

Tweede Voortgangsrapportage Nederland Open in Verbinding

1. Voortgang en effecten actieplan

De monitor toont aan dat doelstellingen ten aanzien van de houding en verankering in het beleid grotendeels behaald zijn. Ter illustratie een paar cijfers uit de Monitor NOiV¹: was in 2008 het actieplan nog maar bij twee derde van de overheidsorganisaties bekend, in 2009 is dat volgens de Monitor NOiV nagenoeg overal het geval (99%). Het draagvlak voor het toepassen van open standaarden is heel groot: 89% van de overheidsorganisaties vindt dat zelfs zeer belangrijk. Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies, de helft van de gemeenten en 64% van de waterschappen hebben het 'pas toe of leg uit' principe vastgesteld, of in voorbereiding.

Over het gebruik van open source software wordt genuanceerder gedacht. Hoewel 85% van de overheidsorganisaties daar wel belang aan hecht, vindt ruim een derde (37%) het belangrijk of zelfs zeer belangrijk. Bij de ministeries is dat overigens 92%. Alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies en de helft van de gemeenten en waterschappen hebben een implementatiestrategie open source software vastgesteld, of in voorbereiding.

De monitor toont aan dat het daadwerkelijke gebruik van open standaarden en open source software ook toeneemt. Toch moeten er nog flinke slagen gemaakt worden in de beleidsimplementatie in de zin dat open standaarden en open source software 'business as usual' genoemd mogen worden.

Hieronder geef ik eerst aan wat de stand van zaken is op het gebied van open standaarden en daarna op het gebied van open source software.

Verplicht gebruik van open standaarden: 'pas toe of leg uit'

De verplichting om open standaarden te gebruiken is voor het Rijk vastgelegd in het Besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken van 8 november 2008 tot vaststelling van de Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten. Voor de decentrale overheden is dit vastgelegd in bestuursakkoorden. Voor de maatschappelijke sectoren zijn nog geen vergelijkbare sectorale afspraken.

Over de (resultaats)verplichting om open standaarden te gebruiken (pas toe) moeten overheidorganisaties zelf verantwoording afleggen door in hun jaarverslagen een toelichting te geven op eventuele afwijkingen van deze verplichting (leg uit). Een vergelijkbare manier van verantwoording afleggen biedt het programma Duurzaam Inkopen. De ambitie van 100% duurzaam inkopen is, net als de verplichting om open standaarden te gebruiken, een resultaatsverplichting en geen wettelijke verplichting. Ieder ministerie moet zelf verantwoording afleggen over de behaalde resultaten op het gebied van duurzaam inkopen. Voldoet een ministerie in 2010 niet aan de doelstelling, dan legt de minister hiervoor een verklaring af aan de Tweede Kamer. Ook voor de uitvoering van het actieplan NOiV binnen het Rijk en de maatschappelijke sectoren zijn de verantwoordelijke ministeries aanspreekbaar.

¹ De NOiV Monitor 2009 betreft de Rijksoverheid, mede-overheden en grote uitvoeringsorganisaties (Manifestgroep). NOiV is voor maatschappelijke sectoren op dit moment nog niet in beleid of sectorale afspraken vertaald.

Bij alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies is het 'pas toe of leg uit' principe voor open standaarden ingevoerd of is een besluit daarover in voorbereiding. De waterschappen (64%) en de gemeenten (55%) zijn hiermee nog minder ver gevorderd. De open standaarden van de lijst voor 'pas toe of leg uit' worden, wanneer ze voor een aanbesteding relevant zijn, door 80% van de overheidsorganisaties toegepast. Bij de ministeries en de uitvoeringsorganisaties is dat 100%. Een belangrijk deel van de overheidsorganisaties heeft het toepassen van open standaarden inmiddels ook in de praktijk geborgd binnen de eigen organisatie, bijvoorbeeld door dit op te nemen in het informatiserings- of automatiseringsplan (37%).

De lijst voor 'pas toe of leg uit' van het College Standaardisatie is uitgebreid tot 15 open standaarden en momenteel (juni 2010) worden 10 aangemelde standaarden getoetst. Daarnaast is een lijst met inmiddels 42 'gangbare open standaarden' gepubliceerd, die breed geaccepteerd en gebruikt worden.

