

NEDERLAND OPEN IN VERBINDING

actieplan voor het gebruik van Open Standaarden en Open Source Software bij de
(semi-)publieke sector

INHOUD

1. Aanleiding
2. Acties Open Standaarden
3. Acties Open Source Software
4. Flankerende acties
5. Financiële aspecten

Bijlagen

- A: beschrijving voordelen open standaarden en open source software.
- B: Relevante adviezen en onderzoeken.

1. Aanleiding

Voorbeeld:

Vijftig overheidsorganisaties (onder andere gemeenten) hebben het 'Manifest van de Open Overheid' ondertekend om meer openheid in hun ICT te realiseren. De bij dit manifest betrokken overheidsorganisaties pakken dit op de volgende gebieden op:

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

De 'open' overheidsorganisaties vragen hun leveranciers met nadruk rekening te houden met deze wensen omdat zij altijd deel uitmaken van aanbestedingsprocedures, ook bij outsourcing. De overheden willen zo voldoende vrijheid kunnen houden in hun ICT en adequaat verantwoording kunnen afleggen over beleid en uitvoering.

a. Relevantie actieplan

De Tweede Kamer en het Kabinet zijn bij het algemeen overleg van 21 maart 2007¹ overeengekomen om in de ontstane situatie verandering aan te brengen en het gebruik van open standaarden en open source software binnen de (semi-)publieke sector te versnellen. Overtuigingskracht en verandering van gedrag zullen nodig zijn om de gegroeide praktijk van "relatieve vrijblijvendheid" te doorbreken en een migratie naar open oplossingen vanzelfsprekender te maken. Het Kabinet zal daarbij een nieuw stap zetten door de regie op dit punt strakker naar zich toe trekken.

Het beleid van het Kabinet rust op zes pijlers zoals in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 is aangegeven. Zowel vanuit Pijler 2, een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, als vanuit Pijler 6, de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector, ziet het Kabinet belangrijke aanknopingspunten om het beleid met betrekking tot open standaarden en open source software aan te scherpen.

Interoperabiliteit, het vermogen van systemen om te kunnen samenwerken, is een essentiële randvoorwaarde voor de goede ontwikkeling van diensten en toepassingen die door en met ICT in brede zin mogelijk worden gemaakt. Voor het realiseren van interoperabiliteit zijn standaarden nodig. Zonder standaarden zal ook de elektronische dienstverlening van overheden naar burgers en bedrijven niet kunnen functioneren. Om niet afhankelijk te zijn van een enkele leverancier, zijn **open standaarden**, in tegenstelling tot gesloten standaarden, van belang. Open standaarden kenmerken zich door een open besluitvormingsprocedure, open toegankelijkheid en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26643, nr. 90

gebruiksmogelijkheden om niet of tegen een nominale prijs². Het Kabinet wil de kabinetsperiode benutten om de elektronische dienstverlening van overheden naar burgers en bedrijven verder uit te bouwen en te verbeteren en het gebruik er van verder te stimuleren.

Open source software bevordert innovatie, stimuleert de economie³ en dringt de afhankelijkheid van een enkele leverancier verder terug. Van open source software is de broncode vrij beschikbaar en naar eigen inzicht te gebruiken of aan te passen. Voor een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie van Nederland, zoals het Kabinet die wil bevorderen, biedt het gebruik van open source software reële kansen. Daarvoor dient onder meer het speelveld op de softwaremarkt gelijk te zijn.

Doelstelling van het voorliggend actieplan is daarom:

1. om ten behoeve van de interoperabiliteit tussen en met de verschillende onderdelen, bouwstenen en vormen van dienstverlening van eOverheid, zonder afhankelijk te zijn van een enkele leverancier, versnelling aan te brengen in het gebruik van open standaarden in de (semi-)publieke sector, en
2. om ten behoeve van het bevorderen van een gelijk speelveld op de softwaremarkt, innovatie, economie en leveranciersafhankelijkheid het gebruik van open source software in de (semi-)publieke sector krachtig te stimuleren.

Een belangrijke nevendoelestelling is het streven naar administratieve lastenverlichting door de vrijwel royalty-free gebruiksmogelijkheden van open standaarden en open source software voor burgers en bedrijven die communiceren met de overheid.

b. Analyse

Het Kabinet heeft de afgelopen periode als doelstelling gehanteerd om bij ver- en nieuwbouw van ICT-systemen open standaarden toe te passen en de keuzevrijheid bij het gebruik van software te vergroten, met name door open source software als volwaardig alternatief bij aanschaf in beschouwing te nemen⁴.

² Zie bijlage A voor een uitgebreidere omschrijving en een opsomming van voordelen van open standaarden en open source software.

