

NEDERLAND OPEN IN VERBINDING

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

INHOUD

1. Aanleiding en beleidslijn Kabinet	3
2. Acties Open Standaarden	9
3. Acties Open Source Software	14
4. Flankerende acties	18
5. Financiële aspecten	21

Bijlagen

- A: Voor- en nadelen van open standaarden en open source software.
- B: Relevante adviezen en onderzoeken.

1. Aanleiding en beleidslijn Kabinet

a. Interoperabiliteit, open standaarden en open source software (introductie)

Het Kabinet wil in deze kabinetsperiode een aantal doelen bereiken, zoals een goede participatie van burgers, duurzaamheid van informatie en innovatie, en een administratieve lastenvermindering (onder andere door eenmalige gegevensverstrekking). Ten einde deze doelen ook op een efficiënte wijze te realiseren, spoort het Kabinet partijen door middel van concurrentiestelling aan om de genoemde doelen te (helpen) verwezenlijken. Interoperabiliteit tussen bedrijven en overheden en burgers en overheden en overheden onderling is een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van deze maatschappelijke doelen. Interoperabiliteit tussen bedrijven en overheden en burgers en overheden en overheden onderling is een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van deze maatschappelijke doelen.

Het Kabinet spreekt van interoperabiliteit als het vermogen van (informatie)systemen om op elektronische wijze gegevens en informatie te kunnen uitwisselen binnen en tussen organisaties. Interoperabiliteit is een essentiële randvoorwaarde voor een toekomstvaste ontwikkeling van diensten en toepassingen die door en met ICT in brede zin mogelijk worden gemaakt. De Tweede Kamer heeft aangegeven met het oog op deze maatschappelijk doelen het gebruik van open standaarden en open source software door de overheid en de (semi-) publieke sectoren belangrijk te vinden. Daarom heeft de Tweede Kamer het Kabinet gevraagd hiervoor een plan op te stellen. Het Kabinet komt met dit actieplan tegemoet aan de wensen van de Tweede Kamer.

Open standaarden en open source software worden vaak in een adem genoemd. Het zijn echter twee verschillende onderwerpen waarvoor in respectievelijk hoofdstuk drie en hoofdstuk vier aparte acties zijn geformuleerd. De reden waarom dit actieplan open standaarden en open source software in samenhang adresseert is dat ze belangrijk zijn voor het realiseren van meer openheid van ICT-systemen.

Bij *open standaarden* gaat het om het maken en toepassen van afspraken over de specificaties van de koppelvlakken tussen samenwerkende toepassingen, diensten, systemen en netwerken. Afspraken kunnen betrekking hebben op techniek, semantiek (eenheid van taal) en bedrijfsprocessen. Kenmerkend voor open standaarden is dat er geen barrières zijn op het gebruik van de standaarden door ICT-gebruikers en ICT-aanbieders. Open standaarden zijn noodzakelijk voor het realiseren van interoperabiliteit en leveranciersonafhankelijkheid.

Open source software is software waarvan de broncode vrij beschikbaar is waardoor de licentienemer de broncode mag inzien, gebruiken, verbeteren, aanvullen en distribueren. Aan open source software zijn geen licentiekosten verbonden (wel invoerings- en beheerskosten net als bij gesloten software). De omvang van de beschikbare open source toepassingen verdubbelt iedere 2 jaar. Veel van deze open source software ontwikkeling vindt plaats in Europa. Hoewel de software zonder kosten ter beschikking wordt gesteld, wordt de vervangingswaarde van open source software op dit moment geschat op 12 miljard euro. Open source software heeft daarmee een reële economische waarde. Het stimuleren van open source software levert een bijdrage aan de innovatie en het concurrentievermogen in de ICT-sector¹.

¹ Het onderzoek van UNU-MERIT, in opdracht van de Europese Commissie, van november 2006 naar de economische impact van open source software op innovatie en concurrentievermogen van de ICT-sector in de

Zowel open standaarden als open source kennen een open besluitvormingsproces, weinig tot geen restricties door intellectueel eigendom en leveranciersafhankelijkheid². Indien software gebruik maakt van open standaarden wordt het mogelijk om verschillende leveranciers te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van ICT-systemen die op elkaar aansluiten.

Het gebruik van *gesloten* en niet vrije specificaties voor ICT standaarden brengen vaak belemmeringen met zich mee zoals geheimhoudingsverklaringen en licentieconstructies. Dergelijke beperkingen hinderen de keuze vrijheid voor software (zowel open als gesloten). Dergelijke problemen doen zich niet voor bij open standaarden. Het gebruik van *open* standaarden werkt daarom drempelverlagend voor de inzet van (open source) software.

Steeds meer overheidsorganisaties nemen initiatieven om openheid in hun ICT-systemen te realiseren.

Manifest van de Open Overheidsorganisaties

Zevenenveertig overheidsorganisaties, waaronder een groot aantal gemeenten, hebben inmiddels het 'Manifest van de Open Overheidsorganisaties' ondertekend om meer openheid in hun ICT-systemen te realiseren op de volgende gebieden:

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

De 'open' overheidsorganisaties vragen hun ICT-leveranciers met nadruk rekening te houden met deze wensen. Deze overheden willen als gebruiker van ICT-systemen voldoende vrijheid kunnen houden en adequaat verantwoording kunnen afleggen over beleid en uitvoering.

b. Analyse

Het Kabinet heeft de afgelopen periode onderkend dat interoperabiliteit van groot belang is voor het bereiken van maatschappelijke doelen. Directe voordelen zijn bijvoorbeeld betere overheidsdienstverlening door betere toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van gegevens. Om deze redenen heeft het kabinet³ de afgelopen periode gestimuleerd om bij (ver)nieuwbouw van ICT-systemen voor overheidstoepassingen 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.