De Nederlandse overheid wordt dus steeds rijper voor open standaarden. Het bedrijfsleven speelt daarop in. Zo onderschrijven steeds meer softwarebedrijven het belang van open standaarden en werken ze mee aan een betere implementatie ervan. In dit verband ben ik verheugd over het leveranciersmanifest voor open standaarden, dat in januari aan de staatssecretaris van Economische Zaken is aangeboden. Inmiddels hebben 32 software- en dienstenleveranciers dit Manifest ondertekend. Zij committeren zich aan het gebruik van open standaarden in de software die zij aan de overheid leveren. Verder beloven ze de transparantie, controleerbaarheid, beheersbaarheid en digitale duurzaamheid te bevorderen. Via hun website geven zij inzicht in op welke wijze zij hieraan voldoen.

Vraag, aanbod en gebruik van open source software

Ook de markt voor open source software is duidelijk in beweging. Meer open source producten worden volwassen². Zowel vraag als aanbod nemen toe. Op bepaalde deelmarkten zien open source dienstverleners hun marktaandeel binnen de overheid groeien. Zo is er stijgende belangstelling voor ondermeer open source databases, besturingssystemen, voor websites en contentmanagementsystemen. Ook leveranciers van pakketsoftware die onder een betaalde licentie wordt verleend zoeken momenteel naar businessvormen die tegemoet komen aan de wensen van de overheid op het gebied van open source software. Zo groeit het aanbod van hybride vormen van open en gesloten source software.

Het aantal overheidsorganisaties dat open source software gebruikt groeit snel. Zo is de nieuwe rijksbrede website Rijksoverheid.nl, waarvan op 31 maart 2010 de eerste versie is gelanceerd, gebaseerd op open source software. Maar ook gemeentes, zoals Rotterdam en Rijswijk, zijn in het nieuws geweest met de ontwikkeling van gemeentespecifieke open software die zij vervolgens voor hergebruik beschikbaar stellen.

De monitorcijfers laten zien dat open source software bij de overheid vooral gebruikt wordt 'onder de motorkap' en als er sprake is van volwassen producten. Zo zijn er meer dan 200 verschillende

² Met volwassen OSS wordt software bedoeld die geruime tijd bestaat en die een actieve gebruikersgemeenschap kent, waarvoor de markt ondersteunende diensten aanbiedt, en die vaak ook 'off the shelf' beschikbaar is.

open source softwarepakketten in gebruik bij het Rijk³. Open source software wordt het meest gebruikt (63%) voor infrastructuur: besturingssystemen, databases, netwerkdiensten, applicatieservers en dergelijke. Daarnaast voor web/internet-toepassingen (38%) en beheer (32%). Het gebruik van open source software in de kantooromgeving (de desktop) blijft echter achter (12%). De desktop van een grote organisatie is een uiterst complex samenspel van honderden (en soms wel duizenden) verschillende soorten software. Om open source software op de desktop een kans te geven, moeten deze applicaties uit de voeten kunnen met open standaarden. Dat is tot nu toe vaak niet het geval. Het doorbreken van deze legacy-problematiek is weerbarstig, soms kostbaar en vereist krachtige sturing en een lange adem. Maar ook als de desktop wel met open source applicaties werkt, blijkt in de praktijk dat gebruikers weerstand ontwikkelen omdat ze aanlopen tegen uitwisselingsproblematiek. Die uitwisselingsproblematiek is veelal te wijten aan de ICT-systemen van externe organisaties, burgers of bedrijven die niet werken op basis van open standaarden. De open werkplek komt daardoor maar moeilijk van de grond.

Behoefte aan kennis en ondersteuning bij uitvoering van het beleid

De actielijnen van het actieplan worden voor een belangrijk deel uitgevoerd door de vakdepartementen en de verschillende medeoverheden en sectoren. Zij worden daarbij ondersteund en gefaciliteerd door een programmabureau dat is ondergebracht bij de ICTU. Dit bureau werkt samen met ICT-leveranciersorganisaties, maatschappelijke organisaties en het Forum Standaardisatie. Dat zorgt ook voor borging van de effecten op langere termijn. Het programmabureau heeft overigens geen formele doorzettingsmacht. Of de uitvoering van het actieplan slaagt, is primair de verantwoordelijkheid van de (overheids)organisaties zelf en hangt af van hun kennisniveau, hun verandervermogen en hun implementatiekracht.