³ Onder meer in een onderzoek van UNU-MERIT, in opdracht van de Europese Commissie, van november 2006 naar de economische impact van open source software op innovatie en concurrentievermogen van de ICT-sector in de Europese Unie, wordt aangetoond dat open source (“vrije”) software een grote bijdrage levert aan de Europese economie (<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpact.pdf>).

⁴ Brief van 9 oktober 2003 van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake “Actieprogramma Elektronische Overheid”; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 387, nr. 20

Vanaf 2003 tot 2005 stimuleerde het programma OSOSS – uitgevoerd door stichting ICTU in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken – overheidsorganisaties in het toepassen van open standaarden in hun informatiesystemen en informeerde hen over de mogelijkheden van open source software. In 2006 is het College en het Forum Standaardisatie ingesteld om duidelijk te maken welke standaarden door (semi-)publieke instellingen (bij voorkeur) gebruikt worden in hun communicatie onderling en met burgers en bedrijven⁵. Het programma OSOSS⁶ werd verlengd tot 31 december 2007, waarbij het accent is komen te liggen op het (stimuleren van het) toepassen van open source software door overheidsorganisaties in hun informatiesystemen. Het Syntens-programma OASE (Open Aanbod Software Expertise) stimuleert vanaf 2002 de toepassing van open source software in het MKB. Vanaf medio 2004 organiseert Stichting Media Plaza met subsidie van EZ gratis toegankelijke seminars en workshops “Aan de slag met Open Software” voor een brede doelgroep van MKB en overheden.

Ondanks deze op zich goed gewaardeerde initiatieven en de hiermee bereikte resultaten heeft dit nog niet het beoogde effect gesorteerd. De bereidheid om naar open alternatieven over te gaan of deze als serieuze optie bij beleids- of bedrijfsbeslissingen mee te nemen (bijvoorbeeld nieuwe aanbestedingen), is in het algemeen achtergebleven, uitzonderingen daargelaten. Het Kabinet signaleert daarvoor de volgende oorzaken (waarbij accentverschillen kunnen liggen tussen open standaarden en open source software):

- het optreden van een “legacy”-problematiek, als gevolg van: juridische en financiële verplichtingen door bestaande, soms langlopende contracten met leveranciers; technische afhankelijkheid van bestaande, oude systemen (“installed base”) en de lange levensduur van maatwerk-software;
- het streven van leveranciers om geïntegreerde oplossingen te bieden en het inzetten van selectieve kortingen ter bescherming van de eigen markt, waardoor “vendor lock-in” situaties zijn ontstaan (open standaarden en architectuur zijn een voorwaarde voor de mogelijkheid tot migratie naar open source software);
- terughoudendheid bij systeembeheerders en ICT-managers ten aanzien van migratie naar open alternatieven, deels door onbekendheid met of onjuiste beeldvorming rond de materie, deels door onduidelijkheid over de business case (waarbij de efficiënte bedrijfsvoering centraal staat en niet altijd plaats is voor kosten die voor de baat uitgaan gegeven de financieringssystematiek op jaarbasis);

⁵ Staatscourant 7 april 2006, nr. 70/pag.8 (Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie)

⁶ www.ososs.nl

- het met name de eerste jaren niet altijd beschikbaar zijn van goede bruikbare open oplossingen.

Forum Standaardisatie heeft advies uitgebracht over de inzet van open standaarden en open source software en (beleids)ervaringen uit het buitenland⁷. Dit advies is verwerkt in de beleidsinzet van het Kabinet en de achterliggende acties, met uitzondering van de adviezen over het gebruik van “zo open mogelijke standaarden”. Dit is door het Kabinet niet overgenomen omdat dit volgens het Kabinet in de praktijk te weinig concrete houvast geeft. Ook heeft het Kabinet vele constructieve suggesties uit de markt ontvangen waarvan dankbaar gebruik is gemaakt⁸.

c. Beleidslijn van het Kabinet

Versnelling en stimulering zijn nodig om de kansen die met open standaarden en open source software mogelijk zijn, nu daadwerkelijk en structureel te gaan pakken. Het momentum om te versnellen is goed: het aanbod van open standaarden en open source software⁹ is gegroeid waardoor steeds meer bruikbare, open instrumenten ter beschikking van de samenleving komen. Voorts is het inzicht in de mogelijkheden van open standaarden en open source software fors toegenomen en is het aantal projecten en initiatieven, ook bij overheidsorganisaties, in de praktijk groeiende¹⁰. Daarmee zijn goede condities om over te stappen van een beleid van bewustwording en kennisdeling naar een beleid gericht op echte toepassing.

Om bovengenoemde doelstelling te bereiken zet het Kabinet in op een actief beleid langs de volgende lijn.

