

## VOORWOORD



Het Programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV) presenteert met genoegen de resultaten van de strategieontwikkeling open source software van de ministeries. Het Programmabureau NOiV stimuleerde en faciliteerde in de periode oktober 2008 tot juni 2009 strategieontwikkeling bij de ministeries in het kader van actielijn zeven van het actieplan NOiV. Deze publicatie bevat een actuele weergave van die strategieontwikkeling en belicht de actuele vraagstukken rondom open source software.

Opvallend is dat de ministeries geen voorkeur (b)lijken te hebben voor open of closed source software: het gaat voor hen om de beste source. Een gedachte waar we op zich mee kunnen leven, want open source blijkt steeds vaker 'best source'. Tegelijk is in het actieplan NOiV, waaraan de ministeries zich hebben vastgelegd, uitgesproken dat het gaat om de keuze voor open source software bij gelijke geschiktheid. Een beginsel dat in een implementatiestrategie voor open source software niet gemist mag worden.

Ineke Schop  
Programmamanager Nederland Open in Verbinding





Managementsamenvatting	5
Startpunt van het Actieplan NOiV	8
Uitleg en context van open source software	12
Opdracht en resultaat	16
Stand van zaken gebruik open source software	
Rijksoverheid	20
Case beschrijvingen	26
Het 'open source software beleid' van de ministeries	32
Tien redenen om te kiezen voor open source software	46
Vraagstukken	50
Conclusies en aanbevelingen	58





## OPDRACHT EN RESULTAAT

De opdracht aan de ministeries was om in januari 2009 een implementatiestrategie te hebben ontwikkeld voor de aanbesteding en inkoop en het gebruik van open source software. De opdracht aan het Programmabureau NOiV is om hulp te bieden aan de ministeries. Het aanbod van het Programmabureau was de organisatie van een strategiedag per ministerie met de bijbehorende voorbereiding en verslaglegging. Alle ministeries en de Hoge Colleges van Staat maakten gebruik van dit aanbod. Per juni 2009 beschikken negen ministeries over een vastgestelde implementatiestrategie en vier ministeries beschikken over tekst en hebben de vaststelling van de implementatiestrategie geagendeerd. Naar verwachting hebben alle ministeries binnen enkele maanden een implementatiestrategie vastgesteld. Daarmee is de opdracht van het Kabinet, met enige tijdsvertraging, gerealiseerd.

## STAND VAN ZAKEN GEBRUIK OPEN SOURCE SOFTWARE

De stand van zaken is gevisualiseerd in het uitklapbare schema van de publicatie. Dit overzicht is via [www.noiv.nl](http://www.noiv.nl) beschikbaar inclusief de achterliggende informatie waaronder ook een eerste opsomming van toepassingen die ontwikkeld zijn als open source software en potentieel voor hergebruik in aanmerking komen.

- Er zijn meer dan 200 verschillende open source softwarepakketten in gebruik.
- Open source software wordt vooral gebruikt 'onder de motorkap' zoals besturingssystemen databasemanagementsystemen en webservices.
- Contentmanagementsystemen en de webbrowser Firefox laten groei zien.
- Op de gebruikte software levert de markt support.
- Ondanks het actieve beleid van het terugdringen van het aantal

softwarepakketten worden Linux, Apache, MySQL en Firefox steeds vaker verheven tot een van de 'standaarden'.

- Ministeries doen de eerste ervaringen op met het teruggeven van in hun opdracht doorontwikkelde software waarbij de leverancier de relatie met de community onderhoudt.
- Generiek overheidsbeleid op het gebied van software is: 'hergebruik, standaardsoftware, maatwerk' ook wel bekend als 'standaard tenzij ...'. Inpassing van open source software in dit softwarebeleid betekent focus op open source software die gereed is voor installatie ('off the shelf').

## REDENEN VOOR KEUZE OPEN SOURCE SOFTWARE

Redenen om voor open source software te kiezen, in algemene zin, zijn:

- Vaak geen licentiekosten voor software.
- Slechts één keer betalen voor de ontwikkeling van software.
- Tegengaan van monopolies en leveranciersafhankelijkheid.
- Impuls voor goed opdrachtgeverschap.
- Open source software is veiliger; deze opvatting ontwikkelt steeds meer steun.
- Stimulans lokale economie, MKB en innovatie.
- Open source software is interessanter werken voor professionals.
- Principiële redenen: in een kennismaatschappij is informatievoorziening van strategisch belang en daarom zou men niet moeten accepteren om niet te weten hoe software in elkaar zit.
- Een laagdrempelige overheid: een democratische overheid wil dat de burger zonder kosten met de overheid kan communiceren.
- Van "blauwdrukdenken" naar "software ontwikkelen in co-creatie": organisch en in samenwerking ontwikkelen past in dit tijdsgewricht, met elkaar steeds sneller opvolgende technische ontwikkelingen.

## KNELPUNTEN BIJ DE KEUZE VOOR OPEN SOURCE SOFTWARE

Ministeries ondervinden ook afhankelijkheden en knelpunten die het kiezen voor open source software in de weg kunnen staan.

- a. Interdepartementale samenwerking gaat vóór de keuze voor open source software: ministeries stellen zich op als volger van het gemeenschappelijk initiatief.
- b. Het beleid 'standaardsoftware tenzij ...' beperkt de keuze tot volwassen open source alternatieven.
- c. De te verwachten problemen met de inpasbaarheid binnen de bestaande architectuur en de daaraan verbonden hoge kosten.
- d. Risico's op discontinuïteit: zonder uitzondering is de garantie van de operationele continuïteit een eis.
- e. Het ontbreken van een aanbieding van open source software.
- f. Beschikbaarheid van functionaliteit: lang niet alle door de overheid gevraagde functionaliteit is in open source software beschikbaar.
- g. Kosten: hoewel er geen licentiekosten zijn, zijn de ervaringen dat de totale kosten (Total Cost of Ownership) van een open source oplossing vaak hoger zijn door de kosten van de expertise bij installatie, documentatie, implementatie, ondersteuning en beheer van de software. Ook de kosten van transitie worden over het algemeen hoog ingeschat.
- h. Beperkte ICT-expertise aanwezig bij ministeries als gevolg van veel in- en uitbesteding.
- i. Geen hergebruik van beschikbaar gestelde software.

## THEMA'S VAN IMPLEMENTATIESTRATEGIE

De volgende thema's zijn uitgebreid aan de orde geweest:

- a. 'Bij gelijke geschiktheid heeft open source de voorkeur':

het begrip 'gelijke geschiktheid' is geoperationaliseerd.

- b. Open source software en uitbesteding en het inkopen van dienstverlening: de doorzettingsmacht vertaalt zich voor open standaarden in eisen en voor open source software in een wens.
- c. Open source software en HRM-beleid: verdere kennisontwikkeling van open source software is nodig op tactisch en operationeel niveau, maar ook de markt heeft op dit punt een fikse uitdaging.
- d. Communityvorming: de vraag of de overheid moet deelnemen aan ontwikkelcommunities vraagt uitwerking.
- e. 'Open sourcen' van maatwerk (hergebruik):
  - De algemene gedragslijn is dat verbeteringen via de leveranciers worden teruggegeven aan de community.
  - Het op grote schaal beschikbaar stellen van software door de overheid kan effectief en succesvol worden wanneer een goede en structurele beheerstructuur beschikbaar is en vraagt nader onderzoek.
- f. Eigenaarschap van het thema open source software: er ontbreekt een echte eigenaar.
- g. Transitiekosten en taakstelling: de hoge transitiekosten belemmeren een snelle en grootschalige adoptie van open source software.
- h. Vrijwillige financiële bijdrage aan open source projecten: uitwerking vraagt hoe dit ingepast kan worden binnen de geldende regels.

## CONCLUSIES

1. Nederland is de eerste overheid ter wereld met een implementatiestrategie open source software op Rijksniveau.
2. Inzicht in de stand van zaken van het gebruik van open source software bij de ministeries is beschikbaar en een verkenning geeft een eerste beeld van kansen voor 'te open sourcen' toepassingen.