Uit de monitor blijkt dat overheidsorganisaties, zeker nu deze het beleid steeds meer implementeren, een groeiende behoefte hebben aan kennis en instrumentaria om open standaarden en open source software toe te passen. Bijna de helft van de organisaties geeft aan nog over te weinig kennis te beschikken voor het op grotere schaal toepassen van open standaarden en open source software. Er zijn veel vragen over volwassenheid, betrouwbaarheid en stabiliteit van open standaarden en open source software. Er is behoefte aan een overzicht van welke open standaarden en open source software beschikbaar zijn voor welke toepassingsgebieden, aan zichtbaarheid dat leveranciers zich aan de vereiste open standaarden houden. Ook is er behoefte aan praktijkvoorbeelden en 'best practices', het delen van kennis en informatie over de consequenties van het toepassen van deze open standaarden en hoe deze te verwerken in de eisen en wensen bij aanbestedingen. Voor het hergebruik van software en de ontwikkeling en het beheer willen overheidsorganisaties graag ervaring opdoen met community-vorming. Het programmabureau NOiV stelt al veel kennis en instrumentaria beschikbaar, o.a. via de website www.noiv.nl, en bouwt dit in samenspraak met overheden en leveranciers verder uit. Sinds eind 2009 is deze website ook interactief en daarmee geschikt voor het actief uitwisselen van kennis en ervaringen van overheden en leveranciers. Van deze mogelijkheden (bijvoorbeeld een wiki) wordt actief gebruik gemaakt.

Open standaarden en open source software in onderwijs en zorg

Vanwege de grote mate van autonomie en relatief grote zelfstandigheid van organisaties op het vlak van bedrijfsvoering en automatisering in zowel het onderwijs als in de zorg vergt het gerichte

³ Rapportage over implementatiestrategie bij het Rijk (De stand van zaken van het open source software beleid van de Rijksoverheid, zie <https://noiv.nl/files/2009/12/Implementatiestrategie.pdf>).

aandacht om het beleid overal goed te laten landen. Acties gericht op bewustwording en implementatie van het open standaarden en open source softwarebeleid kenmerken zich in deze sectoren niet door een 'one size fits all' benadering.

In 2009 is verkend, zowel voor de sector onderwijs als voor de sector zorg, welke mogelijkheden er zijn om meer open standaarden en open source software in die sectoren toe te passen. Op dat vlak zijn verschillende goede initiatieven in de sectoren zelf genomen. Waar mogelijk en zinvol zijn deze aangevuld met concrete acties vanuit het programmabureau NOiV. Helaas constateer ik dat deze acties onvoldoende in staat zijn om de massa te ontwikkelen die nodig is om open standaarden en open source software in deze sectoren tot 'business as usual' maakt. Daarvoor is meer bestuurlijk draagvlak binnen de sectoren zelf nodig.

De activiteiten van de NOiV-ambassadeurs zijn erop gericht het draagvlak voor het actieplan onder de bestuurders en beslissers in de sectoren te vergroten. Daartoe gaan zij in 2010 in gesprek met bestuurders van 'best practice' organisaties ter inspiratie van andere bestuurders. Tevens organiseert het programmabureau NOiV een zogenoemde masterclass over open standaarden en open source software voor bestuurders in de zorg. Daarnaast wordt bekeken of het concept bestuurstafel decentrale overheden ook toepasbaar is in de sectoren zorg en onderwijs. Door bestuurders en leveranciers samen aan tafel uit te nodigen, kunnen knelpunten in interoperabiliteit in de eerste plaats onderkend en vervolgens wellicht opgelost worden. Bij de decentrale overheden is deze benadering reeds succesvol.

Ik verwacht dat het, mede door deze initiatieven, in de toekomst mogelijk wordt nadere afspraken te maken tussen de verantwoordelijke departementen en de koepelorganisaties over de uitvoering van het actieplan in de sectoren onderwijs en zorg. Dergelijke afspraken zijn nodig om het actieplan in den brede te laten landen.

2. Acties en vervolgstappen in 2010

Het NOiV-beleid komt tot uitdrukking in de manier waarop overheden ICT-oplossingen ontwerpen, aanbesteden, kiezen en gebruiken. Dit gaat veelal gepaard met organisatieverandering en roept daarom naast enthousiasme ook weerstand op. In dat licht is het niet verwonderlijk dat overheidsorganisaties soms moeite hebben de ambities en actielijnen van het actieplan op tijd te realiseren.