- 1. Overheden en publieke instellingen maken als onderdeel van hun ICT-strategie zo veel mogelijk gebruik van open standaarden.** Met betrekking tot het gebruik van open standaarden moet verantwoording worden afgelegd volgens het principe “comply or explain, and commit”. Daarvoor zal het Kabinet een interoperabiliteitsraamwerk opstellen met richtinggevende keuzes voor interoperabiliteit en standaarden, dat voor de zomer 2008 naar de Tweede Kamer wordt gezonden.
- 2. Overheden en publieke instellingen maken bij voorkeur gebruik van open source software.** Bij aanbestedingen van software voor nieuw- of verbouw of

⁷ Zie Bijlage C.

⁸ Zie bijlage D.

⁹ Volgens een onderzoek van IDC is de markt voor open source software 1,8 miljard dollar groot, met een verwachte groei van 25% per jaar.

¹⁰ Zoals eOverheidsvoorzieningen. Zie voorts www.ososs.nl voor referentie- en voorbeeldprojecten.

verlenging worden daadwerkelijk gelijke kansen gegeven aan leveranciers van open source software.

De verscheidenheid aan bestaande ICT-toepassingen binnen de (semi-)publieke sector is momenteel groot en complex. Het is evident dat in deze situatie niet van de ene dag op de andere verandering kan komen. Bovendien gaat ook bij de migratie naar open standaarden en open source software de kost voor de baat uit. Het is van belang voor het Kabinet om, hiermee rekening houdend, een zodanig onomkeerbaar sneeuwbal-effect te creëren dat in 2012 de (semi-)publieke sector gebruik maakt van open standaarden (met een beperkt aantal uitzonderingen) en er daadwerkelijk gelijke kansen bestaan voor aanbieders van open source software. In deze situatie kunnen overheden en publieke instellingen als (eind)gebruikers vrijelijk kiezen en zijn open standaarden en open source software “business as usual”.

Belangrijke randvoorwaarde bij de aanpak is, dat de continuïteit van de elektronische overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven niet wordt onderbroken, de betrouwbaarheid er van in gevaar komt of de administratieve lasten voor burgers en bedrijven onnodig vergroot wordt.

Gelet op het verschil in Kabinetsinzet en thematiek zijn voor open standaarden en open source software afzonderlijke actielijnen opgesteld.

De afgelopen vier jaar zijn de nodige initiatieven met open standaarden en open source software ontplooid en resultaten geboekt. Met regelmaat is hierover door het Kabinet met de Tweede Kamer gedebatteerd¹¹. Nieuwe acties zijn nu nodig om de inzet van het Kabinet te ondersteunen en die aanzetten tot groei in toepassingen en versnelling van gebruik van open standaarden en open source software. Daarvoor zullen veranderingen in de praktijk nodig zijn, bijvoorbeeld bij nieuwe ICT-aanbestedingen. Daarmee is de aanpak méér dan instrumenteel alleen en gaat verder dan de technologie. Aansturing en betrokkenheid vanuit beleid of bestuur zullen nodig zijn om de acties te laten slagen. Het is noodzakelijk dat bestuurders uit de (semi-)publieke sector gezamenlijk hun verantwoordelijkheid daarbij nemen. Het kabinet zet daarom actief in om alle betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en afspraken te maken over uitvoering.

¹¹ Zie bijlage B.

2. Acties Open Standaarden

Voorbeeld:

De aard van bestandsformaten moet de elektronische informatie-uitwisseling van burgers en bedrijven met overheidsorganisaties niet in de weg staan. Dat betekent bijvoorbeeld dat burgers en bedrijven niet onnodig extra kosten moeten maken in eigen systemen voor de desktop om met overheden te kunnen communiceren. Het is mede daarom van belang dat overheden open standaarden moeten ondersteunen voor het lezen, schrijven, uitwisselen, publiceren en ontvangen van documenten. Open Document Format (ODF) is nieuwe open standaard voor dergelijke toepassingen. Momenteel wordt op kleine schaal ervaring opgedaan met ODF, bijvoorbeeld bij de ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU).

Het Kabinet gaat het gebruik van open standaarden binnen de (semi-)publieke sector bevorderen. De hoofdlijn daarbij is: gebruik open standaarden, of kom met een zeer goed verhaal waarom dit niet mogelijk is en geef aan wanneer wel. Dit is het principe van “comply or explain, and commit”. Daarmee krijgt het gebruik van open standaarden een stevige verankering.

Actielijn 1

Het College Standaardisatie publiceert in januari 2008 de lijst van open standaarden (checklist) ten behoeve burgers, bedrijven en overheden.

Actielijn 2

Overheden en instellingen uit de (semi-)publieke sector voeren vanaf april 2008 (Rijksdiensten) of december 2008 (mede-overheden en overige instellingen) het “comply or explain, and commit”-beginsel in bij ICT-aanbestedingen voor nieuwbouw, verbouw of verlenging.