3. Ministeries vinden open standaarden belangrijker dan open source software.
4. De implementatievraagstukken rondom open source software zijn gedefinieerd en deels van een oplossingen voorzien.
5. Het gebruik van open source software door de ministeries vordert behoorlijk: we zijn er nog niet, maar internationaal gezien doen we het goed en daarom gaan we verder met wat we aan het doen zijn.
6. De verschillende aspecten van open source software zijn verkend: het onderwerp is gedemystificeerd en verzakelijkt.
7. Ministeries zijn bezig kennis op het terrein van open source software te verwerven (de spelers zijn bekend), maar de kennisdeling kan verder verbeteren.
8. Er is bewustwording over goed opdrachtgeverschap op het gebied van open source software, maar het goed opdrachtgeverschap zelf is nog niet overal goed geborgd.
9. Door het jarenlang gevoerde beleid van in- en uitbesteding en de overgang naar het inkopen van dienstverlening als 'software as a service' beschikt de rijksoverheid over beperkte ICT-kennis. Dat wordt door de open source community als zorgelijk ervaren.
10. De transitiekosten van een overgang naar open source software en de taakstelling met afnemende budgetten voor ICT geven ernstige hinder bij de keuze voor open source software en staan snelle adoptie in de weg.
11. De ministeries wensen centraal beleid en ondersteuning op drie onderwerpen te weten: deelname aan ontwikkelcommunities, vrijwillige financiële bijdragen aan communities en een structurele organisatie rondom hergebruik van software.
12. Onderdeel van een goede verankering van de implementatiestrategie door de ministeries is blijvende aandacht voor:
  - een blijvend inzicht in de stand van zaken van het gebruik van open source software;
  - voorlichting over en bevordering van het gebruik van open

source software;

- communicatie over open source software;
- deskundigheidsbevordering;
- de aanjaagfunctie.

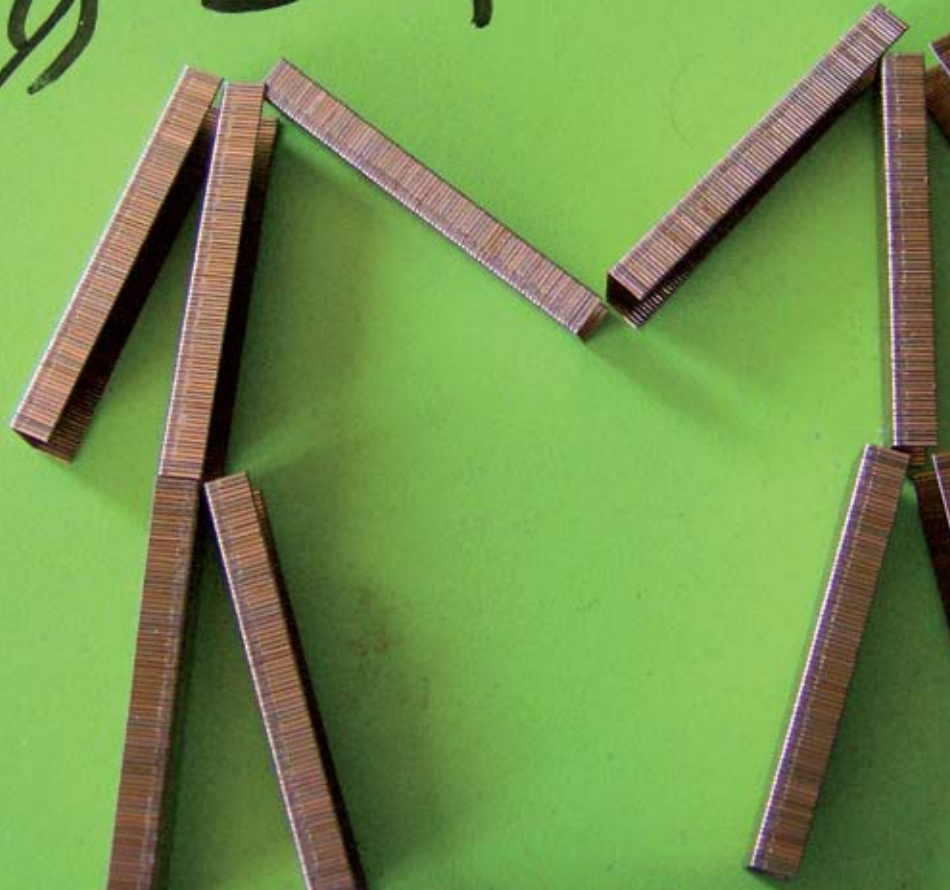
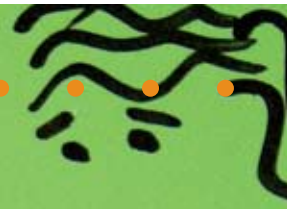
13. Ministeries hebben geen voorkeur voor open of closed source software maar kiezen voor de beste source. Met het meer volwassen worden van de markt zal dat steeds vaker open source zijn. De keuze voor open source software bij gelijke geschiktheid staat niet ter discussie.

## AANBEVELINGEN

De door ministeries ondervonden vraag- en knelpunten zijn voor het Programmabureau NOiV aanleiding om samen met EZ en BZK op te pakken. Voorlopig wordt gedacht aan:

1. Ontwikkel een NOiV opleidingsprogramma voor medewerkers van de overheid voor deskundigheidsbevordering op het tactisch niveau en versterk de borging.
2. Het formeren van een tijdelijke taskforce samengesteld uit betrokkenen van de ministeries die onder regie van het Programmabureau werkt aan de uitwerking van nog openstaande vraagstukken in 'best practices and models'.
3. Bevordering van de volwassenheid van de markt en verbetering van de aansluiting van het aanbod van de markt op de vraag van de overheid in samenwerking met OSSLO.
4. Onderzoek de wenselijkheid van het werken met 'trusted partij(en)' die op basis van hun kennis en ervaring van de overheid de kennis van open source in de markt bundelen.
5. Onderzoek de mogelijkheden voor de financiering van de transitiekosten op twee niveau's (zowel op het niveau ministerie als centraal Rijk) om zo het dilemma van taakstelling en transitiekosten te doorbreken en volume te creëren om zo de markt te ontwikkelen.

• STARTPUNT VAN HET ACIEPLAN NOIV





## MOTIE VENDRIK

De motie van Kees Vendrik werd op 20 november 2002 in de Tweede Kamer aangenomen. Deze motie had tot doel de regering actief te laten ingrijpen in de slecht werkende Nederlandse softwaremarkt door onder meer het gebruik van open source software in de publieke sector te stimuleren. Sindsdien staat de motie binnen de open source gemeenschap bekend als de 'motie-Vendrik'.

In de motie constateert De Tweede Kamer dat:

- Software een cruciale rol speelt in de kennissamenleving.
- De aanbodzijde van de softwaremarkt op dit moment sterk geconcentreerd is en het veranderen van leverancier vaak hoge overstapkosten met zich meebrengt.

De Tweede Kamer is van mening dat dit de mededinging beperkt en dat de samenleving niet optimaal profiteert van de mogelijkheden die software biedt.

De Kamer verzoekt de regering:

- Zich maximaal in te zetten om hier verbetering in aan te brengen.
- Ervoor te zorgen dat in 2006 alle door de publieke sector gebruikte software aan open standaarden voldoet.
- Actief de verspreiding en ontwikkeling van software met een open broncode (open source software) in de publieke sector te stimuleren en hiervoor concrete en ambitieuze doelstellingen te formuleren.

## HET ACTIEPLAN NOiV

Het Kabinet bood namens de ministeries EZ en BZK op 17 september 2007 het actieplan 'Nederland Open in Verbinding' aan aan de Tweede Kamer (kamerstuk 26 643, nr. 98). Op 12 december 2007 is het actieplan NOiV in de Kamer aangenomen.

In de aanbestedingsbrief is het volgende opgenomen:

Met dit actieplan beoogt het Kabinet een versnelling in het gebruik van open standaarden en open source software in de (semi-)publieke sector te realiseren. Het Kabinet ziet in open standaarden en open source software belangrijke sleutels voor een innovatieve en toekomstbestendige benadering van ICT-gebruik door de (semi-)publieke sector. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat open standaarden en open source software ook risico's met zich meebrengen. Zo zijn er niet altijd open standaarden beschikbaar of kan het voorkomen dat een open standaard niet wordt ondersteund door de markt. De gegroeide afhankelijkheid van ICT voor de overheidsdienstverlening brengt met zich mee dat de voorgestelde koers gefaseerd ingezet moet worden. De kwaliteit, continuïteit en betrouwbaarheid van de elektronische dienstverlening voor burgers en bedrijven mag niet in gevaar komen en de administratieve lasten mogen niet stijgen. Een belangrijke notie hierin is dat de continuïteit van de ondersteuning van de bedrijfsvoering niet in gevaar mag komen.

In het actieplan NOiV staat het volgende:

'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 opengedoken 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. Een dergelijke oplossing kan gebruik maken van generiek ontwikkelde onderdelen die meerdere malen in licentie worden verkocht. Wel moet het zo zijn dat voor applicaties die 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.

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 op. 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.' (bron actieplan).

## DE OPDRACHT AAN HET PROGRAMMABUREAU

De opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Programmabureau Nederland Open in Verbinding – dat medio 2008 van start ging - is, om (kort gezegd) overheidsorganisaties te helpen hun weg te vinden bij de uitvoering van het actieplan NOiV. In deze publicatie gaat het specifiek over de resultaten van de strategieontwikkeling open source software bij de ministeries.



