ministeries en de uitvoeringsorganisaties zijn de ICT-medewerkers goed op de hoogte van het beleid. Bij gemiddeld 43% van alle organisaties beschikken zij echter op dit moment nog over

De ICT-medewerkers zijn goed op de hoogte van het beleid ...			De meeste ICT-medewerkers
	èn hebben voldoende kennis om dat in de praktijk toe te passen	maar hebben nog onvoldoende kennis om dat in de praktijk toe te passen	moeten nog over het beleid geïnformeerd worden
Ministeries	54%	46%	0%
Uitvoeringsorganisaties	60%	40%	0%
Provincies	13%	37%	50%
Gemeenten	37%	44%	19%
Waterschappen	31%	31%	38%
Totaal	37%	43%	20%

Tabel 11. Kennis van ICT-medewerkers om beleid OS en OSS toe te kunnen passen

onvoldoende kennis om het beleid in de praktijk toe te passen. Bij 37% van de organisaties zijn de ICT-medewerkers over het beleid geïnformeerd en beschikken zij over voldoende kennis om dat toe te passen. Bij de ministeries (54%) en de uitvoeringsorganisaties (60%) ligt dat percentage hoger, bij de provincies (13%) juist lager.

## 2.4.1 TOEPASSING OPEN STANDAARDEN

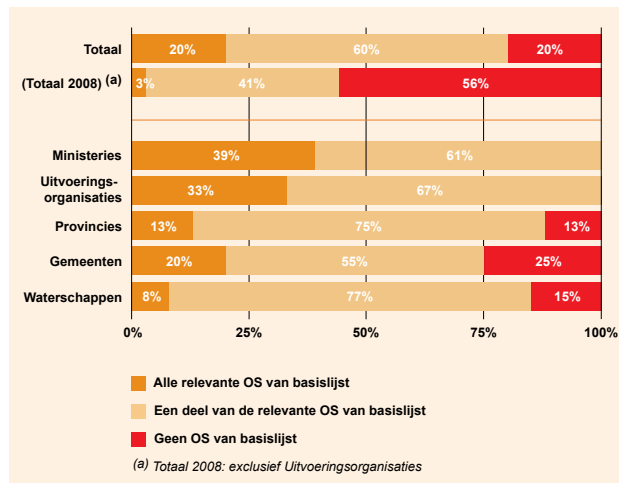
In paragraaf 2.2 hebben wij drie categorieën open standaarden onderscheiden:

- de getoetste standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' (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 'pas toe of leg uit'

Sinds de publicatie van de eerste versie van lijst voor 'pas toe of leg uit' van het Forum Standaardisatie is voor alle overheidsorganisaties 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 'pas toe of leg uit' relevant zijn en voor sommige organisaties zal een deel van de standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' zelden of nooit relevant zijn.



Figuur 9. Toepassen van open standaarden van lijst voor 'pas toe of leg uit' (FS)

Het toepassen van de relevante standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' bij nieuwe inkopen of aanbestedingen is vergeleken met 2008 flink toegenomen: 20% past alle relevante open standaarden toe (2008: 3%) en 60% past een deel van de relevante open standaarden toe (2008: 41%). Alle ministeries en uitvoeringsorganisaties passen relevante open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' toe en een ongeveer eenderde daarvan past zelfs alle relevante standaarden toe. Ook een belangrijk deel van de andere overheden past (een deel van) de relevante standaarden toe: 87% van de provincies, 85% van de waterschappen en 75% van de gemeenten.