Actielijn 3

Op voordracht van het College Standaardisatie wordt een interoperabiliteitsraamwerk opgesteld dat uitgangspunten aangeeft voor het toepassen van standaarden zodanig dat interoperabiliteit bevorderd wordt.

Actielijn 4

Aanbestedingen kunnen enkele maanden voor de gewenste publicatiedatum vrijwillig voor advies worden voorgelegd aan een programmabureau (zie hoofdstuk 4).

Actielijn 5

Handhaving geschiedt op basis van *high trust* met daarop toegesneden lichte instrumenten als monitoring en ranking.

Actielijn 6

Rijksdiensten gebruiken vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, ODF¹² voor lezen, schrijven en uitwisselen. Mede-overheden en overige instellingen volgen zo snel mogelijk, doch uiterlijk december 2008.

Toelichting**Actielijn 1 (publiceren lijst open standaarden)**

Voor de uitvoering van het “comply or explain, and commit”-principe is het nodig een lijst voorhanden te hebben van de open standaarden waarvoor dit van toepassing is. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal het College Standaardisatie vragen om in januari 2008 te komen met een lijst van open standaarden en te adviseren over daarbij te maken afspraken en het bijhouden van de lijst. Deze lijst zal tevens beschikbaar gesteld worden via de website van het Forum Standaardisatie om toe te passen als checklist voor burgers, bedrijven en overheidsinstellingen.

Actielijn 2 (comply or explain, and commit)

Overheden en instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van “comply or explain, and commit”. Het Kabinet kiest er voor om dit principe in te voeren met zelfbindende instrumenten. Dit past in de geest van het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 bij een beleid van *high trust*. Als in januari 2009 uit metingen blijkt dat dit onvoldoende effect heeft gehad¹³, wat het Kabinet niet verwacht, zullen de mogelijkheden en meerwaarde voor wettelijke verankering van het principe voor de (semi-)publieke sector nader worden onderzocht.

De procedure zoals voorgesteld wil het Kabinet hanteren bij ICT-aanbestedingen voor nieuwbouw, verbouw en contractverlenging, vanaf april 2008 voor de Rijksdiensten en vanaf december 2008 voor de overige overheden en instellingen. Omdat hierbij gekozen wordt voor open standaarden op een natuurlijk moment ten aanzien van de economische levensduur van middelen, zullen overheidsinstanties niet onnodig met hoge verwervingskosten te maken krijgen. Bestaande contracten worden niet opengemaakt. Het Kabinet zal wel vast in de geest van het principe gaan handelen. Het principe wordt verankerd en uitgewerkt voorzover passend binnen de kaders van het aanbestedingsrecht.

Procedure comply or explain, and commit

- “Comply”: pas vastgestelde open standaarden toe bij aanbestedingen voor nieuw- of verbouw en verlenging van ICT.
- “Explain”: uitzonderingscriteria zijn:

¹² Open Document Format ISO 26300

¹³ Bijvoorbeeld wanneer het aantal overheden en publieke instellingen dat daadwerkelijk aanbestedingen heeft gedaan en aan het principe heeft voldaan, beneden de 75% staat.

- Voor de gewenste functionaliteit is geen open standaard beschikbaar;
- De open standaard wordt niet door meerdere leveranciers ondersteund en op meerdere platforms;
- De bedrijfsvoering en/of dienstverlening komen op onaanvaardbare wijze in gevaar.
- “Commit”: geef het voornemen aan om open standaarden toe te passen zodra een uitzonderingscriterium niet meer van toepassing is.

Verankering zal op de volgende wijze plaatsvinden:

- Op Rijksniveau via een door de Ministerraad te accorderen Beleidsregel. De Staatssecretaris aan Economische Zaken draagt daarvoor zorg. Daarin zal ook worden meegenomen dat bij het verstrekken van subsidies voor projecten e.d. waarin een (grote) ICT-component is opgenomen, het “comply or explain, and commit”-principe bij de projectvoorstellen en bestekken zal worden toegepast. Onderzocht wordt of hierbij controlerende taak ligt voor de Chief Procurement Officer van EZ.
- Op provinciaal niveau via het nog te volgen Bestuursakkoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de bijbehorende Uitvoeringsagenda.
- Op gemeentelijk niveau via het Bestuursakkoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de bijbehorende Uitvoeringsagenda.
- Met de Unie van Waterschappen via separaat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te maken afspraken.
- Met sectoren via de door de vakministers af te sluiten convenanten of uitvoeringsovereenkomsten met de sectoren, te beginnen met de zorg, onderwijs en sociale zekerheid. De Staatssecretaris aan Economische Zaken coördineert dit. Ook bij de jaarlijks terugkerende prijsvraag van het actieprogramma Maatschappelijke sectoren en ICT zal open standaarden als aanvullend toetspunt worden opgenomen.