Omdat ik het belang van open standaarden cruciaal acht voor interoperabele en leveranciersafhankelijke overheden, heb ik in 2009 de uitvoering van het actieplan een extra impuls gegeven door het toekennen van meer financiële middelen dan oorspronkelijk voorzien. Daarmee is de advies- en ondersteuningsfunctie van het programmabureau versterkt en is prioriteit gegeven aan de ondersteuning bij en monitoring van het goed aanbesteden van ICT-producten en -diensten. Ook is daarmee, mede met het oog op borging, actief aansluiting gezocht bij de ideeën en initiatieven van andere organisaties, zoals de open communities.

Nu de uitvoering van het actieplan in 2009 op gang is gekomen, is het zaak het gebruik van open standaarden en open source software stevig uit te bouwen, zodat het zogenoemde sneeuwbaaleffect ontstaat dat open standaarden en open source software tot 'business as usual' maakt. Vandaar dat ik ook in 2010 een extra financiële impuls geef aan de uitvoering. Daardoor wordt het oorspronkelijke budget van 1,35 miljoen euro opgehoogd naar 2,7 miljoen euro. Met deze intensivering kunnen de

adviesfunctie, de platformfunctie voor interactieve kennisdeling en de faciliterende rol van het programmabureau worden versterkt. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook de ondersteuning geborgd voor ministeries bij het realiseren van de implementatiestrategieën voor open source software (actielijn 7) die in 2009 zijn ontwikkeld. Tevens wordt de ondersteuning en monitoring van aanbestedingen geïntensiveerd. Daarnaast wordt, met hulp van de ambassadeurs NOiV, gericht actie ondernomen richting bestuurders van gemeenten, waterschappen en van organisaties in onderwijs en zorg, om op dat niveau draagvlak te creëren voor implementatiestrategieën voor open standaarden en open source software.

Voor wat betreft open standaarden komt er naast focus op vaststellen van open standaarden op de lijsten van Bureau Forum Standaardisatie meer aandacht voor adoptie en gebruik van open standaarden. Ten aanzien van het gebruik van open source software constateer ik dat met name de desktop een aandachtspunt is in de uitvoering van het actieplan. Niet alleen om een level playing field en innovatie op de softwaremarkt te bevorderen, maar ook omdat het doorbreken van de verwevenheid van (gesloten) desktopapplicaties nodig is om daadwerkelijk gebruik van de open standaard ODF (Open Document Format) door overheidsorganisaties mogelijk te maken. Daarnaast is hergebruik van software een aandachtspunt. Veel overheidsorganisaties willen best (maatwerk)software ter beschikking stellen, maar worstelen met de organisatie- en beheersvraagstukken daaromtrent.

Hieronder licht ik toe welke specifieke acties op bovengenoemde punten worden voorzien.

NOiV bij ICT-aanbestedingen en verwerving van software

In 2009 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de vakministers gewezen op de Rijksinstructie open standaarden en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving ervan binnen het eigen departement en beleidsterrein. Verder bleek vorig jaar uit een aantal steekproeven dat de kwaliteit van bestekken en programma's van eisen voor ICT-aanbestedingen vaak te wensen over laat. Deze steekproeven hebben er mede voor gezorgd dat het open standaarden en open source softwarebeleid ook bij decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties beter in beeld kwam.

Over aanbestedingen die niet in lijn zijn met het NOiV-beleid stelt het programmabureau vragen aan de aanbestedende dienst, opdat deze kunnen worden bijgesteld. Daarbij biedt het bureau aan om de aanbestedende organisatie desgewenst te ondersteunen. In 2010 gaat het programmabureau door met het uitvoeren van dergelijke steekproeven aan de hand van de publicaties op de aanbestedingskalender.

In 2010 zal ik het vraagstuk van aanbesteding en verwerving ook benaderen vanuit een meer positieve insteek. Dit houdt enerzijds in dat vooral die organisaties benaderd worden die in het stadium van gedachtevorming zitten. Dit is belangrijk omdat met name in deze fase het NOiV-beleid effectief kan worden meegenomen. Anderzijds stel ik regelmatig een goede aanbesteding centraal op de NOiV-website. Dit is een aanbesteding die voldoet aan het beleid ter zake van de open standaarden en/of waarin kundig rekening wordt gehouden met de mogelijkheid open source software oplossingen te gebruiken. Ik zal jaarlijks de beste aanbesteding met een prijs belonen. Ik verwacht hiervan niet alleen meer positieve uitstraling maar ook meer praktische handvatten voor overheden voor het opstellen van een functioneel bestek van eisen waarin het open standaarden en open source softwarebeleid goed tot uitdrukking komt.