Op het moment van meten (oktober 2009) telde de lijst voor 'pas toe of leg uit' 10 open standaarden, welke daarvan worden door deze organisaties toegepast? Veel genoemd zijn de Webrichtlijnen (76%), het Open Document Format ODF (54%) en het Standaard Uitwisselingsformaat

(StUF, 50%). Daarnaast worden ook PDF/A-1a (44%) en JPEG (45%) vaak genoemd. PNG (grafische afbeeldingen binnen ODF, 30%), NEN-ISO/IEC 27002:2007 nl (best practices IT-beveiliging, 25%), NEN-ISO/IEC 27002:2007nl (management IT-beveiliging, 19%) en ebMS/WUS (logistiek berichtuitwisseling, 12%) worden minder vaak genoemd. De SETU-standaard (berichtuitwisseling bemiddeling/inhuur flexibele arbeidskrachten) is nieuw op de lijst en wordt door 3% van de organisaties genoemd. De lijst voor 'pas toe of leg uit' is nu ruim een jaar geleden gepubliceerd, maar deze standaarden blijken dus al door veel organisaties te worden toegepast.

Op welke wijze is het toepassen van deze open standaarden binnen de overheidsorganisaties in de praktijk geborgd? Bij 38% van alle organisaties moet dat nog gebeuren, dit betreft waterschappen (64%), gemeenten (43%) en provincies (22%). Bij de andere organisaties, waaronder alle ministeries en uitvoeringsorganisaties, is het toepassen van open standaarden geborgd door een combinatie van drie maatregelen:

- het gebruik van open standaarden is opgenomen in het informatiserings- of automatiseringsplan (gemiddeld 37%, ministeries: 62%, uitvoeringsorganisaties: 67%),
- de inkoop-medewerkers zijn goed op de hoogte van het beleid en weten hoe zij dat bij ICT-inkopen en -aanbestedingen moeten toepassen (gemiddeld 24%, ministeries: 46%, provincies: 44%),
- en/of er is een procedure operationeel voor 'pas toe of leg uit' waarbij wordt bijgehouden in welke gevallen daarvan gemotiveerd wordt afgeweken (gemiddeld 14%, ministeries 39%).

Gemiddeld 18% van alle organisaties neemt zelf actief deel aan de ontwikkeling en/of het beheer van één of meer open standaarden, bijvoorbeeld als deelnemer aan een 'community'. Bij de ministeries (54%) en de uitvoeringsorganisaties (50%) komt dit veel meer voor dan bij de andere overheden.

Toepassen 'gangbare' open standaarden voor ...					
	berichten-verkeer	tekst, spreadsheets etc.	websites	e-mail	modelleer-/programmeer-talen
Ministeries	100%	100%	100%	85%	69%
Uitvoeringsorganisaties	100%	100%	100%	100%	100%
Provincies	100%	100%	100%	100%	38%
Gemeenten	90%	97%	92%	93%	10%
Waterschappen	86%	100%	100%	100%	21%
Totaal	92%	98%	94%	94%	22%
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>	(88%)	(94%)	(84%)	(95%)	(12%)

Tabel 12. Toepassen van 'gangbare' open standaarden

(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

### 'Gangbare' open standaarden

Afgezien van de lijst voor 'pas toe of leg uit' 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. Ten opzichte van 2008 is het gebruik van 'gangbare' open standaarden verder toegenomen. Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies gebruiken nu één of meer 'gangbare' open standaarden voor berichtenverkeer, voor tekstdocumenten en spreadsheets en voor websites. Ook voor e-mail gebruiken de meeste overheidsorganisaties één of meer 'gangbare' open standaarden.

Alleen op het gebied van modelleer- en programmeertalen past maar een deel van de organisaties 'gangbare' open standaarden toe: gemiddeld 22% (uitvoeringsorganisaties 100%, ministeries 69%).

### 'Nieuwe' open standaarden

Ongeveer 18% van alle organisaties past daarnaast één of meer

'nieuwe' open standaarden toe. Bij de ministeries (39%) en de uitvoeringsorganisaties (33%) komt dat 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: web servers, contentmanagementsysteem, portals, zoekmachines etc.