Actielijn 3 (interoperabiliteitsraamwerk)

Het Forum Standaardisatie heeft mede in dit verband aangekondigd een interoperabiliteitsraamwerk te gaan ontwikkelen voor burgers, bedrijven en overheden. Het interoperabiliteitsraamwerk bevat uitgangspunten (zoals eenmalige aanlevering) voor het gebruik van standaarden voor de elektronische communicatie van (semi-) publieke instellingen met burgers en bedrijven en (semi-) publieke instellingen onderling, waaronder het gebruiken van gegevens en berichten in ketentoeepassingen en werkprocessen. Het Forum Standaardisatie heeft onder meer geadviseerd soepel met de

definitie van open standaarden om te gaan¹⁴. Het raamwerk is daarom de basis voor de ordening en classificatie van standaarden op het gebied van techniek, semantiek (eenheid van taal) en organisatie (afstemming bedrijfsprocessen) ter aanvulling op dan wel versterking van de NORA, de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. De NORA bevat inrichtingsprincipes voor de (architectuur van de) Elektronische Overheid.

Actielijn 4 (check op aanbestedingen)

Er zal een programmabureau komen die onder meer zal adviseren over de uitvoering van het “comply or explain, and commit”-principe in specifieke aanbestedingen.

Aanbestedende diensten kunnen op vrijwillige basis dit advies aanvragen. Een aanvraag dient minimaal drie maanden voorafgaande aan de publicatie van de aanbesteding bij het programmabureau te zijn ontvangen.

Actielijn 5 (handhaving)

Handhaving vindt plaats via monitoring en ranking. Jaarlijks zal door het programmabureau een landelijke meting uitgevoerd worden van het gebruik van open standaarden en op grond daarvan een ranglijst opstellen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de gegevens van de jaarlijks monitor verwerken in de voortgangsrapportage eOverheid aan de Tweede Kamer. Het programmabureau zal incidenteel een steekproef doen bij overheden en publieke instellingen die daadwerkelijk een aanbestedingen hebben gedaan. Onderzocht wordt of het te vernieuwen TenderNed, het nieuwe elektronisch systeem voor aanbesteden voor alle aanbestedende diensten en waar aanbestedingen worden aangekondigd¹⁵, ten behoeve van de transparantie een “comply or explain, and commit”-paragraaf kan gaan bevatten.

Actielijn 6 (ODF)

Het Kabinet zal starten met de invoering van ODF als formaat voor het lezen, schrijven, uitwisselen, publiceren en ontvangen van documenten onderling en met mede-overheden en burgers en bedrijven. ODF is daarbij voorlopig nevensgeschikt aan en aanvullend op andere, reeds in gebruik zijnde bestandsformaten (zoals DOC en PDF). Het gaat in geval van ODF om een open standaard, die ook in de samenleving steeds meer wordt gebruikt en waarbij de overheid niet kan achterblijven.

Het Kabinet zal het gebruik van ODF laten monitoren. Het Kabinet zal, mede afhankelijk van de monitorresultaten, advies aan het College Standaardisatie vragen over het definitief gebruik van bestandsformaten voor documenten door de overheid.

¹⁴ Zie bijlage C voor het volledig advies van het Forum Standaardisatie.

¹⁵ Op grond van de nieuwe Aanbestedingswet. Belangrijkste voordelen: lastenverlichting voor alle gebruikers; kleinere kans op fouten; eenmalige registratie van bedrijfsgegevens; uniformiteit in aanbesteden; virtuele marktplaats.

3. Acties Open Source Software

Voorbeelden:

De gemeente Groningen heeft net als andere gemeenten in dezelfde provincie (m.n. Haren) een zeer actief en ambitieus beleid ten aanzien van open standaarden en open source software. Een belangrijke stap is geweest het vinden van een goede financieringsconstructie (zie ook onder flankerende maatregelen in dit actieplan). Een tweede belangrijke stap is een gefaseerd tijdspad met als doel een volledige migratie naar 'linux op de desktop', het loopt van 2003 t/m ca 2010. Er is behoefte aan duidelijke richtlijnen voor het verwerven van software.

S&L zorg in Roosendaal, een zorginstelling voor begeleid wonen, heeft jaren geleden de weg ingeslagen om meer financiële middelen vrij te maken voor de zorg door ICT-voorzieningen slimmer in te richten. Applicaties zijn web-based ingericht om zo de afhankelijkheid van de desktop terug te dringen. In de laatste slag zijn desktops, email, Office-pakketten en telefonie vervangen door open source alternatieven. Dit bespaart S&L zorg 40% van haar ICT-budget dat nu weer gestoken wordt in zorgverlening.