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>).

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

³ SEO, Kosten en baten van open standaarden en open source software in de Nederlandse publieke sector. Amsterdam, 2004.

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. Onderzoek naar het huidige gebruik van open standaarden en open source software geeft het volgende beeld⁷:

- Bijna 60% van de (semi-)overheidsorganisaties geeft aan dat met open standaarden wordt gewerkt. Bij circa 55% van de (semi-)overheidsorganisaties worden open standaarden meegenomen in de procedures en protocollen bij aanbestedingen. Bij circa 27% worden open standaarden altijd meegenomen en bij circa 38% is dit soms.
- Bij circa 47% van de onderzochte (semi-)overheidsorganisaties wordt naar eigen zeggen gewerkt c.q. gebruik gemaakt van open source software. Vergeleken met de landelijke cijfers is dit een hoge marktpenetratie.

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 mogelijkheden om naar open alternatieven over te gaan of deze als serieuze optie bij beleids- of bedrijfsbeslissingen mee te nemen (bijvoorbeeld nieuwe aanbestedingen) bleken in het algemeen niet zo gemakkelijk. 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 voorwaarden 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);
- het niet in alle situaties beschikbaar zijn van bruikbare open standaarden.

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

⁶ www.ososs.nl

⁷ Marketcap, Onderzoek naar gebruik open standaarden en open source software in de overheid en (semi) publieke sector, 2007.

c. Relevantie actieplan

De Tweede Kamer en het Kabinet zijn bij het algemeen overleg van 21 maart 2007⁸ het eens geworden om het gebruik van open standaarden en open source software binnen de (semi-)publieke sector te versnellen. De door de jaren heen opgebouwde praktijk met een scala van werkende voorzieningen in een complexe en systeemafhankelijke ICT-infrastructuur moet worden omgebogen om een migratie naar open oplossingen mogelijk en vanzelfsprekender te maken. Overtuigingskracht en verandering van gedrag zullen nodig zijn om de gegroeide praktijk van “relatieve vrijblijvendheid” bij de inzet van open standaarden en open source software te doorbreken. Het Kabinet ziet dit actieplan als een nieuwe stap 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 in Pijler 2, een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, als in 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.

De doelstellingen van dit actieplan zijn van toepassing op de rijksoverheid, de mede-overheden en de (semi-) publieke sector:

1. *vergroten van de interoperabiliteit tussen en met de verschillende bouwstenen en vormen van dienstverlening van de eOverheid door versnelling aan te brengen in het gebruik van open standaarden;*
2. *verminderen van de afhankelijkheid van leveranciers bij het gebruik van ICT door versnelde inzet van open standaarden en open source software;*
3. *bevorderen van een gelijk speelveld op de softwaremarkt en voorts het bevorderen van de innovatie en de economie door het gebruik van open source software krachtig te stimuleren en bij opdrachten de voorkeur te geven aan open source software bij gelijke geschiktheid.*

Belangrijke randvoorwaarden voor dit actieplan zijn:

- *de continuïteit en betrouwbaarheid van de elektronische overheidsdienstverlening voor burgers en bedrijven komen niet in gevaar;*
- *de administratieve lasten voor burgers en bedrijven mogen niet stijgen.*

d. 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, zowel bij ICT-aanbieders als ook bij overheidsorganisaties, in de praktijk groeiende¹⁰. Aan open standaarden kleven trouwens ook risico's. Zo zijn er niet altijd open standaarden beschikbaar of kan het voorkomen dat een open standaard nog niet voldoende wordt ondersteund door de markt. De

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 26643, nr. 90

⁹ Volgens een onderzoek van IDC is de wereldmarkt 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.

afweging van de voordelen van open standaarden op het gebied van interoperabiliteit (maar ook andere maatschappelijke effecten) wegen echter in het algemeen op tegen de nadelen (zie ook bijlage A). Daarmee zijn goede condities om over te stappen van een beleid van bewustwording en kennisdeling naar een beleid gericht op echte toepassing.

Het Kabinet erkent aldus het maatschappelijke belang van interoperabiliteit en stelt het gebruik van open standaarden als norm. Bovendien kan migratie voor de overheidsorganisatie lagere kosten voor ICT-gebruik met zich meebrengen. Dit betekent veelal dat migratie van ICT-systemen bij overheidsorganisaties nodig zal zijn. Dergelijke migratietrajecten hebben hun tijd nodig, zijn niet eenvoudig en vergen de nodige inspanningen. Door het juiste moment te kiezen bij geplande (ver-) nieuwbouw van ICT systemen kunnen kosten worden beperkt. Het Kabinet stelt dat de investeringskosten die desondanks voor migratie gemaakt moeten worden in beginsel geen aanleiding vormen om af te zien van de migratie naar een interoperabel en op open standaarden gebaseerd ICT-systeem. Deze migratiekosten zijn voor rekening van de betrokken organisaties. Het gebruik van open source software wordt door het Kabinet krachtig gestimuleerd, maar niet als norm gesteld. Met een business case worden de kosten en baten van migratie in kaart gebracht, waarbij het Kabinet de voorkeur uitspreekt om bij gelijke geschiktheid te kiezen voor open source software. Gerealiseerde besparingen bij invoering van open standaarden en open source software vallen toe aan de betreffende organisaties.