Onbekend maakt onbemind. Dat is zeker één van de redenen waarom bij de aanbesteding van ICT vaak wordt teruggevallen op bekende oplossingen en bekende leveranciers. In overleg met de CIO Rijk wordt daarom op dit moment gewerkt aan een cursusmodule open ICT binnen de overheid en het aanvullen van kennis over open standaarden en open source software. Door middel van een zogenoemde competentiepool kunnen medewerkers die meer competenties, ervaring en kennis hebben op het gebied van open standaarden en/of open source software hun expertise delen met collega's die deze expertise nog ontberen. Naar verwachting zal meer deskundigheid over open standaarden en open source software leiden tot minder koudwatervrees voor open oplossingen bij de aanschaf en verwerving van ICT. Dit zou ook tot uitdrukking moeten komen in de aanbestedingspraktijk.

Op de NOiV-website en de bijhorende wiki wordt informatie en kennis aangeboden voor aanbestedende diensten, ook in de vorm van modelteksten. Het gebruik en hergebruik van deze voorbeeldteksten door alle betrokken partijen maakt het in de praktijk brengen van het NOiV-beleid eenvoudiger en versnelt de implementatie ervan. Nieuwe kennis en inzichten en opgedane ervaringen worden, door deze via de NOiV-portal en -wiki beschikbaar te stellen, bovendien voor de toekomst geborgd.

Adoptie en gebruik van open standaarden

Over de voordelen en de wenselijkheid van open standaarden bestaat geen discussie, noch bij overheidsorganisaties, noch bij leveranciers. Overheden hebben steeds meer handvatten om aan de verplichting om open standaarden te gebruiken gevolg te geven. Zo zijn de lijsten van het Forum Standaardisatie groeiend en veel softwareleveranciers ondersteunen het beleid. De uitdaging voor de komende jaren bestaat erin werk te maken van daadwerkelijke adoptie en gebruik van open standaarden.

Dit is een voortdurend proces en veelal maatwerk per standaard: standaarden moeten geactualiseerd en goed beheerd worden, regelmatig moeten nieuwe (open) standaarden ontwikkeld worden en de standaarden moeten toegepast worden in systemen en applicaties.

Dit zorgt voor druk op het beheer van standaarden. Zo is er een toenemende roep om certificering en arbitrage bij implementaties van standaarden in software. Bureau en Forum Standaardisatie en het programmabureau NOiV ondersteunen het professionaliseren van het beheer met een leidraad voor het opzetten van een succesvolle beheerorganisatie.

Om overheden te laten zien dat implementaties van een open standaard in software correct zijn en goed functioneren, krijgen leveranciers de mogelijkheid op zogenoemde Plugfests hun werkende koppelingen te demonstreren. Dit is in 2009 bijvoorbeeld gebeurd voor ODF en voor de onderwijsleermaterialenstandaarden van Kennisnet. Leveranciers ervaren het als een positieve manier om hun software te toetsen en te verbeteren, terwijl gebruikers de mogelijkheid hebben objectieve informatie te verkrijgen over de compatibiliteit van bepaalde producten met open standaarden. In 2010 krijgen deze Plugfests een vervolg. Daarbij wordt ook actief de samenwerking gezocht met organisaties als Kennisnet en het Kwaliteitsinstituut voor Nederlandse Gemeenten (KING).

In 2009 is gestart met de bestuurderstafel decentrale overheden gericht op het oplossen van een aantal knelpunten in de implementatie van open standaarden. Bestuurders en gebruikers bij gemeenten, provincies en waterschappen gaan daar samen om tafel om oplossingen te bedenken en

uit te voeren en impasses te doorbreken. De deelnemers aan deze tafel zijn enthousiast. Deze tafel wordt daarom wegens succes vervolgd in 2010. Naast het leveranciersmanifest open standaarden zijn een aantal andere doorbraken in voorbereiding, waaronder een afwegingsmodel voor de keuze van open of gesloten software. Overwogen wordt het concept bestuurstafel ook toe te passen in de sectoren onderwijs en zorg.