Bij open source software gaat het op dit moment om een forse inspanningsverplichting. Op allerlei niveaus binnen de (semi-)publieke sector bestaan contracten met leveranciers die niet of nauwelijks opengebroken kunnen worden. Het Kabinet wil dat bij aanbestedingen van software voor nieuw- of verbouw en verlenging, waarbij sprake is van langjarige overeenkomsten, de aanbieders van open source software daadwerkelijk in de praktijk dezelfde kansen krijgen en bij gelijke geschiktheid voorlopig ook de voorkeur, zulks ter bevordering van de softwaremarkt in Nederland. Om dit mogelijk te maken zijn maatregelen nodig die de huidige afhankelijkheid van gesloten oplossingen ombuigen naar vrijheden om te kunnen kiezen.

Actielijn 7

Alle ministeries hebben in januari 2009 een implementatiestrategie ontwikkeld voor de aanbesteding en het gebruik van open source software; in juni 2008 meer dan de helft van de ministeries.

Actielijn 8

Mede-overheden en overige instellingen hebben in januari 2010 een implementatiestrategie ontwikkeld voor de aanbesteding en het gebruik van open source software.

Actielijn 9

Goed voorbeeld doet volgen. Voorhoedelopers worden gestimuleerd.

Toelichting**Actielijn 7 (strategie)**

Het ontwikkelen van een strategie biedt houvast om open source software structureel als serieus alternatief voor andere vormen software mee te nemen¹⁶. Bij de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Verkeer en Waterstaat zijn reeds strategieën ontwikkeld. In januari 2008 moeten daar nog 4 ministeries bijgekomen zijn en uiterlijk januari 2009 de overige ministeries.

Mogelijke uitgangspunten voor de strategie zijn:

- Begin met plannen twee jaar vóór de afloop van bestaande licenties.
- Ontwikkel architecturen en migratiepaden: maak indien gewenst en relevant onderscheid naar migratietrajecten voor de desk top, back office, databases, besturingssystemen, etc.
- Kies voor open standaarden waarmee afhankelijkheden van specifieke leveranciers teruggedrongen worden.
- Kies voor open source software bij gelijke geschiktheid.
- Vraag expertise bij het programmabureau.
- Implementeer de strategie, primair bij vernieuwingstrajecten, secundair bij overige trajecten.

Actielijn 8 (mede-overheden)

Het Kabinet gaat er van uit dat mede-overheden en overige instellingen het Kabinet volgen. In het Bestuursakkoord met de gemeenten en het nog te volgen Bestuursakkoord met de provincies is een passage opgesteld die handelt over open standaarden en open source software¹⁷. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ook in de Uitvoeringsagenda's, die behoren bij de akkoorden, hiermee rekening houden. Met de Waterschappen en sectoren zullen aparte afspraken worden gemaakt. In deze afspraken en in de Uitvoeringsagenda's zullen tevens tijdsfaseringen en tussentijdse doelstellingen worden afgesproken.

[Input van OCW t.a.v. onderwijs over OS en OSS]

[Input van VWS t.a.v. zorg]

[Input van SZW t.a.v. Suwi-keten]

¹⁶ De ministeries van EZ, SZW, VenW en Justitie hebben hun strategie (nagenoeg) gereed.

¹⁷ Zie

Actielijn 9 (voorlopers)

Voor ambtenaren wordt het steeds meer vanzelfsprekend: flexibel werken, interdepartementaal samenwerken of werken vanuit verschillende locaties. Het programma Rijkswerkplek¹⁸ wil bereiken dat rijksambtenaren veilig kunnen samenwerken vanuit elke locatie met collega's van andere departementen. De ICT-dienstverlening moet daar soepel op inspelen. Rijkswerkplek pakt dit in samenspraak met de 13 ministeries op. Het is een complexe operatie, gelet op de verscheidenheid aan ICT-oplossingen die momenteel bij de rijksdiensten in gebruik zijn. Binnen 5 jaar zal de Rijkswerkplek volledig zijn gebaseerd op open standaarden en zo veel mogelijk op open source software.

[Op dit moment loopt een onderzoek naar de mogelijkheden om bij OCN over te stappen op een open source desktop. Zodra de business-case gereed is zal hierover besluitvorming plaatsvinden en een en ander verwerkt worden in dit actieplan.]

ICTU is de ICT uitvoeringsorganisatie waar ICT-georiënteerde samenwerkingsprojecten voor alle overheden worden uitgevoerd en daarmee vernieuwing en verbetering bereiken in onder meer de elektronische dienstverlening aan burgers en bedrijven. ICTU heeft al vroeg in 2006 besloten te migreren naar meer open source oplossingen, waarbij voor de desktop gekozen is om eerst stapsgewijs de toepassingssoftware te vervangen zodat naderhand de invoering van een open source besturingssysteem eenvoudig wordt¹⁹.