Om de genoemde doelstellingen te bereiken zet het Kabinet actief in op de volgende beleidsaccenten:

1. voor brede toepassing van open standaarden wordt het "comply-or-explain and commit" principe ingevoerd bij opdrachten van Rijksdiensten vanaf april 2008 en vanaf december 2008 voor de overige overheden en instellingen. Daarvoor wordt een basislijst (januari 2008) en een interoperabiliteitsraamwerk (basisversie juni 2008) door het College Standaardisatie opgesteld met richtinggevende keuzes voor interoperabiliteit en de ontwikkeling en het gebruik van standaarden;
1. implementatiestrategieën voor de aanbesteding, inkoop en het gebruik van open source software worden gerealiseerd door alle ministeries (januari 2009) en door mede-overheden en instellingen in semi-publieke sectoren (onderwijs, zorg, sociale zekerheid) in januari 2010.
2. de open standaard ODF wordt stapsgewijs ingevoerd voor het lezen, schrijven, uitwisselen, publiceren en ontvangen van documenten (uiterlijk januari 2009 door alle ministeries en mede-overheden ondersteund) op weg naar grootschalig gebruik van "open document formats" voor overheidstoepassingen.

e. Van plan naar uitvoering en resultaat: een veranderingstraject.

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; er is sprake van een groeitraject. 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 aan het einde van de kabinetsperiode de (semi-)publieke sector gebruik maakt van open standaarden (met beredeneerde uitzonderingen), waarbij overheden en publieke instellingen als (eind)gebruikers vrijelijk kunnen kiezen en open standaarden en open source software "business as usual" zijn.

Daarvoor zullen veranderingen in de praktijk nodig zijn, bijvoorbeeld bij nieuwe ICT-investeringen. Daarmee is de aanpak méér dan instrumenteel alleen en gaat verder dan de technologie. Aansturing en betrokkenheid vanuit beleid of bestuur zullen hard nodig zijn om de acties te laten slagen. Het is noodzakelijk dat bestuurders uit de (semi-)publieke sector gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet zet daarom actief in om alle betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en afspraken te maken over de uitvoering.

Forum Standaardisatie heeft advies uitgebracht over de inzet van open standaarden en open source software en (beleids)ervaringen uit het buitenland¹¹. Het advies van het Forum Standaardisatie is zeer bruikbaar en verwerkt in het actieplan. Het Forum Standaardisatie heeft de adviesaanvraag benaderd vanuit interoperabiliteit. Voor het Kabinet is ook leveranciersafhankelijkheid een belangrijke doelstelling. Daarom gaat dit actieplan op het punt van het principe ‘comply or explain and commit’ verder dan het advies van het Forum Standaardisatie. Ook heeft het Kabinet vele constructieve suggesties uit de markt ontvangen waarvan dankbaar gebruik is gemaakt¹².

De gekozen lijn van het Kabinet is beschreven op hoofdlijnen. In de volgende twee hoofdstukken worden respectievelijk voor open standaarden en voor open source software actielijnen benoemd en toegelicht. Zodoende schetst het Kabinet de contouren van het actieplan. De maanden september tot en met december zullen worden gebruikt om met de betrokken partijen te komen tot een concreet uitvoeringsplan. In de komende maanden zullen de voorgenen beleidsregel voor het Rijk en de akkoorden met medeoverheden en de (semi-) publieke sectoren verder worden uitgewerkt. Voor open standaarden betreft dit ondermeer: specifieke lijsten met te gebruiken open standaarden, een raamwerk voor interoperabiliteit, streefcijfers, wijze van centrale ondersteuning, wijze van handhaving en monitoring. Voor open source software betreft dit ondermeer: aanpak voor implementatiestrategieën, mogelijkheden bezien van wijze van ondersteuning van sectorale communities, mogelijkheden voor overheidssoftware.

De periode zal ook worden gebruikt om een nieuw programmabureau in te richten, te bezien hoe in Europees verband actief open standaarden en open source software verder bevorderd kan worden en de samenwerking met het ICT-bedrijfsleven te verstevigen.

¹¹ Zie Bijlage B.

¹² Zie bijlage B.

2. Acties Open Standaarden

Open standaarden worden steeds belangrijker vanwege de trend naar klantgerichte dienstverlening en servicegerichte architectuur, meer samenwerking tussen departementen en het bedrijfsleven en departementen onderling, meer functioneel in plaats van technisch specificeren bij aanbestedingen, meer uitbesteden van ICT-taken en toenemende inzet van vooringevulde formulieren voor burgers en bedrijven. Het borgen van interoperabiliteit tussen systemen binnen overheden en uitwisseling van gegevens met applicaties van het bedrijfsleven (middels bijvoorbeeld XBRL) is uitgangspunt bij de realisatie van ICT oplossingen door overheden.

In het kader van het *Nederlands Taxonomie Project*, hebben de ministeries van Financiën, Justitie, BZK en Economische Zaken samen met VNO-NCW en MKB Nederland een convenant getekend voor het elektronisch uitwisselen van financiële gegevens tussen het Nederlandse bedrijfsleven en overheidsorganisaties. Met het oog op administratieve lastenverlichting is afgesproken om vanaf 2007 gebruik te gaan maken van de open standaard XBRL. Daarmee kunnen ondernemers vanuit de eigen boekhouding rechtstreeks of via hun accountant jaarrekeningen voor de Kamer van Koophandel, de aangifte "winst uit onderneming", de vennootschapsbelasting en statistische gegevens voor het Centraal Bureau voor de Statistiek eenvoudig en geautomatiseerd aanleveren aan de overheid. De jaarlijkse besparing voor het Nederlandse bedrijfsleven wordt geraamd op 350 miljoen Euro.