• UITLEG EN CONTEXT VAN OPEN SOURCE SOFTWARE •





## WAT IS OPEN SOURCE SOFTWARE?

De definitie van het Open Source Initiative (OSI), de zogenaamde Open Source Definition (OSD), bestaat uit tien regels waar software aan moet voldoen voordat het Open Source Software (OSS) mag worden genoemd. Zie: <http://www.opensource.org/docs/osd>. Kort gezegd: software wordt als 'open' beschouwd als de broncode van de software gelezen, aangepast en verspreid mag worden. Iedereen heeft toegang tot open source software en over het algemeen is deze software gratis te verkrijgen. Financiële bijdragen voor de ontwikkeling en doorontwikkeling zijn meestal op vrijwillige basis. Vaak moet wel worden betaald voor documentatie en voor de dragers van de software, of voor de installatie daarvan.

## HOE WERKT OPEN SOURCE SOFTWARE?

**Ontwikkeling:** open source software (OSS) onderscheidt zich van gesloten software door de wijze waarop de software wordt ontwikkeld. Een OSS project bestaat uit een community (gemeenschap) van vrijwillige en gemotiveerde leden die samen software ontwikkelen. Sommige bedrijven kiezen ervoor om medewerkers te laten participeren in dergelijke communities. Dit is te zien als een investering. Redenen om hierin te stappen lopen uiteen van: motiverend voor medewerkers, kennisontwikkeling, invloed uitoefenen op het product, duurzaam ondernemen door kennis en expertise ter beschikking te stellen. Dagelijkse praktijk is dat bedrijven als IBM, SUN en Novell participeren in softwareprojecten zoals als Linux, Open Office, Alfresco, SugarCRM. Deze manier van ontwikkelen heeft het voordeel dat releases en bugfixes sneller worden uitgebracht en dat daarmee de kwaliteit van de software beter is dan die van closed software. Zo kunnen leveranciers zelf ook deelnemen aan deze communities en daardoor invloed hebben op de functionaliteit van de software.

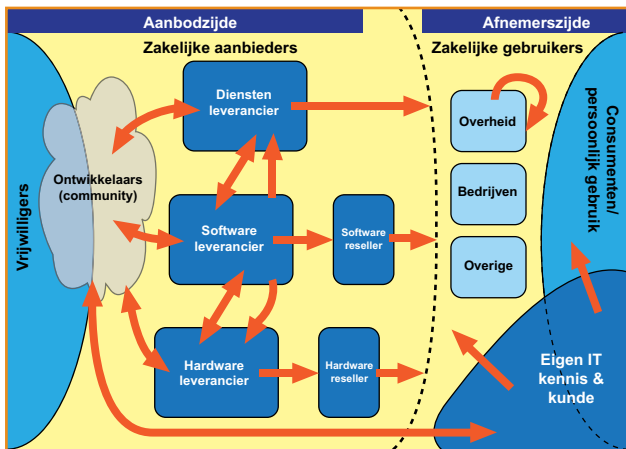
**Beheer:** bedrijven die hun geld verdienen met het installeren van - de vaak gratis - open source softwareproducten leveren diensten als support, onderhoud en aanvullend maatwerk. Indien er een dienstverlener voor de betreffende open source software is, kan deze desgewenst geheel of gedeeltelijk de risico's ten aanzien van beheer en support overnemen. Indien er geen dienstverlener is, valt men terug op de community. Dit vergt ander risicomanagement van de organisaties die deze software gebruiken.

**Licentiemodel:** er zijn veel typen licenties in omloop. Aanbieders van gesloten software hanteren vaak hun eigen licenties. Open source softwareprojecten gebruiken vaak licenties, zoals de GNU General Public License (GPL). Deze licentie stelt dat je met de software mag doen wat je wilt aanvullen (inclusief aanpassen en verkopen), mits je dat recht ook doorgeeft aan anderen en de auteur(s) van de software vermeldt. Soms schrijven de projecten ook eigen licenties voor specifieke projecten. De traditionele, gesloten standaard pakketten worden over het algemeen ontwikkeld voor rekening en risico van de ondernemer. De kosten van ontwikkeling, doorontwikkeling en fouterstel worden terugverdiend via het verkopen van het gebruiksrecht (licentiekosten) en supportcontracten. De continuïteit van het product hangt over het algemeen af van het succes van de software.

Het eigendom van software die een leverancier (in opdracht van de overheid) ontwikkelt, wordt in overleg bepaald. De rijksoverheid bedingt meestal het eigendom van de broncode. Andere overheden kiezen ook wel voor modellen waarbij de leverancier het product al dan niet in aangepaste vorm vermarkt om zo de investeringen in het maatwerk te verlagen.

Er is een ontwikkeling gaande dat naast een open source toepassing ook een closed source versie daarvan wordt aangeboden. Voorbeelden zijn onder andere SugarCRM en Alfresco.

Het bedrijf Alfresco hanteert een eigen specifiek beheermodel. Software is gratis maar voor de enterprise editie van deze software, die alleen door het bedrijf Alfresco wordt geleverd, moet je betalen.



### OPEN SOURCE SOFTWARE EN AANBESTEDING

Omdat open source software meestal gratis verkrijgbaar is, is er voor de verwerving geen aanbesteding nodig. Een organisatie kan de implementatie van de software zelf doen of door derden laten doen. In dat geval is aanbesteding van deze dienstverlening nodig indien de kosten boven de aanbestedingsgrens liggen. (<http://www.noiv.nl/verwerving>).

### EEN STEVIG VERBAND TUSSEN OPEN SOURCE SOFTWARE EN OPEN STANDAARDEN

Open source software en open standaarden worden vaak in één adem genoemd. Toch zijn dit twee verschillende onderwerpen. Open standaarden zijn publieke afspraken over de specificaties van koppelvlakken, tussen samenwerkende toepassingen, diensten, systemen en netwerken. Deze afspraken kunnen op verschillende manieren worden ontwikkeld, aangeboden en beheerd, maar zijn pas 'open' standaarden als aan de volgende definitie wordt voldaan:

1. De standaard is goedgekeurd en zal worden gehandhaafd door een not-for-profit organisatie, en de lopende ontwikkeling gebeurt op basis van een open besluitvormingsprocedure die toegankelijk is voor alle belanghebbende partijen (consensus of meerderheidsbeschikking enzovoort).
2. De standaard is gepubliceerd en over het specificatiedocument van de standaard kan vrijelijk worden beschikt of het document 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.
3. Het intellectuele eigendom - m.b.t. mogelijk aanwezige patenten - van (delen van) de standaard is onherroepelijk ter beschikking gesteld op een royalty-free basis.
4. Er zijn geen beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard. ([http://www.noiv.nl/wat\\_zijn\\_open\\_standaarden](http://www.noiv.nl/wat_zijn_open_standaarden)).

Open standaarden leveren een belangrijke bijdrage om interoperabiliteit te behalen. Interoperabiliteit onderscheiden we op drie niveaus die ook veelal als typen standaarden worden gebruikt (zie ook het European Interoperability Framework):

1. Technische interoperabiliteit: kunnen we een berichtje van A naar B transporteren?
2. Semantische interoperabiliteit: begrijpen partij A en B de inhoud van het bericht op dezelfde manier?
3. Organisatorische interoperabiliteit: hebben A en B dezelfde verwachtingen over de volgende stap na ontvangst van het bericht? <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>

Als voorbeeld: partij A stuurt een elektronische factuur in XML per e-mail naar partij B en deze komt aan (technisch interoperabel). Partij B begrijpt dat het genoemde KvK-nummer het nummer van partij A is, het id-nummer van het bericht de referentie is naar zijn inkooporder, en dat het genoemde totaal bedrag excl. BTW is, en daarmee overeenkomt met de definities die partij A hanteerde (semantisch interoperabel). Tot slot begrijpt partij B dat hij verwacht wordt de factuur te betalen, of anders een correctieproces te starten, in lijn met de afspraken die gemaakt zijn met partij A (organisatorische interoperabiliteit).

Om de voordelen van interoperabiliteit te behalen is het noodzakelijk om op alle drie de niveaus interoperabel te zijn, en zijn afspraken (en dus standaarden) noodzakelijk op alle drie de niveaus. Technische open standaarden zijn in grote mate beschikbaar, het is veelal een kwestie van kiezen. Voor de Nederlandse overheid is semantische interoperabiliteit de grootste uitdaging.

VWS is van oordeel dat het belang van open standaarden groter is dan open source software en dat op dit moment de grootste baten liggen bij het hanteren van open standaarden. Met name de ministeries voor wie ketensamenwerking belangrijk is, onderschrijven deze visie. Interoperabiliteit speelt niet alleen op technisch niveau. Juist met semantische en organisatorische interoperabiliteit nemen de baten sterk toe.