Rijksambtenaren van twee directies van het Ministerie van Economische Zaken en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen de beschikking krijgen over een USB-stick met open source software. Dit moet hen in staat stellen om zowel op kantoor als thuis vast open source software toe te passen en gegevens beveiligd te transporteren. Als dit aanslaat, zal dit verder binnen de genoemde ministeries worden uitgerold. Andere ministeries zullen dit voorbeeld gaan volgen.

¹⁸ <http://rijkswerkplek.rijksweb.nl/>

¹⁹ Momenteel maakt ICTU reeds gebruik van OpenOffice.org voor tekstverwerking en open source software voor webbrowsing, websites, CRM en document management. In de back-end draaien meerdere servers onder Linux. Speciaal voor software ontwikkelaars komen er al eerder Linux desktops, naast de al bestaande systemen bij sommige programma's.

4. Flankerende acties

10. Stimuleren beleid open standaarden en open source software in Europa

Het Kabinet zal, daar waar relevant en mogelijk, zich actief inspannen om het gebruik 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.

11. Inrichting programmabureau

Vanaf januari 2008 zal een programmabureau zal 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 ICT-Agenda en de jaarlijkse Voortgangsrapportage eOverheid. 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. Uitgangspunt daarbij is om het programmabureau te liëren aan een bestaande organisatie. Met de inrichting van een programmabureau wordt tevens invulling gegeven aan de follow-up van programma OSOSS²⁰, dat op 31 december 2007 afloopt. Verantwoordelijk voor de voorstellen zijn de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

12. Communicatie

In het najaar van 2007 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.

13. Dekking van de migratiekosten

Door de juiste momenten te kiezen en een goede businesscase te maken kan de financiering van de migratie in de hand worden gehouden. Het gaat om (nieuwe) aanbestedingen ten behoeve van nieuw- en verbouw en verlenging van ICT. Onder nieuwbouw wordt ook vervanging begrepen.

²⁰ “OSOSS” betekent hier: “Open Source als Onderdeel van de Software Strategie”.

Voor onderdelen van de rijksdienst die als “forerunners” snel (verder) willen migreren naar open standaarden en open source software, zal Economische Zaken in samenspraak met Financiën een financieringsconstructie ontwikkelen ten behoeve van dekking van de aanloopkosten.

Voor wat betreft de businesscase wijst het Kabinet op twee inspirerende, gemeentelijke voorbeelden. Zo heeft de gemeente Groningen er voor gekozen om het contract met zijn leverancier te stoppen en de vrijgevallen middelen in te zetten voor de migratie naar OpenOffice.org²¹. Een ander deel is gereserveerd voor het geval onverhoopt toch licenties van zijn oorspronkelijke leverancier nodig zijn. Belangrijke stap is dat Groningen heeft ingestemd om de vrijgevallen middelen niet te laten terugvloeien in de algemene middelen maar tijdelijk en met een bovengrens op te potten. Een tweede belangrijke stap is het akkoord om hiervan een meerjarenplan te maken, met een gefaseerd tijdpad en als doel een volledige migratie naar een open source desktop. Ook de gemeente Amsterdam heeft ingestemd met een businesscase en meerjarenbegroting van vijf jaar voor de migratie naar een open source desktop voor de werkplek, met als taakstelling over 5 jaar 10.000 werkplekken met open source.

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, zoals ook in bovengenoemde verklaring is geformuleerd. 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 ondersteunen.

Alle departementen zullen, in navolging van bovenstaande, zich ook aansluiten bij de ondertekenaars van het Manifest van de Open Overheden²². Het Kabinet roept mede-overheden en overige instellingen uit de (semi-) publieke sector op om ook het manifest te ondertekenen.

15. Overheidssoftware

Het Kabinet zal gaan onderzoeken in hoeverre alle in eigen beheer/opdracht ontwikkelde software (in navolging van bijvoorbeeld Bedrijvenloket en eFormulieren) in beginsel

²¹ Soms genoemd als “het Groningse model”.

²² Zie http://www.ososs.nl/feedback/manifest_open_overheidsorg

onder een open source softwarelicentie is vrij te geven. Doel hiermee is om meer software voor hergebruik door de Nederlandse economie beschikbaar te krijgen en een ultieme vorm van openbaarheid van bestuur te realiseren, zodat aansluiting op overheids e-dienstverlening beter tot stand te brengen is. Uitzondering kunnen gelden voor software in gebruik voor vitale en nationaal gevoelige doeleinden.

De software die in de Joint Strike Fighter (JSF) wordt gebruikt zal om strategische redenen nooit open source software zijn. Nederland heeft van de Verenigde Staten de garanties gekregen die het Kabinet nodig acht om de JSF zelfstandig en veilig te kunnen inzetten. Nederland heeft daarvoor afdoende toegang tot de noodzakelijk gegevens. (Meerdere landen, zoals onder meer het Verenigd Koninkrijk, hebben eigen afspraken gemaakt met de Verenigde Staten). De belangen die in deze situatie een rol spelen zijn van militair-strategische aard en gaan verder dan de concurrentiebelangen van de softwaremarkt.