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 open standaarden wel toegepast worden. 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 een basislijst met open standaarden (checklist) ten behoeve burgers, bedrijven en overheden. Deze lijst wordt vervolgens onderhouden en verder aangevuld.

Actielijn 2

Overheden en instellingen uit de (semi-)publieke sector voeren vanaf 2 april 2008 (Rijksdiensten) of 31 december 2008 (mede-overheden en overige instellingen) het "comply-or-explain and commit"-principe in bij ICT-opdrachten (inkoop en aanbestedingen) voor het toepassen van open standaarden bij nieuwbouw, verbouw of contractverlenging.

Actielijn 3

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

Actielijn 4

ICT-opdrachten kunnen tijdig voor de gewenste publicatiedatum vrijwillig voor advies over open standaarden worden voorgelegd aan een programmabureau (zie hoofdstuk 4).

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

Rijksdiensten ondersteunen vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, ODF¹³ voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. Mede-overheden en overige instellingen volgen zo snel mogelijk, doch uiterlijk december 2008.

Toelichting bij de actielijnen**Actielijn 1 (publiceren basislijst open standaarden)**

Voor de uitvoering van het “comply-or-explain and commit”-principe is het nodig een lijst voorhanden te hebben met open standaarden, de toepassingsgebieden en de doelgroepen. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal het College Standaardisatie in samenwerking met het Forum Standaardisatie vragen om in januari 2008 te komen met een basislijst (eerste versie) met open standaarden en te adviseren over daarbij te maken afspraken en het bijhouden van de lijst. Deze lijst zal beschikbaar gesteld worden via de website van het Forum Standaardisatie om toe te passen als checklist voor burgers, bedrijven en overheidsinstellingen voor ICT-aanbestedings- en inkooptrajecten en het maken van een ICT-strategie. De NORA¹⁴ en het op te stellen interoperabiliteitsraamwerk (actie 3) legt het fundament voor de brede ontwikkeling en toepassing van standaarden en principes voor eOverheidstoepassingen.

Actielijn 2 (comply or explain, and commit)

Overheden en instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van “comply-or-explain and commit”. Het Kabinet gaat hierbij uit van 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 gehad¹⁵, wat het Kabinet niet verwacht, zullen de mogelijkheden en meerwaarde voor wettelijke verankering van het principe voor de (semi-)publieke sector nader worden onderzocht.

Het principe “comply-or-explain and commit” gaat het Kabinet hanteren bij aan te gane ICT-aanbestedingen en ICT-inkooptrajecten voor nieuwbouw, verbouw en contractverlenging. Dit principe treedt in werking vanaf 2 april 2008 voor de Rijksdiensten en vanaf 31 december 2008 voor de overige overheden en instellingen. Bij de toepassing van dit principe wordt er van uitgegaan dat voor open standaarden wordt gekozen op een natuurlijk moment in de economische levenscyclus van ICT-oplossingen zodat overheidsorganisaties niet onnodig met hoge verwervingskosten te maken zullen krijgen. Dit betekent ook dat al bestaande contracten met afgesproken licentietermijnen niet opengebroken hoeven te worden.

Het principe “comply-or-explain and commit” zal als beleidsregel uitgewerkt en verankerd worden voor zover passend binnen de kaders van het aanbestedingsrecht. Departementen en daaraan gelieerde ZBO's zijn zelf verantwoordelijk voor het met elkaar maken van afspraken

¹³ Open Document Format ISO 26300

¹⁴ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, www.e-overheid.nl.

¹⁵ Bijvoorbeeld wanneer het aantal overheden en publieke instellingen dat daadwerkelijk aanbestedingen heeft gedaan en aan het principe heeft voldaan, beneden de 75% staat.

over het gebruik van open standaarden, omdat beleidsregels in het algemeen niet van toepassing zijn op ZBO's.

Het Kabinet zal tot de inwerkingtreding wel alvast in de geest van het principe gaan handelen.

Procedure “comply-or-explain and commit”

- “Comply”: pas vastgestelde open standaarden toe bij ICT-opdrachten voor nieuw- of verbouw en contractverlenging van ICT.
- “Explain”: uitzonderingscriteria zijn:
 - o Voor de gewenste functionaliteit is geen open standaard beschikbaar;
 - o De open standaard wordt niet door meerdere leveranciers ondersteund en op meerdere platforms;
 - o De bedrijfsvoering en/of dienstverlening komen op onaanvaardbare wijze in gevaar, inclusief beveiligingsrisico's;
 - o Internationaal gemaakte afspraken worden geschonden.
- “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 wordt komend najaar een voorstel voor een beleidsregel voorgelegd aan Ministerraad. De Staatssecretaris van 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.
- 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 en ZBO's, te beginnen met de zorg, onderwijs en sociale zekerheid. De Staatssecretaris van Economische Zaken coördineert dit. Tenslotte wordt het criterium open standaarden als aanvullend toetspunt bij de prijsvragen van het actieprogramma Maatschappelijke Sectoren en ICT opgenomen.