Doordat iedereen een open standaard kan gebruiken - deze is immers vrij beschikbaar - neemt de uitwisselbaarheid toe. Hierdoor ontstaat ook een grotere diversiteit aan aanbieders en is men minder afhankelijk van een bepaalde leverancier (de vendor lock-in). Open source software is over het algemeen gebaseerd op open standaarden. Echter closed source software kan ook gebruik maken van open standaarden. Doordat open source software in de praktijk veelal gebruik maakt van open standaarden kunnen we stellen dat open source software het gebruik van open standaarden stimuleert. En beiden vergroten ze de uitwisselbaarheid en flexibiliteit.





### OPDRACHT AAN MINISTERIES

De opdracht aan de ministeries was om in januari 2009 een implementatiestrategie te hebben ontwikkeld voor de aanbesteding en inkoop en het gebruik van open source software.

### OPDRACHT AAN HET PROGRAMMABUREAU NOIV

De opdracht aan het Programmabureau is om hulp te bieden aan de ministeries. Het aanbod van het Programmabureau was om een strategiedag per ministerie te beleggen met de bijbehorende voorbereiding en verslaglegging. Alle ministeries en de Hoge Colleges van Staat maakten gebruik van het aanbod van het Programmabureau.

#### Strategiedagen:

2008:		2009:	
LNV	21 oktober	VROM	11 maart
Financiën	4 november	BZ en Defensie gezamenlijk	17 maart
OCW	19 november	BZK	24 maart
VWS	20 november	Hoge Colleges van Staat	25 maart
AZ	3 december	SZW	31 maart
		VenW	6 april
		EZ	14 april
		Justitie	3 juni

### FOCUS VAN DE STRATEGIEONTWIKKELING

Het thema open source software is met elk ministerie in een groep van acht tot vijftien personen gedurende een dag of dagdeel intensief behandeld. Deze aanpak beoogde:

- een versnelling van het proces van strategievorming en de bevordering van de bestuurlijke verankering op het niveau CIO en of pSG;
- een verdere bewustwording en het creëren van beweging;
- een gedegen verkenning van het onderwerp open source software;
- inzicht in de implementatievraagstukken van de ministeries rondom open source software;
- de ontwikkeling van een groep betrokkenen, een community.

## STAND VAN ZAKEN PLANVORMING PER JUNI 2009

Negen ministeries beschikken over een vastgestelde implementatiestrategie en vier ministeries beschikken over tekst en hebben de vaststelling van de implementatiestrategie geagendeerd. Naar verwachting hebben alle ministeries binnen enkele maanden een implementatiestrategie vastgesteld. Daarmee is, met een korte vertraging, de opdracht van het Kabinet gerealiseerd.

Ministerie	status	strategie opvraagbaar via:
Algemene zaken	vastgesteld 14 april 2009	r.vandernat@minaz.nl
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	vastgesteld juni 2009	cisca.michon@minbzk.nl
Buitenlandse Zaken	vastgesteld april 2009	cdio-sti@minbuza.nl
Economische Zaken	vastgesteld in juni 2007 en aanscherping in juli 2009	a.h.j.milder@minez.nl
Financiën	vastgesteld 26 juni 2009	h.roumen@minfin.nl
Justitie	vastgesteld oktober 2008	f.r.groustra@minjus.nl
Landbouw Natuur en Visserij	vastgesteld juni 2009	f.w.f.winia@minlnv.nl
Onderwijs Cultuur en Wetenschap	vastgesteld 15 juni 2009	w.a.rombout@minocw.nl
Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	vastgesteld mei 2009	jan.vandriel@minvrom.nl
Defensie	vaststelling geagendeerd	ft.bakker@mindef.nl
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	vaststelling geagendeerd in augustus 2009	rgrijseels@minszw.nl
Verkeer en Waterstaat	vaststelling geagendeerd in juni 2009	marcel.hopman@minvenw.nl
Volksgezondheid Welzijn en Sport	vaststelling geagendeerd in augustus 2009	jr.vd.veen@minvws.nl



• DE STAND VAN ZAKEN GEBRUIK OPEN SOURCE SOFTWARE RIJKSOVERHEID • • • • • • • • • •



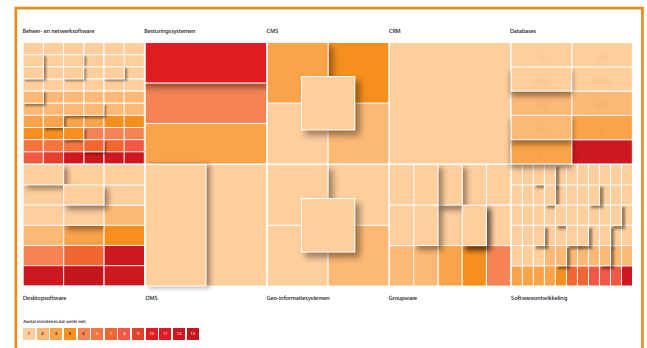




## MOMENTOPNAME

Onderstaand overzicht geeft het gebruik van de open source software weer bij de rijksoverheid. Het overzicht is gebaseerd op de tijdens de strategiebijeenkomsten verkregen informatie en de actualisatie en controle daarvan in juni 2009 door de contactpersonen bij de ministeries voor de implementatiestrategie.

Legenda: ieder vierkant staat voor een categorie software (tien), ieder blokje daarbinnen staat voor een open source toepassing binnen de betreffende categorie. Hoe meer blokjes, hoe meer verschillende software er binnen die categorie in gebruik is bij de ministeries. Hoe roder het blokje, hoe meer ministeries deze software gebruiken. Let op: rood is hot, hoe roder hoe beter! **Dit overzicht staat op de uitklapbare achterkant van publicatie met de namen van de software.** Via [www.noiv.nl](http://www.noiv.nl) is dit overzicht met de achterliggende informatie beschikbaar. Via de website [http://www.noiv.nl/oss\\_overzicht\\_rijk](http://www.noiv.nl/oss_overzicht_rijk) is - weliswaar rudimentair - ook beschikbaar welke toepassingen en functionaliteit de ministeries als open source beschikbaar stellen dan wel onderzoeken en overwegen beschikbaar te stellen.



## Top 13 meest gebruikte open source software pakketten

ODF plugin	Eclipse	MySQL
Ethereal/Wireshark	Apache Nagios	SSH
Firefox	Tomcat	Linux
PHP	PDF-creator	Java

## De meest gebruikte open source software pakketten per categorie

Beheer-en netwerksoftware:	Besturingssystemen:	Databasemanagement:	
Apache Ethereal/Wireshark Nagios SSH Samba Squid	Linux BSD Solaris	MySQL MaxDB Ingres PostgreSQL	
Softwareontwikkeling	Groupware	Desktopsoftware	
Tomcat PHP Java Eclipse Hibernate Jboss Subversion	Thunderbird MediaWiki FlexWiki Evolution JSPWiki	ODF Plugin Firefox PDF-creator OpenOffice.org WinSCP GIMP 7-Zip Freemind	
CMS	CRM	CMS	GEO
Joomla! Hippo Typo3 OpenCMS MMBase	SugarCRM	Alfresco E-phoenix	Quantum GIS MAPserver PostGIS Chameleon IMKICH Toolkit

Er zijn circa zestig toepassingen die door ministeries:

- ontwikkeld zijn met open source hulpmiddelen of
- ontwikkeld zijn met open source componenten of
- beschikbaar worden gesteld voor hergebruik c.q. waarvan onderzocht en overwogen wordt deze beschikbaar te stellen.

Deze toepassingen zijn: bouwstenen voor de e-dienstverlening van de e-overheid, functionaliteiten voor onder andere geografische systemen, functionaliteit voor forensisch onderzoek, meet- en regelsystemen, ontwikkelomgevingen, beheerplatformen. Via de NOiV website wordt dergelijke informatie steeds meer ontsloten.

## VERSCHILLEN TUSSEN MINISTERIES

De verschillen in het gebruik van open source software tussen de ministeries zijn herleidbaar tot:

- de omvang en het takenpakket van het ministerie;
- de hoeveelheid software die in gebruik is;
- de toepassingen waarvoor de software nodig is;
- de mate waarin ICT is uitbesteed aan derden c.q. als dienstverlening wordt ingekocht.

De ministeries die het technisch beheer van (delen van) de ICT-infrastructuur zelf uitvoeren en of zelf programmatuur ontwikkelen hebben beduidend meer open source software dan de ministeries die dit hebben uitbesteed. Dat is verklaarbaar, want het aanbod van volwassen open source software zit vooral in de hoek van hulpmiddelen voor de ontwikkeling van software, het technisch beheer en enkele breed inzetbare niet-overheidsspecifieke software.

## WAAROM IS HET GEBRUIK VAN OPEN SOURCE SOFTWARE WEINIG ZICHTBAAR?

- Het gebruik van open source software voor de besturing van servers en beheertools is inmiddels al zo ingeburgerd - ook bij de overheid - dat het als vanzelfsprekend wordt gebruikt. Het risico is heel laag en de support is vaak al op professionele wijze ingeregeld.
- De software is voor ontwikkelaars en beheerders 'lekker makkelijk': zo te downloaden, geen ingewikkelde inkoopprocedures...
- De gemiddelde 'gebruiker' van software heeft er geen weet van of software open of closed is en dat hoeft ook niet.
- Van open source software wordt geen aparte registratie bijgehouden.