Gebruik van open source software voor ...				
	infrastructuur	beheer	desktop	web/internet
Ministeries	85%	77%	69%	92%
Uitvoeringsorganisaties	83%	67%	33%	50%
Provincies	56%	44%	33%	100%
Gemeenten	66%	46%	26%	52%
Waterschappen	64%	43%	21%	57%
Totaal	68%	49%	30%	59%
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>	(63%)	(32%)	(12%)	(38%)

Tabel 13. Gebruik van open source software

<sup>(a)</sup> Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties



Op het gebied van infrastructuur wordt door ruim tweederde van de organisaties (onder andere) open source software gebruikt. Bij de ministeries (85%) en de uitvoeringsorganisaties (83%) zelfs door het merendeel van de organisaties. Meer dan de helft van de organisaties gebruikt open source software voor web/internet, een duidelijke stijging ten opzichte van 2008. Alle provincies en 92% van de ministeries gebruiken open source software voor web/internet. Ongeveer de helft van alle organisaties gebruikt open source software voor beheer (ministeries: 77%, uitvoeringsorganisaties: 67%) en ook dat is beduidend meer dan in 2008. Het gebruik van open source software voor desktop-toepassingen is beperkter: gemiddeld 30% van alle organisaties, bij ministeries 69%. In 2008 was dat overigens nog aanmerkelijk lager. Slechts een klein deel van de respondenten (gemiddeld 5%) 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.

In het afgelopen jaar hebben de ondervraagde organisaties gemiddeld 4,5 inkoop of aanbestedingen voor software gedaan. Bij 22% van de inkoop of aanbestedingen werd (ook) open source software aangeboden en in de helft van die gevallen is uiteindelijk voor open source software gekozen.

Van alle overheidsorganisaties weegt 19% (ministeries: 46%, uitvoeringsorganisaties: 33%) de mogelijke voordelen en bijzondere kenmerken van open source software zwaar mee in de eisen en wensen bij inkoop en aanbestedingen. Bij 40% worden deze licht meegewogen en bij 41% (ministeries: 8%) wordt aan de mogelijke voordelen en bijzondere kenmerken van open source software niet apart aandacht besteed.

Gemiddeld 16% van alle organisaties neemt zelf actief deel aan een 'community' van één of meer open source software applicaties. Het gaat hierbij voornamelijk om ministeries (31%) en provincies (33%) en daarnaast om gemeenten (16%). Geen van de uitvoeringsorganisaties en de waterschappen neemt deel aan een open source software 'community'.

## 2.5 RESULTATEN EN EFFECTEN

Twee van de drie doelstellingen van het actieplan NOiV leveren voor de doelgroepen direct merkbare effecten op<sup>5</sup>: het vergroten van de interoperabiliteit en het verminderen van de leveranciersafhankelijkheid.

<sup>5</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.

### 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.

Een belangrijk deel van de respondenten, zeker bij de waterschappen, heeft in het afgelopen jaar geen effecten ervaren. Een ander deel ziet wel positieve effecten, vooral op de interoperabiliteit (34%) en de samenwerking met andere (overheids)organisaties (32%) en in mindere mate op de leveranciersafhankelijkheid (20%). Daar staat een zeer kleine groep respondenten tegenover, die juist een negatief effect ziet (3%). Vergeleken met 2008 wordt vooral het effect op interoperabiliteit dit jaar hoger ingeschat.

#### 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	42%	42%	25%
Uitvoeringsorganisaties	50%	50%	0%
Provincies	38%	63%	25%
Gemeenten	34%	30%	23%
Waterschappen	21%	14%	0%
Totaal	34%	32%	20%
(Totaal 2008) <sup>(a)</sup>	(25%)	(33%)	(18%)

Tabel 14. Effect op doelstellingen van het actieplan NOiV

<sup>(a)</sup> Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties; scores hereberekend (nu excl. 'weet niet') <sup>(b)</sup> Scores ++ en + (van vijfpuntsschaal: ++/+/--)

### 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. Veel respondenten, zeker bij de uitvoeringsorganisaties en de waterschappen, zien in het afgelopen jaar geen effecten. Een minderheid ziet een positief effect, het meest op de kwaliteit (22%) en daarnaast op de kosten (16%) en de bedrijfszekerheid (12%). Vooral het effect op de kosten wordt dit jaar hoger ingeschat dan in 2008 (7%).