Open desktop en ODF

Hoewel alle ministeries en in mindere mate de uitvoeringsorganisaties (80%), provincies (78%), gemeentes (59%) en waterschappen (64%) ODF ondersteunen, blijft het feitelijke gebruik van ODF tussen overheden onderling en met burgers en bedrijven achter. Bij burgers en bedrijven is tot op heden nauwelijks vraag om ODF-documenten uit te wisselen en binnen de overheid is daaraan nauwelijks behoefte. Deels is dat terug te voeren op legacy-problematiek op de desktop. ODF moet kunnen samenwerken met vele andere applicaties op de desktop. Helaas maken die applicaties vaak gebruik van gesloten standaarden, waardoor de koppeling aan ODF wordt bemoeilijkt. Het gebruik van ODF voor uitwisseling van documenten binnen de overheid krijgt daarom pas een impuls als de afhankelijkheden tussen applicaties in de kantooromgeving worden doorbroken en de werkomgeving in zijn geheel op open standaarden en waar mogelijk op open source software gebaseerd is. De nieuwe versies van de Digitale Werkomgeving Rijk (DWR), die de komende jaren worden opgeleverd en steeds meer in de richting van een open werkplek gaan, zijn bepalend voor het daadwerkelijke gebruik van ODF binnen de Rijksoverheid.

Met het oog daarop faciliteert het programmabureau NOiV een community Open Werken, die de kennis en ervaring van organisaties over migraties naar een open werkplek verzamelt. In dat verband wordt ook gewerkt aan het in kaart brengen en bundelen van zowel de positieve ervaringen als de knelpunten die worden ervaren bij de gemeenten Heerenveen en Amsterdam en het Octrooicentrum Nederland bij de migratie naar open source oplossingen op de werkplek. Om te voorkomen dat overheidsorganisaties die voorop lopen bij de implementatie van een open werkplek bij problemen terugvallen op standaardisatie op gesloten oplossingen, ga ik die ervaringen breed bekendheid geven. Wellicht leidt dit tot nieuwe inzichten bij het oplossen van knelpunten, waar andere organisaties op hun beurt hun voordeel mee kunnen doen.

De community Open Werken vertaalt de ervaringen met de open werkplek naar concrete handvatten zoals architectuurprincipes, praktische handleidingen voor aanbestedingen en een set inspirerende 'best practices'. Deze zogenoemde 'blauwdruk open werken' biedt óók voor het programma DWR een handvat dat kan bijdragen aan het doorbreken van de grote verwevenheid tussen toepassingen op de desktop en een succesvolle landing van de eindgebruiker in een nieuwe werkomgeving.

Hergebruik van software

Uit de rapportage over grote ICT-projecten bij het Rijk (zie de volgende paragraaf en bijlage 2) *) blijkt, dat binnen het Rijk de nodige open source software wordt toegepast en dat er een grote bereidheid is tot het beschikbaar stellen van software voor hergebruik. Ook andere overheidsorganisaties willen best (maatwerk)software ter beschikking stellen, maar worstelen met de vraag hoe dat georganiseerd kan worden en hoe er met beheer moet worden gegaan. Het programmabureau brengt de vragen en bijbehorende oplossingsrichtingen in 2010 in kaart zodat, in samenwerking met leveranciers en overheidsorganisaties, een 'marktplaats' voor hergebruik van

open source software kan worden ontsloten. Het Europese Open Source Repository (OSOR) platform speelt daarin een belangrijke rol als uitwisselplatform.

3. Bijdrage 'grote ICT-projecten' Rijk aan de NOiV-doelstellingen

Tijdens het Algemeen Overleg van 3 juli 2009 heeft de Tweede Kamer de motie aanvaard van de leden Dibi en Van Dam. Deze motie verzoekt de regering bij de eerstkomende voortgangsrapportage NOiV expliciet aan te geven op welke wijze grote (informatiserings)projecten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van NOiV. Hieronder is aangegeven hoe aan de uitvoering van deze motie gevolg is gegeven en wat de resultaten daarvan zijn. Een overzicht van de bijdragen van de departementen vindt u in bijlage 2.

Voor de keuze van 'grote (informatiserings)projecten binnen de rijksdienst' is aangesloten bij de definitie en selectie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief aan de Kamer van 1 juli 2009. Deze lijst is vervolgens geactualiseerd door de departementen. Dit heeft geleid tot een lijst met 26 projecten waarover de departementen hebben gerapporteerd.