## ANALYSE STAND VAN ZAKEN GEBRUIK OPEN SOURCE SOFTWARE

- Er zijn meer dan 200 verschillende open source softwarepakketten in gebruik bij ministeries.
- Open source software wordt vooral gebruikt 'onder de motorkap', zoals besturingssystemen (Linux), databasemanagementsystemen (MySQL) en webservices (Apache).
- Waar open source software in de 'front end' wordt toegepast is het vooral op plaatsen waar de verwevenheid van software niet hoog is en de legacy beperkt. Hier profiteren de contentmanagementsystemen van, want deze laten een relatief grote groei zien. Ook de webbrowser Firefox laat groei zien.
- Hoewel de gemiddelde lezer de software niet kent die in de top 13 staat van de bij de ministeries in gebruik zijnde open

source software, gaat het om belangrijke software zoals besturingssystemen, databasemanagement systemen en ontwikkel- en beheergereedschap.

- Open Office staat niet in de top 13 hoewel een aantal ministeries in pilotvorm hier ervaring mee opdoen. Grootschalige implementaties van de open werkplek zijn er nog niet: de complexiteit van de werkplek is hier zeker debet aan.
- De gebruikte software is over het algemeen volwassen en de markt levert hierop support.
- Alle ministeries hebben een actief beleid voor het terugdringen van het aantal softwarepakketten. Binnen deze trend zien we dat onder meer Linux, Apache, MySQL en Firefox bezig zijn een stevige plaats te verwerven en zijn in een aantal gevallen verheven tot een van de 'standaarden'.
- Er zijn circa zestig toepassingen die ontwikkeld zijn met behulp van open source componenten of open source ontwikkelgereedschap.
- Enkele ministeries geven de door hen doorontwikkelde software componenten terug aan de community en doen dat via hun leverancier.
- De wil om ontwikkeld maatwerk als open source software beschikbaar te stellen is breed aanwezig en hier liggen kansen.

## ZIJN ER SIGNALLEN DAT ORGANISATIES MET OPEN SOURCE SOFTWARE BEZIG ZIJN?

Ja, het Programmabureau heeft tussen 1 oktober 2008 en 16 juni 2009, 324 vragen beantwoord. Via [www.noiv/vraag\\_en\\_antwoord.nl](http://www.noiv/vraag_en_antwoord.nl) groeit het aantal gestelde vragen én antwoorden gestaag: een teken dat de overheden bezig zijn met open source software en open standaarden. De vragen lopen uiteen van: heeft u informatie over product x, advies bij aanbestedingen, hulp bij strategieontwikkeling, het 'open sourcen' van maatwerk en communityvorming tot verzoeken voor acte de presence bij bijeenkomsten en verantwoording over het gebruik van closed source in het onderwijs. De NOiV community van het Programmabureau via het netwerk Linked-in wordt druk bezocht. Het Programmabureau post hier regelmatig vragen en deze worden snel van antwoorden voorzien.

## INDELING VAN OPEN SOURCE SOFTWARE

Voor een beter begrip van hoe ministeries naar software kijken, maken we een indeling van open source software die daarbij aansluit:

1. Er is open source software in de vorm van 'standaard' software, ook wel software 'off the shelf' genoemd. Voorbeelden van deze software zijn Open Office en Linux. Software die klaar voor installatie is. Hoewel de broncode open en beschikbaar is, is het leveren van bijdragen in de ontwikkeling echt specialistenwerk. Zo zal de gemiddelde organisatie - en dat geldt ook voor de overheid - die dergelijke software gebruikt geen bijdrage leveren aan de doorontwikkeling van

dergelijke programma's en dat wordt ook niet verwacht. Dergelijke specialistische kennis is ook niet aanwezig bij de overheid. Eigenlijk zou je kunnen zeggen deze software lijkt op closed software voor wat betreft de manier waarop het gebruikt wordt, maar wel met een belangrijk verschil. Namelijk de broncode is toegankelijk en iedereen kan - mits kennis beschikbaar - hier op doorontwikkelen en support leveren in plaats van alleen de leverancier die de software ontwikkeld heeft. Zo'n negentig procent van de in gebruik zijnde open source software is 'off the shelf' of ligt daar zeer dicht tegenaan.

2. Er zijn open source software componenten met een specifieke functionaliteit die gebruikt worden als onderdeel van een groter geheel. Wanneer er geen 'standaard programma-tuur' voorhanden is, laat de overheid meestal door derden software ontwikkelen (maatwerk). Daarbij kan gevraagd worden om gebruik te maken van open source componenten. Er zijn circa zestig toepassingen bekend die gebaseerd zijn op open source componenten. Van een aantal worden de aanpassingen op die componenten ook aan de gemeenschap teruggegeven.
3. Overheden kunnen besluiten om eerder ontwikkeld 'maatwerk' te 'open sourcen' door de broncode beschikbaar te stellen. Een aantal toepassingen worden reeds als open source beschikbaar gesteld en van een aantal toepassingen wordt overwogen om deze beschikbaar te stellen.





## HOE PAST OPEN SOURCE SOFTWARE IN HET SOFTWAREBELEID VAN MINISTERIES?

De meeste overheidsorganisaties gaan wanneer er behoefte is aan een bepaalde functionaliteit eerst na of er al software in gebruik is met een vergelijkbare functionaliteit. Als er geen software in gebruik is met een vergelijkbare functionaliteit zet men de vraag uit in de markt en onderzoekt men of er een softwarepakket beschikbaar is. Als dat niet het geval is, laat men software ontwikkelen (of ontwikkelt deze zelf). Dat is het vigerende beleid: hergebruik, pakket, maatwerk.

Die open source software die zich gedraagt als een softwarepakket én met leveranciers die garanties geven op de blijvende werking, past naadloos in deze beleidslijn. Open source componenten die kunnen worden ingezet bij de ontwikkeling van maatwerk passen eveneens binnen dit beleid. De gedachte - die hier en daar leefde - dat een organisatie alleen open source software kan gebruiken wanneer er ook diepgaande kennis van software beschikbaar is om een bijdrage te leveren aan de community, is onjuist. Immers open source software betekent vrijheid. Open source software geeft de mogelijkheid om deze in te zien, te veranderen en te verspreiden. Van dit recht hoeft een organisatie geen gebruik te maken! Nu de overheid meer en meer is overgegaan naar het inkopen van dienstverlening en het uitbesteden van de operationele ICT is het logisch dat de contacten tussen overheid en communities meestal via leveranciers verlopen. Het leveren van bijdragen aan communities is steeds vaker onderdeel van de opdracht.





## INLEIDING

In dit hoofdstuk passeren zeven spraakmakende cases bij de rijksoverheid de revue.

- GEO bij VROM en RWS
- ERP bij Justitie
- WIKI bij Financiën
- Forensisch onderzoek bij Justitie
- Fundamenten voor beheer bij de Belastingdienst, OCW, Defensie en Justitie
- De open werkplek bij Octrooi Centrum Nederland (OCNL/EZ)
- Deelname aan communities

## GEOGRAFISCHE INFORMATIESYSTEMEN

### VROM RO-Online rode draad binnen Wet ruimtelijke ordening-traject

Benieuwd waar en wanneer steden en dorpen mogen groeien en welke ruimte bestemd is voor landbouw, natuur of recreatie? Of benieuwd naar de plannen in je buurt? Al die informatie is te vinden in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), een verordening die sinds 1 juli 2008 van kracht is en een einde heeft gemaakt aan een stelsel dat 40 jaar heeft bestaan. De volgende stap is de invoering van de digitale verplichtingen van de Wro voor departementen, gemeenten en provincies, waardoor alle ruimtelijke plannen vanaf 1 januari 2010 in digitale vorm worden voorbereid, vastgesteld, en bovendien beschikbaar én raadpleegbaar zijn. Rode draad binnen dat traject is Ruimtelijke Ordening Online, een door het ministerie van VROM ontwikkelde toepassing, gebaseerd op open standaarden en open source software. Ruimtelijke Ordening Online is een website waar op alle digitale ruimtelijke plannen van departementen, gemeenten

en provincies worden verzameld. Onder meer bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten, structuurvisies, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur.

### *Aanbestedingstraject*

In het aanbestedingstraject bestond geen voorkeur voor gesloten of open source software. De zoektocht was specifiek gericht op het vinden van een robuuste systeemintegrator die VROM op implementatieniveau volledig kon bijstaan. De marktverkenning leverde drie geschikte partijen op. De keuze viel op een open source oplossing maar het onderscheidend vermogen tussen de aanbidders van gesloten en open source software was op het punt van de software niet groot. De doorslag gaven de projectaanpak en de lagere kosten, als gevolg van het niet hoeven aanschaffen van licenties.