Actielijn 3 (interoperabiliteitsraamwerk in samenhang met de NORA)

Het Forum Standaardisatie heeft aangekondigd een interoperabiliteitsraamwerk te gaan ontwikkelen voor burgers, bedrijven en overheden. Het interoperabiliteitsraamwerk is een hulpmiddel om gegevens elektronisch uit te kunnen wisselen via ICT-systemen tussen overheidsorganisaties en burgers en bedrijven en overheidsorganisaties onderling. Het gaat hierbij om eenduidige uitgangspunten voor ketentoepassingen, het gebruik van eOverheidsvoorzieningen en het gebruik van standaarden. Het Forum Standaardisatie heeft

onder meer geadviseerd ontwikkelingsgericht met de definitie van open standaarden om te gaan¹⁶. Internationaal gezien hanteren overheden (Denemarken, België, Duitsland) een iets ruimere definitie voor open standaarden dan de strikte definitie (bijlage A). Bijvoorbeeld: voor documentverwerking gaat het dan niet alleen om de ISO-standaard ODF, maar ook om de breed toegepaste standaard PDF. Bovendien wijst de ervaring uit dat echte voortgang op het gebied van interoperabiliteit ontstaat als overheidsorganisaties en hun interoperabiliteitspartners met elkaar afspraken maken over samenwerking en de te gebruiken standaarden in ketentoeepassingen en werkprocessen. Nieuwe open standaarden ontstaan bijna altijd vanuit samenwerkende partijen als onderdeel van een groeiproces en vaak vanuit specifieke behoeften en toepassingen.

Het interoperabiliteitsraamwerk vormt het fundament voor de ordening, classificatie en de ontwikkeling en het gebruik van standaarden op het gebied van techniek, semantiek (eenheid van taal) en organisatie (afstemming bedrijfsprocessen) ter aanvulling op dan wel versterking van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA). Ook de Europese ontwikkelingen rond het European Interoperability Framework 2.0 worden in dit verband nauwlettend in de gaten gehouden. Het interoperabiliteitsraamwerk (basisversie) zal in juni 2008 beschikbaar zijn.

Actielijn 4 (advies bij aanbestedingen)

Er zal een programmabureau komen dat onder meer zal adviseren over de uitvoering van het “comply-or-explain and commit”-principe in specifieke aanbestedingen en inkooptrajecten. Aanbestedende diensten worden geadviseerd om (op vrijwillige basis) over voorgenomen aanbestedingen en inkooptrajecten tijdig advies aan te vragen bij het programmabureau.

Actielijn 5 (handhaving)

Handhaving van het gebruik van open standaarden vindt plaats via monitoring en ranking en nulmeting. Jaarlijks vanaf oktober 2008 zal een landelijke meting worden gepubliceerd over het gebruik van open standaarden en op grond daarvan zal een ranglijst worden opgesteld. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de gegevens van de jaarlijkse monitor verwerken in de voortgangsrapportage eOverheid aan de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer en de auditdiensten van de overheid hebben in het algemeen ook een signalerende rol bij de handhaving. Onderzocht wordt of de door de minister van EZ aangestelde Chief Procurement Officer ook een taak kan hebben bij de uitvoering van de op te stellen beleidsregel “comply-or-explain and commit” (Rijksniveau). Het programmabureau zal incidenteel een steekproef doen bij overheden en publieke instellingen die daadwerkelijk een aanbesteding hebben gedaan. Onderzocht wordt of het te vernieuwen TenderNed, het nieuwe elektronisch systeem voor aanbesteden voor alle aanbestedende diensten en waar aanbestedingen worden aangekondigd¹⁷, ten behoeve van de transparantie een “comply-or-explain and commit”-paragraaf kan gaan bevatten.

Actielijn 6 (ODF)

Het verwerken en uitwisselen van documenten met ICT ondersteunt de kernprocessen van alle overheidsorganisaties. Daarvoor zijn open document standaarden van groot belang. ODF is een nieuwe open document standaard.

¹⁶ Zie bijlage B voor het volledig advies van het Forum Standaardisatie.

¹⁷ 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.

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. Daarmee loopt Nederland in de pas met internationale ontwikkelingen. Zo is in Denemarken en België (internationale voorlopers) ook gekozen om ODF te gaan invoeren voor overheidstoepassingen. ODF is daarbij voorlopig nevens geschikt aan en aanvullend op andere, reeds in gebruik zijnde bestandsformaten (zoals DOC en PDF) en eventueel nieuwe toekomstige open standaarden.

De doelstelling voor ODF is dat Rijksdiensten vanaf april 2008, naast de huidige bestandsformaten, ODF¹⁸ ondersteunen voor lezen, schrijven en uitwisselen van documenten. Mede-overheden en overige instellingen volgen zo snel mogelijk, doch uiterlijk december 2008. Het streefbeeld is dat overheidsorganisaties in 2015 alleen nog gebruik maken van open document standaarden voor het elektronisch verwerken en uitwisselen van documenten.

Het Kabinet zal het gebruik van ODF jaarlijks 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.

¹⁸ Open Document Format ISO 26300

3. Acties Open Source Software

Bij open source software gaat het 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 en inkooptrajecten van software voor nieuw- of verbouw en contractverlenging de aanbieders van open source software daadwerkelijk in de praktijk dezelfde kansen krijgen en bij gelijke geschiktheid voorlopig ook de voorkeur ter bevordering van de markt voor open source software in Nederland.

Overheden blijven keuzevrijheid behouden ten aanzien van het al dan niet gebruik van open source platformen of toepassingen. Het gebruik van open source software biedt voordelen in bepaalde situaties. Daarnaast zijn er situaties waarbij dit niet het geval is, bijvoorbeeld bij de realisatie van een ICT oplossing op basis van eigen rekening en risico van een leverancier ontwikkelde applicaties of componenten. Een dergelijke oplossing kan gebruik maken van generiek ontwikkelde onderdelen welke meerdere malen in licentie worden verkocht. Wel moet het zo zijn dat voor applicaties welke volledig voor rekening en risico door de overheid als opdrachtgever worden gerealiseerd, het uitgangspunt is dat deze werken vrij ter beschikking worden gesteld volgens een open source software licentie.