Ten aanzien van open broncode voor stemcomputers blijft het kabinet vasthouden aan de eerdere standpunten hierover²³. Het ligt in de lijn der verwachting dat in de toekomst hiervan sprake zal zijn, maar vooralsnog wacht het kabinet het advies van de commissie-Korthals Altes in deze zaak af.

16. Onderzoek werking softwaremarkt

Om inzicht te krijgen of, aanvullend op de eerdere genoemde actielijnen, op termijn extra acties nodig zijn, zal het Kabinet onderzoek initiëren naar de werking van de softwaremarkt in Nederland en de positie van het onderwijsveld in deze markt. Het Kabinet wijst in dit verband mede naar de oproep die de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in zijn jaarverslag over 2006 doet aan partijen uit de softwarebranch om signalen, tips en klachten te melden bij de NMa.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30800, nr. 85

5. Financiële aspecten

jaar	2008	2009	2010	2011
taak				
Advisering en stimulering	1000	1000	1000	1000
Pilots, praktijkproeven	700	700	350	0
Monitoring	200	200	200	200
Juridisch advies	200	200	200	200
Kennistaak	300	300	300	300
Programmakosten	600	600	600	600
totaal	3000	3000	2650	2300

Cijfers in duizenden Euro

De bedragen worden op gelijke basis gefinancierd vanuit de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage A: beschrijving en voordelen van open standaarden en open source software**1. open standaarden**

Open standaarden voldoen aan de volgende eisen:

- 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.

Voordelen van open standaarden:

- het bevorderen van flexibiliteit van en betere interoperabiliteit tussen en met eOverheidsvoorzieningen, Overheidsdiensten en ICT-systemen van overheidsorganisaties;
- het realiseren van grootschalig hergebruik van gegevens tussen overheidsorganisaties onderling en tussen overheidsorganisaties en burgers en bedrijven;
- het verhogen van toegankelijkheid van informatie doordat open standaarden voor informatieopslag- en uitwisseling door iedereen tegen lage of geen kosten gebruikt kunnen worden;
- het vergroten van de toekomstvastheid van de gekozen oplossingen doordat de definitie van de standaard ook door derden onderhouden kan worden en inzichtelijk blijft (duurzaamheid van digitale gegevensopslag en leverancieronafhankelijkheid);
- het bevorderen van grotere marktwerking op het gebied van ICT-systemen voor overheidstoepassingen;
- het bevorderen van innovatie op de softwaremarkt doordat open standaarden derden de mogelijkheid bieden door te bouwen op eerdere ontwikkelingen;
- het bevorderen van efficiency en (op termijn) kostenbeheersing.

2. open source software

Open source software is software die een door het Open Source Initiative (OSI)²⁴ 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.

Voordelen van open source software:

- het verhogen van de toegankelijkheid van informatie doordat open source software meestal gebruik maakt van open standaarden voor informatieopslag en -uitwisseling;
- het verbeteren van de transparantie van overheidshandelen doordat de werking van computertoepassingen volledig inzichtelijk is voor EDP-auditors;
- het verhogen van de informatieveiligheid doordat de broncode door iedereen beoordeeld kan worden;
- het vergroten van de toekomstvastheid van de gekozen oplossingen doordat de code ook door derden onderhouden kan worden en achteraf inzichtelijk blijft (leveranciersonafhankelijk);
- het vergroten van de concurrentiekracht van lokale softwareleveranciers doordat ook zij in staat zijn toepassingen te onderhouden en uit te breiden;
- het bevorderen van innovatie op de softwaremarkt doordat open source software derden de mogelijkheid biedt door te bouwen op eerdere ontwikkelingen;
- het verlagen van de licentiekosten doordat open source software bijna altijd kosteloos wordt aangeboden.

²⁴ 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 B: Relevante adviezen en onderzoeken.

- B.1 Brief van Forum aan de Staatssecretaris van Economische Zaken inclusief bijlage en onderliggende adviesrapport van Verdonck, Klooster & Associates BV.,
<http://gbo.overheid.nl/nieuws/artikel/114/>
- B.2 Consultatieresultaten Internet Society Nederland (ISOC.NL), Stichting Livre, Media Update Vakpublicaties en Stichting Holland Open,
<http://www.isoc.nl/info/pers/2007-resultatenconsultatie.htm>
- B.3 Marktverkenning open standaarden en open source software door het Ministerie van Economische Zaken, opvraagbaar bij EZ.
- B.4 Onderzoek naar gebruik open standaarden en open source software in de overheid en (semi) publieke sector, MarketCap, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, begeleid door programmabureau OSOSS, opvraagbaar bij EZ.