### *Risico's*

De geselecteerde hoofdaannemer maakte gebruik van twee kleine onderaannemers en de vraag was in hoeverre het werken met 'onderaannemers' voor VROM een risico zou inhouden, zeker in een tijd waarin bedrijven relatief makkelijk omvallen. Het oordeel van VROM was dat het risico vergelijkbaar was met een leverancier van gesloten software. Voor de zekerheid is wel aan de hoofdaannemer gevraagd om zelf ook de nodige kennis op te bouwen om zo de afhankelijkheid van de onderaannemers te verkleinen.

### *Community*

Via de hoofdaannemer levert het ministerie van VROM aanpassingen aan de online toepassing terug aan de community, een gangbaar principe in de wereld van open source software. Zo zijn er recent verschillende aanpassingen gedaan aan de Flamingo-kaartviewer, een van de onderdelen van RO-Online.

### Rijkswaterstaat: kaartgenerator

Rijkswaterstaat werkt al lang aan de realisatie van een duurzame geo-informatie infrastructuur. Hierbinnen is de Minnesota Mapserver een belangrijke bouwsteen. Met de introductie van Google Maps en Google Earth is er in relatief korte tijd een nieuw kanaal ontstaan waarlangs geo-informatie beschikbaar kan worden gesteld aan het grote publiek. De ontwikkeling van deze functionaliteit vond Rijkswaterstaat nodig om data-uniformiteit in Google Earth en Google Maps inzet te realiseren. Eerder liet RWS al in open source software functionaliteiten bijbouwen van relatief kleine open source geo-applicaties. Deze kaartgenerator is van belang omdat hiermee in één klap vele geo-applicaties en initiatieven binnen Rijkswaterstaat gebundeld worden.

### ENTERPRISE RESOURCE PLANNING BIJ JUSTITIE

Voor de vernieuwing van één van haar Enterprise Resource Planning (ERP) toepassingen heeft Justitie helemaal in lijn met haar beleid voor open source en open standaarden ingezet op een open source toepassing. Daartoe is een onderzoek gedaan naar de functionaliteit en robuustheid van het open source systeem Compiere. Dit systeem dekte zo'n zestig procent van de functionele behoefte zodat dat geen begaanbaar pad was. De wens naar een zo open mogelijk systeem bleef en kwam tot uitdrukking in de eisen en wensen bij de aanbesteding. De eis dat het te selecteren informatiesysteem database-onafhankelijk was leidde tot protesten uit de markt en het stopzetten van deze aanbestedingsprocedure. De eis is vervolgens omgezet naar de volgende wens: 'De software is zoveel mogelijk database-onafhankelijk en koppelbaar met databases van meerdere leveranciers (zoals Oracle, MS-SQL, PostgreSQL en MySQL), waarbij het de voorkeur geniet dat de software koppelbaar is met zowel closed source als open source databases. De reden hiervoor

is gelegen in flexibiliteit en leveranciersonafhankelijkheid'. Hoewel expliciet gevraagd is naar open source en leveranciers de gelegenheid hadden om zowel een open als een closed source versie aan te bieden is geen aanbieding van een open source oplossing ontvangen.

### WIKI BIJ FINANCIËN

Omdat op de ICT-afdeling twee jaar geleden nog een groot aantal vragen was met betrekking tot open source software, is ervaring opgedaan met 'een huis-tuin-en-keuken' toepassing die nog niet zo bedrijfskritisch was. De beheerafdeling van het kerndepartement startte met een wiki voor kennisdeling op het gebied van het applicatiebeheer. De keuze viel op ProntoWiki. In eerste instantie was de behoefte (of discipline) om kennis hierin bij te houden niet zo aanwezig. Het werken met een wiki vereist een omslag in denken en doen, en dát kan vaak wel even duren. Inmiddels wordt de wiki ook intensief gebruikt door een beleidsafdeling om internationale verdragen in bij te houden.

Een belangrijk leermoment met betrekking tot open source in het algemeen en de wiki in het bijzonder is het ontbreken van de awareness en de onduidelijkheid over waar je kunt aankloppen bij problemen nadat het softwarepakket vanaf het internet is gedownload. Bij wie moet je zijn als de software niet doet wat het moet doen? En in hoeverre wil je eigenlijk afhankelijk zijn van een community met mogelijk ook hobbyprogrammeurs? De behoefte aan een duidelijke dienstverlener voor de wiki werd gemist. Inzicht in welke leveranciers welke open source software ondersteunt en de betrouwbaarheid daarvan zou behulpzaam zijn.



### FORENSISCH ONDERZOEK BIJ NFI (JUSTITIE)

Organisaties die werken in specialistische gebieden zoals beveiliging en forensisch onderzoek gebruiken al heel lang en ook veel open source software. Het gaat om specifieke functionaliteit die op internet vindbaar is en die vervolgens de basis vormt voor het oplossen van vraagstukken waar men zelf voor staat. Zo ontwikkelde het Nederlands Forensisch Instituut (Justitie) in samenwerking met studenten van de Hogeschool Den Haag en Amsterdam diverse softwareproducten. Zoals software voor camera identificatie, software voor het vergelijken van gezichten en software voor het analyseren van videostreams defraser. NFI biedt deze software actief aan via <http://sourceforge.net/projects/>.

### FUNDAMENTEN VOOR BEHEER BIJ DE BELASTINGDIENST, OCW, DEFENSIE EN JUSTITIE

Indien een groot aantal computers met bijvoorbeeld LINUX werken kan dat alleen indien er ook voldoende hulpmiddelen zijn om dit efficiënt te beheren. De Belastingdienst zette op dit punt een stap vooruit met de introductie van het LINUX managed platform. Dit vormt een randvoorwaarde voor meer LINUX. Vergelijkbaar zijn ook de zogenoemde Ontwikkel, Test en Acceptatieomgevingen (OTA). Deze zijn cruciaal bij de ontwikkeling en het beheer van software. Organisaties die deze op basis van open source hebben ingericht kunnen grootschaliger met open standaarden en open source software aan de slag.

### DE OPEN WERKPLEK BIJ OCTROOICENTRUM NEDERLAND (OCNL/EZ)

Open source software is voor het OCNL geen doel op zich. Iedere verandering moet een verbetering zijn en dat geldt ook voor software. Het OCNL is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en zorgt voor de octrooiverlening in Nederland. Voor de beeldvorming: er zijn 145.786 octrooien van kracht en in 2008 werden iets meer dan 2000 octrooien verleend. In 2007 is een project gestart met open source software met vijf speerpunten waar open source software en open standaarden een rol zouden spelen: website, groupware, CRM (Customer Relationship Management), desktop en servers. Eerder dan verwacht konden de eerste 'producten' worden opgeleverd. "Echte problemen heeft het niet opgeleverd. Niet aan de achterkant van het systeem en ook niet aan de voorkant. Voor de website is gekozen om te werken met het open source Content Management Systeem Joomla!, en onze webredacteurs waren er direct enthousiast over. Ze vonden het eenvoudig in gebruik en er gelikt uit zien. Er zijn open source alternatieven die misschien meer kunnen, en misschien nog meer de nadruk leggen op veiligheid, maar voor ons was Joomla! het juiste pakket. Dat komt ook omdat we maar een vrij beperkt aantal websites hoeven te beheren. Wat betreft groupware is gekozen voor Zarafa, een programma dat sterk doet denken aan Outlook, en sinds halverwege vorig jaar ook beschikbaar is als open source software." Voor OCNL is open source software geen doel op zich, behalve dat zij in de voorlopersrol hier nadrukkelijk naar streeft. Open source is wel een goed middel om dat doel te bereiken. En dat doel is om uiteindelijk een 'open' desktopomgeving te creëren die georiënteerd is op applicaties. En ook in die volgorde. Beginnen met het aanpassen van de applicaties, en in laatste instantie eindigend met een 'open' desktopomgeving." Ook zijn er leermomenten geogost:

- Veranderingen gaan niet altijd makkelijk.
- Open source software is nog niet in alle segmenten volwassen, onder meer het segment financieel beheer.
- Ieder open sourcepakket heeft zowat zijn eigen licentie, er zijn legio licenties, en het kost nogal wat tijd om daar wegwijs in te geraken en de pakketten op elkaar af te stemmen.
- Advies voor (overheids)organisaties die overwegen om over te schakelen op open source software: maak een inventarisatie van de gebruikte applicaties en kies bij het vervangen van applicaties voor webbased oplossingen zodat er een vrije (open) desktopomgeving overblijft.