De vrije beschikbaarheid en aanpasbaarheid van de software maken het een belangrijk platform voor verdere innovatie. Op kleine schaal kan het de basis vormen voor eigen maatwerktoepassingen door bedrijven en instellingen. Op grote schaal vormt open source software een fundament voor commerciële toepassingen en dienstverlening. Deze markt neemt in omvang onverminderd toe en biedt een belangrijk open alternatief voor de sterk gemonopoliseerde gesloten software markt. De openheid van de software maakt het tot slot een belangrijke bron van kennis, bijvoorbeeld in het onderwijs.

In 2003 is de gemeente *Vaals* overgegaan op OpenOffice, een open source software office applicatie. Aanleiding daarvoor waren de hoge licentiekosten voor niet open source software. De ervaringen met het product zijn erg positief. Zo vindt men de ondersteuning van het product een stuk beter dan van commerciële softwarebedrijven. De belangrijkste softwareleverancier van Vaals (PinkRoccade) is al snel OpenOffice gaan ondersteunen. Voor bedrijfskritische applicaties is Vaals MySQL gaan gebruiken: een open source software database. De besparing op uitsluitend kantoorapplicaties is 50.000 euro per jaar terwijl daar geen extra kosten tegenover staan. De open source producten worden onderhouden door reguliere leveranciers die ook meedenken met de gemeente.

S&L zorg in Roosendaal, een zorginstelling voor mensen met een verstandelijke beperking, heeft jaren geleden de weg ingeslagen om meer financiële middelen vrij te maken voor de zorg door ICT-voorzieningen slimmer in te richten. Dit bespaart S&L zorg 40% van haar ICT-budget dat nu weer gestoken wordt in zorgverlening. 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.

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 wordt. De ICTU kiest voor een hybride ICT-oplossing. 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. Bovendien vindt er een praktijkproeve plaats met ODF.

Door zelf meer open source software te gebruiken, kan de Nederlandse overheid de activiteiten rond open source software stimuleren. Dit levert maatschappelijke en economische baten op¹⁹. 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 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. Voorhoedeloopers worden gestimuleerd.

Toelichting bij de actielijnen

Actielijn 7 (strategie)

Het ontwikkelen van een strategie biedt houvast om open source software structureel als serieus alternatief voor andere vormen van software mee te nemen. Bij de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Verkeer en Waterstaat zijn strategietrajecten doorlopen. Voor juni 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 op basis van NORA 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.

¹⁹ R.A. Ghosh et al., UNU-MERIT (2006). Study on the: Economic impact of open source software on innovation and the competitiveness of the Information and Communication Technologies (ICT) sector in the EU. <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpact.pdf>

- 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 getekende Bestuursakkoord met de gemeenten en het Bestuursakkoord met de provincies in wording is een passage opgesteld die handelt over open standaarden en open source software. 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.

Actielijn 9 (nieuwe voorlopers)

De afgelopen jaren zijn tal van nieuwe projecten met open source software opgestart (zie www.ososs.nl). Deze actielijn richt zich op overheidstoepassingen bij nieuwe voorlopers.

Octrooicentrum Nederland is voornemens haar desktopomgeving plus een aantal applicaties te migreren naar een open source alternatief. De basis hiervoor is een haalbaarheidsonderzoek dat uitwijst dat deze migratie technisch en organisatorisch mogelijk is en dat er een positieve "business-case" voor een open source alternatief is. Hierbij is gekeken naar investerings- en exploitatiekosten. Deze vallen bij het open source alternatief voordeliger uit dan andere opties. Alvorens tot een migratie over te kunnen gaan dienen conform de aanbevelingen van het haalbaarheidsonderzoek nog een aantal zaken te worden uitgezocht. In de eerste helft van 2008 kan een definitief besluit worden genomen over de invoeringsdatum en de wijze van migratie naar open source.

Rijkswerkplek

Voor ambtenaren wordt het steeds meer vanzelfsprekend: flexibel werken, interdepartementaal samenwerken of werken vanuit verschillende locaties. Het programma Rijkswerkplek wil bereiken dat rijksambtenaren veilig kunnen samenwerken vanuit elke locatie met collega's van andere departementen. De ICT-dienstverlening moet daar soepel op inspelen. In het programma Rijkswerkplek werken 13 ministeries samen. Het is een complexe operatie, gelet op de verscheidenheid aan ICT-oplossingen die momenteel bij de rijksdiensten in gebruik zijn. Er zal expliciet gestuurd worden op een eindsituatie waarbij het streven is om in 2012 een uniforme ICT-werkplek voor de kerndepartementen te hebben, gebaseerd op open standaarden en waar mogelijk open source software. Het lopende programma Rijkswerkplek wordt ook meegenomen bij het uitwerken van een integrale aanpak voor vernieuwing van de bedrijfsvoering van het Rijk (bijdrage aan het Programma Vernieuwing van de Rijksdienst). Daarbij worden op ICT-gebied twee parallelle en met elkaar afgestemde ontwikkelingssporen gevolgd. Het eerste spoor (project GOUD, Rijkswerkplek 1.0) loopt al langer. Het tweede spoor (Rijkswerkplek 2.0) is recent van start gegaan. In dit spoor zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie voorlopers. Vanzelfsprekend worden hierbij open standaarden toegepast en wordt het principe "comply-or-explain" als uitgangspunt gehanteerd. Tevens zal bij gelijke geschiktheid open source software worden geprefereerd boven "closed source" software.