Resultaten uitvraag: een globaal beeld

Open standaarden

Open standaarden zijn de norm binnen de overheid. Uit de Monitor 2009 blijkt dat het nut en het belang van open standaarden breed wordt onderkend. De betrokken ministeries passen standaarden toe van de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit'. Dit beeld uit de monitor wordt bevestigd door de antwoorden op de vragenlijst 'bijdrage grote ICT-projecten aan NOiV-doelstellingen' (bijlage 2).

Op de lijst van open standaarden (die onder het 'pas toe of leg uit' principe vallen) staan vooral technische standaarden en twee semantische standaarden. Deze zijn met name relevant voor gemeentes en de uitzendbranche, en worden gebruikt binnen de grote projecten Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie (mGBA) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Digitale Dienstverlening (DDV) van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Er worden wel andere semantische standaarden gebruikt. Zo wordt binnen het Stelsel van Basisregistraties verplicht gebruik van authentieke gegevens afgedwongen. Definities en beschrijving van de authentieke standaarden zijn vastgelegd in de zogenaamde Stelselcatalogus. Daarmee is het de semantische standaard voor het Stelsel van Basisregistraties en de afnemers ervan.

Semantische standaarden zijn in hun ontwikkeling én implementatie complex vanwege ondermeer de organisatorische impact, maar dragen echter wel wezenlijk bij aan meer interoperabiliteit. Een voorzichtige conclusie zou dus kunnen zijn dat de lijst met open standaarden voor 'pas toe of leg uit' gevuld wordt met relevante semantische standaarden voor het Rijk c.q. voor de ketens waar het Rijk deel van uitmaakt.

Open source software

Het beleid ten aanzien van open source software is genuanceerder dan het open standaardenbeleid. De overheid heeft hier een forse inspanningsverplichting. Het kabinet wil dat aanbieders van open

source software bij aanbestedingen en inkooptrajecten van software voor nieuw- of verbouw en contractverlenging daadwerkelijk dezelfde kansen krijgen. Bij gelijke geschiktheid krijgt het voorlopig ook de voorkeur, ter bevordering van de markt voor open source software in Nederland. Overheden blijven echter keuzevrijheid behouden in het al dan niet gebruiken van open source platformen of toepassingen.

Het is belangrijk om in het oog te houden dat het ontwikkelen en beheren van software geen kerntaak is van de overheid en veelal wordt uitbesteed aan de markt. Wanneer er behoefte aan software ontstaat, wordt er in eerste instantie bekeken of hergebruik van bestaande software mogelijk is. In tweede instantie wordt gekeken of er standaard software (pakketten) op de markt beschikbaar is. Als dat niet het geval is, wordt pas gekozen voor het (laten) ontwikkelen van software op maat.

De meeste projecten op de lijst draaien om het opleveren van specifieke informatiesystemen, die nodig zijn om een wet uit te voeren, beleid te realiseren of bestaande informatiesystemen te verbeteren. Op de markt is hiervoor veelal geen passende (open of gesloten) software voorhanden. De grote projecten hebben dus relatief vaak maatwerk nodig.

Bij maatwerksoftware wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van open source software componenten of hulpmiddelen, op basis van een zakelijke afweging. Er bestaat ook bereidheid het ontwikkelde maatwerk beschikbaar te stellen voor hergebruik (als open source software) als het beeld is dat er partijen zijn voor wie dit interessant zou zijn.

Daar waar geen maatwerkoplossingen worden gebruikt, laat de respons van de departementen zien dat gesloten softwarepakketten worden gebruikt wanneer er geen open source alternatief voorhanden was of werd aangeboden ten tijde van de keuze. Dat geldt bijvoorbeeld voor omvangrijke projecten zoals bijv. P-Direct (BZK), Leonardo (Justitie) en SPEER (Defensie).

Ook zien we dat bij een aantal grote en complexe infrastructurele projecten zoals bijvoorbeeld het EPD (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), het Programma NoorderWint (Justitie) en eCustoms (Financiën) een veelheid van softwarepakketten wordt toegepast, die in samenwerking de gevraagde functionaliteit leveren. Het toepassen van open standaarden is hier de eerste stap op weg naar meer openheid. Bij het beheer van deze infrastructuren wordt wel veel open source software gebruikt.