### 2.6 VOORTGANG PER DOELGROEP: DE RANKING

De ambities van het actieplan NOiV zijn vertaald in de jaarlijkse 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. 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>6</sup>.

<sup>6</sup> Deze informatie is dus verder niet geverifieerd.

### 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 'pas toe of leg uit'-principe (totaal 20 punten);
- het toepassen van open standaarden, zowel van de lijst voor 'pas toe of leg uit' (FS) als ook meer 'gangbare' open standaarden, en het ondersteunen van ODF (totaal 20 punten);
- het vaststellen van een implementatiestrategie voor open source software (totaal 20 punten);
- het gebruik van één of meer open source software-applicaties voor elk van de vier toepassingsgebieden (totaal 20 punten).

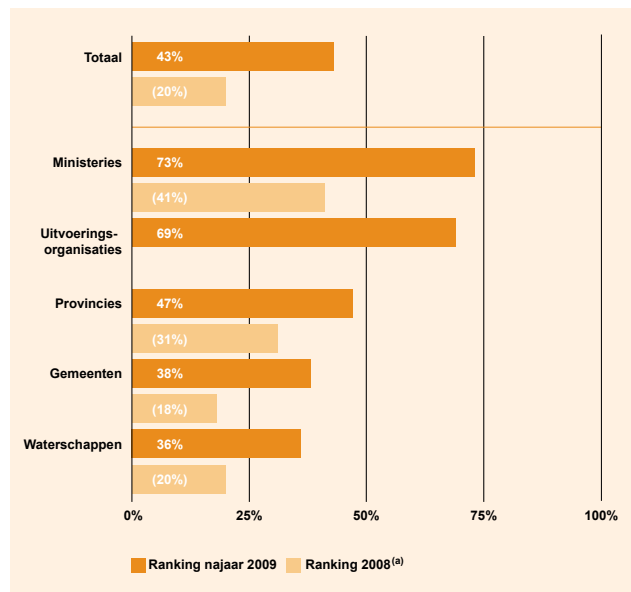
Dankzij OS en OSS is in het afgelopen jaar ...			
	Kosten afgenomen (b)	Kwaliteit toegenomen (b)	Bedrijfszekerheid toegenomen (b)
Ministeries	8%	25%	25%
Uitvoeringsorganisaties	0%	0%	0%
Provincies	0%	25%	0%
Gemeenten	21%	26%	14%
Waterschappen	0%	0%	0%
Totaal	16%	22%	12%
(Totaal 2008) (a)	(7%)	(22%)	(9%)

Tabel 15. Effect op kosten, kwaliteit en bedrijfszekerheid

(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties; scores hereberekend (nu excl. 'weet niet') (b) Scores ++ en + (van vijfpuntsschaal: ++/+/--)

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)).

Gemiddeld behalen de organisaties die dit najaar de vragenlijst hebben beantwoord 43 punten. De score loopt echter sterk uiteen naar doelgroep. De ministeries bijvoorbeeld scoren gemiddeld 73 punten, bijna twee keer zoveel als de gemeenten (38 punten).



Figuur 10. Voortgang uitvoering actieplan, o.b.v. ranking

(a) Gemiddelde 2008: exclusief Uitvoeringsorganisaties

Afgemeten aan de gemiddelde scores op deze ranking, is de uitvoering van het actieplan in het afgelopen jaar flink gevorderd: de gemiddelde score voor alle doelgroepen samen is meer dan verdubbeld van 20 punten in 2008 naar 43 punten in 2009. Ook voor alle doelgroepen afzonderlijk is, vergeleken met 2008, de score sterk verbeterd.