### CASE DEELNAME AAN COMMUNITIES

Het Softwarehouse van de Dienst Justitiele Instellingen (Justitie/DJI) maakt veelvuldig gebruik van open source software voor de ontwikkeling van web-applicaties. Nagenoeg de hele ontwikkelstraat bestaat uit open source pakketten of open source frameworks. Voor de dagelijkse werkzaamheden raadplegen de programmeurs regelmatig diverse fora van verschillende communities, soms leveren ze daar ook een bijdrage in de vorm van een oplossing of het aanmelden van een bug. De deelname is voornamelijk in werktijd maar het komt ook voor dat programmeurs thuis fora raadplegen en feedback geven. Omdat DJI veelvuldig gebruik maakt van open source heeft DJI als organisatie in haar jaarplan opgenomen dat zij in dit kalenderjaar (2009) actief deel willen gaan nemen aan een community. Dit met het oog op “niet alleen nemen maar ook geven”. Voor deze actieve deelname kiest DJI bewust voor een community waarvan zij denken dat zij daar de meest nuttige bijdrage aan kunnen leveren. Deze selectie is erg belangrijk omdat het leveren van een bijdrage geld kost en dat geld moet nuttig besteed worden.

‘De reden waarom DJI veel open source gebruikt is voornamelijk de prijs/kwaliteit verhouding. Veel open source pakketten doen niet meer onder qua functionaliteit en professionaliteit ten opzichte van closed sourced pakketten. Onze ervaringen zijn daarnaast ook dat er door communities veel sneller bugs worden opgelost en er sneller wijzigingsverzoeken in software worden aangebracht dan bij de gesloten varianten’. Kortom, het Softwarehouse van DJI maakt dankbaar gebruik van open source software en de aanverwante communities en draagt daar in steeds meerdere mate haar steentje aan bij’.

Ivent (het ICT bedrijf van Defensie) heeft als gedragslijn dat medewerkers op persoonlijke titel bijdragen aan communities.

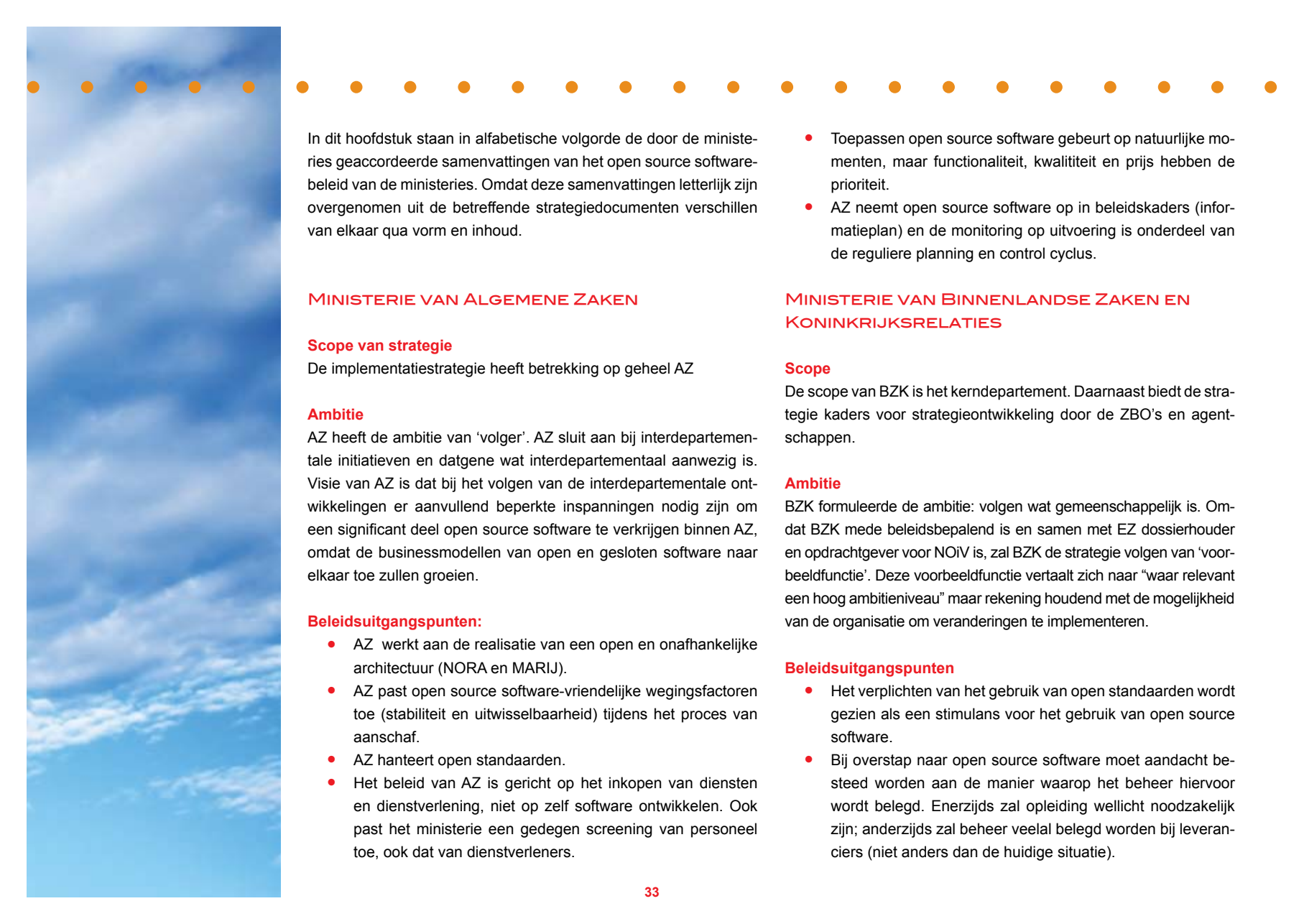
VWS benadert deelname aan een community als volgt. Bij het gebruik van een open source toepassing moet in de afweging de ‘total costs of ownership’ worden meegewogen. Met name wanneer VWS een groot belang heeft en andere leden van de community een beperkter belang. De ‘community’ kan zijn belangstelling gaan verliezen of voor de verdere ontwikkeling en onderhoud gaan leunen op de deelnemer met het grootste belang. Het is daarom van belang dat leden van de community een gelijkwaardig belang hebben. Daarmee wordt participatie het best gewaarborgd.



• HET 'OPEN SOURCE SOFTWARE BELEID' VAN DE MINISTERIES • • • •







In dit hoofdstuk staan in alfabetische volgorde de door de ministeries geaccordeerde samenvattingen van het open source softwarebeleid van de ministeries. Omdat deze samenvattingen letterlijk zijn overgenomen uit de betreffende strategiedocumenten verschillen van elkaar qua vorm en inhoud.

## MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

### Scope van strategie

De implementatiestrategie heeft betrekking op geheel AZ

### Ambitie

AZ heeft de ambitie van 'volger'. AZ sluit aan bij interdepartementale initiatieven en datgene wat interdepartementaal aanwezig is. Visie van AZ is dat bij het volgen van de interdepartementale ontwikkelingen er aanvullend beperkte inspanningen nodig zijn om een significant deel open source software te verkrijgen binnen AZ, omdat de businessmodellen van open en gesloten software naar elkaar toe zullen groeien.

### Beleidsuitgangspunten:

- AZ werkt aan de realisatie van een open en onafhankelijke architectuur (NORA en MARIJ).
- AZ past open source software-vriendelijke wegingsfactoren toe (stabiliteit en uitwisselbaarheid) tijdens het proces van aanschaf.
- AZ hanteert open standaarden.
- Het beleid van AZ is gericht op het inkopen van diensten en dienstverlening, niet op zelf software ontwikkelen. Ook past het ministerie een gedegen screening van personeel toe, ook dat van dienstverleners.

- Toepassen open source software gebeurt op natuurlijke momenten, maar functionaliteit, kwaliteit en prijs hebben de prioriteit.
- AZ neemt open source software op in beleidskaders (informatieplan) en de monitoring op uitvoering is onderdeel van de reguliere planning en control cyclus.

## MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

### Scope

De scope van BZK is het kerndepartement. Daarnaast biedt de strategie kaders voor strategieontwikkeling door de ZBO's en agent-schappen.

### Ambitie

BZK formuleerde de ambitie: volgen wat gemeenschappelijk is. Omdat BZK mede beleidsbepalend is en samen met EZ dossierhouder en opdrachtgever voor NOiV is, zal BZK de strategie volgen van 'voorbeeldfunctie'. Deze voorbeeldfunctie vertaalt zich naar "waar relevant een hoog ambitieniveau" maar rekening houdend met de mogelijkheid van de organisatie om veranderingen te implementeren.

### Beleidsuitgangspunten

- Het verplichten van het gebruik van open standaarden wordt gezien als een stimulans voor het gebruik van open source software.
- Bij overstap naar open source software moet aandacht besteed worden aan de manier waarop het beheer hiervoor wordt belegd. Enerzijds zal opleiding wellicht noodzakelijk zijn; anderzijds zal beheer veelal belegd worden bij leveranciers (niet anders dan de huidige situatie).