Qua toepassing van open source software bevestigen de grote projecten het beeld van de Implementatiestrategieën open source software van het Rijk⁴. Er wordt gekozen voor open source software, wanneer deze volwassen is. Deze software wordt vooral 'onder de motorkap' gebruikt, als besturingssysteem, bijvoorbeeld P-Direct (BZK), webservices zoals in het Nationaal Schengen Informatiesysteem (NSIS-II) en de BAG (VROM). Open source software componenten worden gebruikt in ontwikkelde maatwerkoplossingen zoals P-Direct (BZK), projecten van Defensie, Digitale Dienstverlening (LNV) en de BAG (VROM). Verbeteringen aan dergelijke componenten worden als regel ook aan de gebruikersgemeenschappen teruggegeven. Het als open source software beschikbaar stellen voor hergebruik wordt overwogen door enkele projecten van BZK, de projecten van Defensie, PROGRIS (Justitie) en Digitale Dienstverlening (LNV). In de overweging gaat het om de verhouding tussen het verwachte hergebruik door andere overheden en de inspanningen die het kost om de software beschikbaar te stellen. Open source software componenten worden steeds

⁴ zie bijlage 4: De stand van zaken van het open source software beleid van de Rijksoverheid *)

belangrijker in de aanbiedingen van leveranciers die maatwerkoplossingen aanbieden. Het helpt hen om een met een betere prijs te offeren⁵.

Bijdrage projecten aan de NOiV-doelstellingen

De doelstellingen van het actieplan Nederland Open in Verbinding zijn:

1. het vergroten van de interoperabiliteit, waardoor een betere dienstverlening mogelijk wordt;
2. het verminderen van de afhankelijkheid van leveranciers bij het gebruik van ICT;
3. bijdragen aan een 'level playing field' op de softwaremarkt, en stimuleren van innovatie en de economie.

De respons van de departementen toont aan dat de ontwikkelde/gebruikte software in de grote ICT-projecten in de meeste gevallen de relevante open technische en semantische standaarden bevat, hetgeen bijdraagt aan interoperabiliteit. Deze software is in veel gevallen een middel om de dienstverlening te verbeteren. Het feitelijk realiseren daarvan hangt mede af van de mate waarin processen en organisaties zich aanpassen aan de nieuwe mogelijkheden die de software biedt.

Bij de meeste projecten wordt specifieke software ontwikkeld. In die situatie is leveranciersonafhankelijkheid goed te organiseren door de opdrachtgevers. De broncode van de software is dan immers eigendom van de opdrachtgever. In de gevallen waar wel gekozen is voor pakketsoftware, zijn er over het algemeen meerdere leveranciers die voor onderhoud en beheer kunnen worden ingeschakeld.

Volwassen open source software neemt een steeds sterkere positie in binnen het softwarelandschap van het Rijk. De respons van de departementen laat zien dat het binnen de meeste projecten wordt toegepast. Ongeveer de helft van de projecten is bereid om software voor hergebruik beschikbaar te stellen. Juist het hergebruik van software kan het innoverend vermogen een impuls geven. Of de taakspecifieke software die de overheid ontwikkelt ook daadwerkelijk innovatie teweeg brengt, kan over enige tijd pas worden vastgesteld.

4. NOiV en Europa

Het actieplan en in het bijzonder de manier waarop het plan praktisch invulling geeft aan het Nederlandse open standaardenbeleid, wekt internationale interesse. Zo heeft Denemarken recent om advies gevraagd over de open standaardenaanpak van Nederland en is inmiddels duidelijk dat de Denen een eigen programma op willen zetten naar analogie van NOiV.

Ook in Europees verband staat de ontwikkeling en toepassing van open standaarden en open source software op de agenda. Voorbeelden hiervan zijn de Digitale Agenda en de aankondiging van de voorbereiding van een nieuwe versie van het Europese Interoperabiliteitsraamwerk. De discussie daarover wordt vanuit Nederland uiteraard gevoed vanuit de visie vastgelegd in het Actieplan NOiV. Dat houdt in dat Nederland inzet op handhaving van de huidige definitie van open standaarden binnen het Europese Interoperabiliteitsraamwerk (EIF 1.0). Met de huidige definitie is verzekerd dat alleen open standaarden onder de definitie vallen die ook daadwerkelijk bijdragen aan een betere interoperabiliteit.

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁵ Het gaat hierbij om de zgn. hybride open source software, d.w.z. open source software aanbieden binnen een closed source businessmodel.