Het totaal-gemiddelde wordt overigens sterk beïnvloed door de kleinere gemeenten: in aantal gemeten maken deze bijna tweederde van de steekproef uit. Het aantal (middel)grote gemeenten is beperkt (van alle 441 gemeenten heeft 14% meer dan 50.000 inwoners), maar zij zijn zeker zo belangrijk: de helft van de inwoners woont in één van de (middel)grote gemeenten. De kleinere gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld scoren gemiddeld 34 punten, de (middel)grote gemeenten gemiddeld 61 punten. Laten we de kleinere gemeenten buiten beschouwing, dan is het totaal-gemiddelde 56 punten.



In de ranking staat dit najaar bij de ministeries het ministerie van VROM bovenaan, op de voet gevolgd door het ministerie van Economisch Zaken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken staat op de derde plaats. Ook de uitvoeringsorganisaties behalen hoge scores: hier voert de IND de ranglijst aan, gevolgd door het Kadaster en de IB-Groep.

De scores van de provincies en de waterschappen zijn wat lager. Hier staan de provincies Gelderland, Groningen en Overijssel en de waterschappen 'De Dommel', 'Peel en Maasvallei' en 'Zuiderzeeland' boven aan de ranglijst.

De gemeenten Nijmegen en Eindhoven voeren de ranglijst van de gemeenten aan, gevolgd door de – relatief kleine (12.000 inwoners) – gemeente Grootegast. Amsterdam en Gouda bezetten de vierde en vijfde plaats. Onderverdeeld naar grootteklasse is Nijmegen koploper van de grote gemeenten en is Grootegast dat voor gemeenten met 10.000-50.000 inwoners. Daarnaast voeren Gouda (50.000-100.000 inwoners) en Bolsward (minder dan 10.000 inwoners) de andere (deel)ranglijsten aan.

Ministeries		Waterschappen			
1. (3)	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	90,0			
2. (1)	Economische Zaken	89,5	1. (19)	Nijmegen	87,0
3. (2)	Buitenlandse Zaken	84,5	2. (9)	Eindhoven	82,0
<b>Uitvoeringsorganisaties</b>			3. (36)	Grootegast	82,0
1. (4)	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	89,0	4. (13)	Amsterdam	80,5
2. (1)	Kadaster	85,5	5. (-)	Gouda	77,0
3. (3)	Informatie Beheer Groep (IB-Groep)	84,0	6. (4)	Ede	76,0
<b>Provincies</b>			7. (2)	Son en Breugel & Nuenen	74,0
1. (4)	Gelderland	61,5	8. (15)	Maasdonk	68,0
2. (2)	Groningen	60,5	9. (-)	Lemsterland	67,5
3. (-)	Overijssel	60,0	10. (-)	Harlingen	67,5
<b>Waterschappen</b>			<b>Koplopers gemeenten, naar aantal inwoners</b>		
1. (-)	Waterschap De Dommel	68,5	meer dan 100.000:	Nijmegen	87,0
2. (5)	Waterschap Peel en Maasvallei	67,0	50.000 – 100.000:	Gouda	77,0
3. (4)	Waterschap Zuiderzeeland	52,0	10.000 – 50.000:	Grootegast	82,0
			minder dan 10.000:	Bolsward	67,0

Tabel 16. Ranking: de hoogste scores per doelgroep (najaar 2009)  
(tussen haakjes: positie ranking voorjaar 2009)

### Voorhoede-ranking 2009

Dit jaar wordt voor het eerst ook een voorhoede-ranking gepubliceerd: welke organisaties lopen voorop, gaan verder dan de letter van het actieplan, houden zich actief bezig met open standaarden en open source software en hebben het beleid structureel een plek gegeven in de dagelijkse praktijk binnen hun organisatie?

Het ministerie van Algemene Zaken voert deze eerste voorhoede-ranking aan, gevolgd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het Waterschap Zuiderzeeland staat op de derde plaats, gevolgd door de provincie Groningen en de gemeente Ede.