De huidige ICT-infrastructuur van *Defensie* is momenteel sterk gebonden aan gesloten oplossingen en men ervaart dit als een ongewenste situatie. Om dit te doorbreken is in

2005/2006 samen met de Belastingdienst onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een volledige open source desktop die zowel op het huidige netwerk van de Belastingdienst als Defensie kon worden aangesloten. De resultaten lieten zien dat het toen niet mogelijk was om deze oplossing voor alle medewerkers in alle situaties toe te passen. Desalniettemin bestaat nog steeds de visie om naar open standaarden en open source te migreren. Onlangs is Defensie gestart om samen met programmabureau OSOSS in 2007 een strategie te ontwikkelen voor verdere toepassing van open standaarden en open source software. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de toekomststrategie, om gebruikmakend van open standaarden op den duur bij een gunstige businesscase de eventuele overstap te kunnen maken naar open source software. De opgedane kennis zal door Defensie worden gedeeld met de andere departementen.

4. Flankerende acties

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.

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 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.

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 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. 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 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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 nieuw- en 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 bezien hoe daar invulling aan kan worden gegeven. Voor wat betreft de businesscase en financieringsconstructie wijst het Kabinet op twee inspirerende, gemeentelijke voorbeelden.

Zo heeft de gemeente *Amsterdam* ingestemd met een businesscase waarbij de besparing op licenties kan worden ingezet voor ontwikkeling van en de migratie naar een open source desktop voor circa 10.000 werkplekken. Als kader voor de Amsterdamse businesscase gold dat het “break-even” punt in maximaal 5 jaar moet worden bereikt. De besluitvorming in Amsterdam heeft plaatsgevonden op basis van een integrale “business case” met vier vooraf gestelde doelstellingen/randvoorwaarden; interoperabiliteit, leveranciersafhankelijkheid,

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

continuïteit van de bedrijfsvoering en natuurlijk kosten. Amsterdam heeft alle vier de doelstellingen meetbaar gemaakt en kwam zo tot een integrale afweging die er toe heeft geleid dat Amsterdam als derde grote gemeente in Europa een open source desktop heeft ontwikkeld. Centraal stonden de vier strategische softwaredoelstellingen en niet de keuze wel of niet open source.

Ook de gemeente *Groningen* heeft ervoor gekozen om het contract met zijn leverancier te stoppen en de vrijgevallen middelen in te zetten om te werken aan een (besturingssysteem onafhankelijke) standaard werkplek die gebaseerd is op zo veel mogelijk open standaarden en open source software. Een ander deel is gereserveerd voor het geval onverhoopt toch licenties van zijn oorspronkelijke leverancier nodig zijn. Belangrijke stap is dat de Raad in 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 waarin op natuurlijke momenten wordt overgestapt zodat de kans van slagen en de gebruikersacceptatie zo groot mogelijk is.

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: Leveranciersonafhankelijkheid, 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 17 september 2007 zullen naar verwachting de ICT-managers van de rijksdienst het Manifest van de Open Overheden²¹ ondertekenen. Het Kabinet roept mede-overheden en overige instellingen uit de (semi-) publieke sector op om ook het manifest te ondertekenen.

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 1.0 (EUPL) gevolgd worden.

²¹ Zie http://www.ososs.nl/feedback/manifest_open_overheidsorg

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.

17. Onderzoek economische effecten van open source software

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

5. Financiële aspecten

Cijfers in duizenden Euro

<u>Taken</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
1. Advisering en stimulering	1000	1100	1000	1000
2. Pilots, praktijkproeven	700	700	350	0
3. Kennistaak, incl. monitoring en juridisch advies	350	350	350	350
4. Programmakosten	300	300	300	300
Totaal (in duizenden Euro)	2350	2450	2000	1650

Toelichting

Advisering en stimulering betreft de inzet van adviseurs om partijen te helpen bij OS-trajecten voor inkoop en aanbesteding en de invoering van ODF en OSS-trajecten voor implementatiestrategieën, TCO-ontwikkeling, vraagbundeling en het helpen bij het realiseren van sectorale convenanten ed.

De budgetten voor *pilots* zijn voor ondersteuning voor voorlopers.

De *kennistaak*, waaronder wordt verstaan de kennisontwikkeling en kennisdeling is een belangrijke sleutel om partijen te verleiden tot meer OS en OSS. Het gaat om financiering van onderzoek en bijdragen aan congressen.

De *programmakosten* zijn toegesneden op de kosten voor bureaunkosten en faciliteiten.

Genoemde posten en middelen zijn van toepassing op generieke ondersteuning ten uitvoer van het actieplan en zijn niet bedoeld ter financiering van de uitvoering van migratieplannen. De post 'Pilots, praktijkproeven' geeft beperkt ruimte aan enkele voorlopers om snel aan de slag te kunnen gaan en daarmee voorbeeldfunctie vervullen. De totale kosten voor ICT na migratie vallen naar verwachting op termijn lager uit, waarbij opgemerkt wordt dat 'cost voor de baet' uit zal gaan. De post 'advisering en stimulering' is ondermeer bedoeld om organisaties te ondersteunen bij het opstellen van business cases voor migraties.

De genoemde middelen voor generieke ondersteuning worden gefinancierd vanuit de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage A: voor- en nadelen van open standaarden en open source software**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 op 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.

Naar de voor- en nadelen van open standaarden en open source software is onder andere onderzoek gedaan door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO)²². In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de voordelen van open standaarden groter zijn dan de nadelen. In deze bijlage wordt met name stilgestaan bij de bevindingen van dit onderzoek.