Ranking	
1.	Ministerie van Algemene Zaken 81,0
2.	Ministerie van Verkeer en Waterstaat 70,0
3.	Waterschap Zuiderzeeland 66,0
4.	Provincie Groningen 65,5
5.	Gemeente Ede 61,7
6.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 61,0
7.	Ministerie van Financiën 54,0
8.	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 52,0
	Gemeente Maasdonk 52,0
9.	Gemeente Nijmegen 51,0
	Ministerie van Justitie 51,0
10.	Ministerie van Buitenlandse Zaken 50,0
	Ministerie van Defensie 50,0

Tabel 17. Voorhoede-ranking: hoogste scores (najaar 2009)





$$2 + 2 = 4$$



# BIJLAGE 1: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	UvW	Unie van Waterschappen
CRM	Customer Relations Management	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
ebMS	Electronic Business using eXtensible Markup Language	WILMA	referentie-architectuur voor de waterschappen
EZ	(ministerie van) Economische Zaken	WUS	WSDL-UDDI-SOAP
FS	(bureau) Forum Standaardisatie		
GEMMA	Gemeentelijke Model Architectuur		
GEO-	Geografisch		
ICTU	(stichting) ICT-Uitvoeringsorganisatie		
IEC	International Electrotechnical Commission		
I&A	Informatisering en Automatisering		
IOR	Interoperabiliteitsraamwerk		
IPO	Interprovinciaal Overleg		
ISO	International Organization for Standardization		
JPEG	Joint Photographic Experts Group		
MARIJ	Modelarchitectuur Rijksdienst		
NEN	Nederlands Normalisatie-Instituut		
NOiV	(actieplan) Nederland Open in Verbinding		
NORA	Nederlandse Overheid Referentie Architectuur		
NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid		
ODF	Open Document Format		
OS	Open Standaarden		
OSS	Open Source Software		
PDF	Portable Document Format		
PETRA	Provinciale Enterprise Referentie Architectuur		
PNG	Portable Network Graphics		
SaaS	Software-as-a-Service		
SETU	Stichting Electronische Transacties Uitzendbranche		
StUF	Standaard UitwisselingsFormaat		



# 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: 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 bevordert 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 communicatiebijeenkomsten 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 2008 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 nieuwen verbouw 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 gezien 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 24 mei 2007 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 (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.

**Actielijn17 ----- 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).



**Programmabureau NOiV**

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 070-888-7773



## COLOFON

Auteur: Jaap Korpel

Veldwerk: NOiV in samenwerking met RENOIR

Marketing & Communicatie: Caroline van Balen

Secretariaat: Anuskha Soerahi

Vormgeving: New Case, Den Haag

Drukwerk: KDS, Den Haag

Oplage: 2000

oktober 2009

Monitor NOiV is een uitgave van programmabureau NOiV



Op deze uitgave is een Creative Commons Licentie van toepassing.

Deze uitgave is met de grootste zorg samengesteld. Desondanks

kunnen er (druk)fouten of onvolledigheden in voorkomen.

Hiervoor aanvaardt de uitgever geen enkele aansprakelijkheid.

# PROGRAMMA NEDERLAND OPEN IN VERBINDING (NOiV)

Nederland Open in Verbinding' (NOiV) is de titel van het actieplan over open standaarden en open source software van de Nederlandse overheid, dat vanaf 1 januari 2008 wordt uitgevoerd. Jaarlijkse publicatie van de Monitor maakt deel uit van het actieplan. De Monitor geeft het actuele beeld van de voortgang van de actielijnen en acties die zijn opgenomen in het actieplan. Het onderzoek wordt onder leiding van het programmabureau NOiV uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit rapport is de weergave van de stand van zaken bij overheidsorganisaties in oktober 2009.

WILHELMINA VAN PRUISENWEG 104  
2595 AN DEN HAAG  
POSTBUS 84011  
2508 AA DEN HAAG  
[WWW.NOIV.NL](http://WWW.NOIV.NL)

NOiV IS EEN PROGRAMMA VAN