Voordelen van open standaarden zijn:

- betere uitwisselbaarheid van gegevens;
- betere toegankelijkheid van gegevens (bijvoorbeeld op websites);
- leveranciersonafhankelijkheid zet de markt op scherp;
- verlaging productiekosten software;
- grotere onafhankelijkheid van hardware- en operating-systemen;
- vermindering monopolievorming aan de ICT-aanbodkant;
- mogelijk positief effect op de handelsbalans en de lokale kenniseconomie.

22 Kosten en baten van open standaarden en open source software in de Nederlandse publieke sector. Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2004.

Nadelen van open standaarden zijn:

- niet voor alle toepassingen zijn open standaarden beschikbaar;
- open standaarden worden niet in alle gevallen breed ondersteund door softwareleveranciers, wat de keuzemogelijkheden voor ICT-ondersteuning beperkt.

Een groot aantal van de in het genoemde onderzoek beschreven nadelen is niet exclusief voor open standaarden en is ook van toepassing op niet open standaarden, zoals bijvoorbeeld dat migratiekosten nodig zijn voor het aanpassen van bestaande software aan (nieuwe) open standaarden.

2. Open source software

Open source software is software die een door het Open Source Initiative (OSI)²³ 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 zijn:

- verminderde afhankelijkheid van leveranciers;
- meer flexibiliteit bij de inzet van software;
- vergroten van de transparantie van overheidshandelen (werking van computertoepassingen);
- meer concurrentie en innovatie in de softwaremarkt;
- versterking van de lokale kenniseconomie.

Nadelen van open source software zijn:

- gebrek aan kennis, bijvoorbeeld over de selectie van software, juridische vraagstukken en kosten (“Total Cost of Ownership”);
- extra aandacht nodig van gebruikers voor ontwikkeling, beheer en ondersteuning van software.

In het genoemde onderzoek worden bepaalde aspecten van open source software zowel als voordeel als als nadeel aangemerkt, te weten: de kosten, de kwaliteit en (on)veiligheid, de beschikbaarheid (en ondersteuning) en de innovatie van de software. De auteurs relativeren dit door erop te wijzen dat dit vaak afhankelijk is de specifieke situatie en het specifieke softwareproduct. Het onderzoeksbureau MERIT heeft aangegeven dat naarmate er minder kennis bij partijen was over open source software, dat deze partijen dan meer negatieve percepties hadden van open source software. Het omgekeerde komt waarschijnlijk ook voor, maar is niet onderzocht.

Bij open source software hoort een ander business model dan bij andere vormen van software. Het is nog steeds een jonge industrie. Dit introduceert onzekerheid bij gebruikers. Bijvoorbeeld de kosten voor open source software zijn vaak in eerste instantie niet duidelijk voor gebruikers. De licentiekosten zijn nul, dus is open source software per definitie goedkoper als alle andere omstandigheden hetzelfde blijven. Maar het is wel zo dat die omstandigheden niet hetzelfde blijven en dat ook betaald moet worden voor gerelateerde activiteiten, zoals bijvoorbeeld opleidingskosten en ondersteuning en beheer. Ook wordt erop gewezen dat de juridische status van open source software-licenties niet altijd even duidelijk is. Anderen wijzen erop dat licenties van “proprietary” software misschien wel duidelijk zijn, maar dat producenten van software aansprakelijkheid voor de werking van software afwijzen. Met betrekking tot de (on)veiligheid en kwaliteit zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant zijn er groepen die vinden dat openheid van de broncode kwaadwillenden

²³ 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/>

mogelijkheden geven om misbruik te maken van fouten in de software. Er zijn ook groepen die van mening zijn dat openheid leidt tot het sneller constateren en oplossen van fouten.

Open source software wordt vaak (niet altijd) ontwikkeld in communities van actief participerende ontwikkelaars (programmeurs). Dat betekent dat gebruikers van software zelf sterk betrokken zijn bij de inzet van de benodigde software. Het nadeel daarvan kan zijn dat er meer onzekerheid is omtrent de toekomstige beschikbaarheid en (het bijhouden van de vernieuwing) van de software voor toekomstige gebruikers en de rol van marktpartijen daarbij. In toenemende mate zijn ook commerciële ICT-aanbieders actief aan het worden op de markt voor open source software.

Soms wordt beargumenteerd dat het ontbreken van de mogelijkheid om een financiële vergoeding te vragen voor licentierechten, de innovatie in het algemeen tegenwerkt. Er zijn echter ook tegenovergestelde meningen.

Open source software verschilt op één punt duidelijk van gesloten source software: de broncode is open en de (werking van de) software is transparant. In een aantal gevallen kan dat gewenst zijn: de software van Kiezen op Afstand (KoA) is openbaar gemaakt om duidelijk te laten zien dat de software veilig was en geen 'achterdeurtjes' bevatte. Klachten daarover verstomden zodra de software open was. Modernisering GBA heeft de kern van een zelf ontwikkeld GBA-systeem neergezet. De markt kan, doordat de code open was, zelf makkelijk aanvullingen ontwikkelen, wat ook de bedoeling is.

Wat voor- of nadelen van open source software zijn hangt veelal sterk samen met de specifieke situatie van gebruikers. Of open source software voor een gebruiker duurder is of niet kan worden bepaald door een gedegen onderzoek naar alle relevante kosten ("Total Cost of Ownership"), inclusief de juridische aspecten van licenties.

Bijlage B: Relevante adviezen en onderzoeken.

- B.1 Brief van het Forum Standaardisatie 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 via www.ez.nl.
- 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 via www.ez.nl.