- Uitbesteding wordt niet gezien als een drempel of belemmering voor open source software: bij het formuleren van de vraag kan en dient ook gevraagd te worden naar de toepassing van open source software.
- Gelijke geschiktheid bestaat niet, maar het is wenselijk om verder uit te werken hoe de voorkeur (standaard) vorm gegeven kan worden in de vraagstelling en de weging van de eisen en wensen binnen de gunning. (Geïmplementeerd in de inkoopprocedure.)
- Open source software heeft qua kennisverankering geen bijzondere positie. Net als bij closed source software moet de relevante kennis worden binnengehaald.
- De bezetting (in termen van kennis) moet voldoende zijn om goed opdrachtgever te kunnen zijn.
- Randvoorwaarde voor succes is het creëren van awareness.

## MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

### Scope

Gehele ministerie: departement en de posten in het buitenland

### Ambitie

De ambitie ten aanzien van open source software heeft de volgende invalshoeken:

- BZ opereert wereldwijd: niet overal is voldoende ondersteuning op moderne technologie aanwezig en op uitvoeringsvlak is 'volger' de beste typering.
- Invoering wordt ingebed in de normale bedrijfsvoering.
- Voorloper in ontwerp op basis van open standaarden.
- Inbedding binnen architectuur: voorloper.

Typering ambitie: gematigd trendvolger en koploper in volgen

### Beleidsuitgangspunten

Het beleid is gericht op implementeren van het Actieplan NOiV, door:

- Het gebruik van open standaarden te borgen.
- Open source software gelijke kansen te bieden ten opzichte van closed source software.

### Beleidslijn open standaarden:

- BZ stelt als eis bij elk nieuw programma of project, aanbesteding of inkooptraject, dat open standaarden worden toegepast (comply or explain).
- Elk Programma van Eisen dient vanaf medio 2009 standaard te zijn voorzien van een paragraaf open standaarden.
- Elke rapportage over programma's en projecten (ook bestaande) dient een paragraaf open standaarden te bevatten.
- In de communicatie over programma's en projecten moet expliciet het gebruik van open standaarden worden belicht.
- Controle op toepassing van open standaarden en toetsen nieuwe trajecten is centraal belegd in de organisatie.

### Beleidslijn open source software:

- Bij elk nieuw programma of project, aanbesteding of inkooptraject, applicatiebouw, -ontwikkel of -verbouwtraject, biedt BZ open source software (zoals gedefinieerd in het actieplan NOiV) dezelfde kansen als closed source software.
- Kies voor open source software bij gelijke geschiktheid.
- Pas aanbestedingsprocedures en -teksten aan om open source software een kans te geven.
- Elk Programma van Eisen dient vanaf medio 2009 standaard te zijn voorzien van een paragraaf open source software.
- Elke rapportage over ICT programma's en projecten (ook bestaande) dient standaard te zijn voorzien van een paragraaf open source software.

- Benut natuurlijke momenten in de life cycle per applicatie.
- Geen geloofsdiscussie: de keuze voor software is een zakelijke afweging.

Beleidslijn communities: gezien de reeds ingezette koers van uitbesteding van softwareontwikkeling en het streven naar het afnemen van software als dienst, zal BZ in principe niet deelnemen aan communities.

Instrumenten voor verankering beleid:

- Policy Sheet
- Implementatiestrategie

### OPEN SOURCE SOFTWARE THUIS EN OP HET WERK?

Veel van de deelnemers aan de strategiebijeenkomsten gebruiken op hun computer thuis open source software, zo bleek bij navraag. Firefox (internet browser) wordt veel gebruikt en Open Office is in opmars. Het kost immers niets en het lijkt op wat iedereen gewend is. Het beeld is dat er steeds meer op Internet gezocht wordt naar gratis software. Hier mogen geen al te snelle conclusies aan verbonden worden zoals dat overgang naar een open werkplek simpel te realiseren is. Immers iedereen die regelmatig met zijn privé computer aan de slag is om daar wat op te installeren neemt het op de koop toe dat hij een avond of langer bezig is om de computer weer aan de praat te krijgen. Op ons werk willen we dat niet en eisen hier een bijna honderd procent beschikbaarheid; we moeten immers kunnen mailen en we willen geen gegevens- of tekstverlies.

### MINISTERIE VAN DEFENSIE

Defensie heeft open source nadrukkelijk op de agenda staan. Niet als doel, maar als middel om hoger liggende doelen te kunnen verwezenlijken. Defensie heeft een visie op ondersteuning met informatievoorziening (IV) met de navolgende waarden:

- *beschikbaar*: functionaliteiten, overal en altijd, levert de opbrengst van informatievoorziening;
- *veilig*: het zeker stellen van beschikbaarheid en geheimhouding;
- *betaalbaar*: het maximaleren opbrengst en terugdringen kostendrijvers.

Deze waarden vormen de duivelsdriehoek van de Informatievoorziening.

Defensie heeft in het nabije verleden ingezet op het toepassen van open standaarden en heeft een aantal IV-diensten (deels) opgebouwd met open source producten. Het succes was wisselend en lessen zijn geleerd. Grootste uitdagingen voor Defensie zijn het zeker stellen van de instandhouding van de ICT binnen alle kaders die daarvoor gelden (kostendrijvers) en ook de verwervingsperikelen rond open source (kostendrijver).

Defensie is inmiddels het stadium van proefnemingen voorbij en zoekt nu een structuur waarin of waarmee beschikbaarheid, veiligheid en betaalbaarheid van IV-ondersteuning ook met open source producten kan worden verzekerd.

Defensie heeft beleidsmatig het 'open denken' in de architectuur verankerd met navolgende beleidsregels:

- ICT-08: Defensie kiest voor open standaarden
- ICT-09: Defensie kiest voor het gebruik van open source producten

De structuur waar Defensie nu aan werkt kent een Top-Down en een Bottom-Up benadering. Met de Top-Down benadering wordt bij leidinggevendend het commitment georganiseerd. Onderdeel hiervan is het maken van een beleidsmatige implementatiestrategie open source. Met de Bottom-Up benadering wordt de uitvoerbaarheid in techniek en cultuur georganiseerd. Onderdeel hiervan is het maken van een uitvoerende roadmap implementatie open source. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat open source voor Defensie géén doel is, maar slechts middel voor beschikbaarheid, veiligheid en betaalbaarheid.

Vooralsnog zal de interne ICT-uitvoeringsorganisatie van Defensie, IVENT, in opdracht van Hoofd Directeur Informatie en Organisatie (HDIO) de volgende ambities nastreven:

- IVENT zal de generieke ICT-infrastructuur (onder meer directories en netwerk) van Defensie inrichten met software die aansluit bij de overheidsdoelstellingen en zodanig inrichten dat deze niet beperkend is voor de softwarekeuzes op andere gebieden (zoals besturingssystemen).
- IVENT zal voor interne software (ontwikkel- en beheersoftware) zodanige software kiezen dat deze aansluit bij de overheidsdoelstellingen en deze zodanig inrichten en gebruiken dat deze geen beperking vormt voor softwarekeuzes op andere gebieden (zoals besturingssystemen, databases, middle-ware).
- IVENT zal voor serverhosting van applicaties daar waar mogelijk (daar waar de applicaties geen technische beperkingen opleggen) besturingssystemen, databases en middle-ware gebruiken die aansluit bij de overheidsdoelstellingen.
- IVENT zal de generieke IV-applicaties in nauwe samenwerking met de beleidsverantwoordelijke Generieke IV sturen naar software die aansluit bij de overheidsdoelstellingen en

deze applicaties zodanig inrichten dat deze geen beperking vormen voor software keuzes op andere gebieden (zoals het werkplek besturingssysteem).

- IVENT zal eigenaren van specifieke IV-applicaties bewust maken van eventuele beperkingen die hun applicatie oplegt aan andere softwarekeuzes en kan de eigenaren ondersteunen om deze beperkingen terug te dringen.
- IVENT zal geen productontwikkeling voor een open source werkplek starten zolang er niet gelijktijdig binnen Defensie wordt geborgd dat de benodigde applicaties beschikbaar komen voor deze werkplek.

## MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

### Scope

De implementatiestrategie beslaat het gehele departement. Met mede-organisaties wordt zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken op het gebied van generieke ICT. Voor de specifieke ICT is ruimte voor een eigen koers binnen het beleidskader voor open source software. De strategie heeft betrekking op de volgende mede-organisaties:

- Agentschap Telecom
- CPB
- Consumentenautoriteit
- EVD
- PIANOo
- Octrooiencentrum
- SenterNovem
- Staatstoezicht op de Mijnen
- NMA
- OPTA

### **Ambitie**

EZ is initiator van het actieplan Nederland Open in Verbinding en voelt daarom een verantwoordelijkheid ten opzichte van de doelstellingen van het actieplan. Het Octrooiencentrum Nederland vervult een voorbeeldfunctie. EZ draagt de doelstellingen van het actieplan uit. Voor wat betreft de rijksbrede ontwikkelingen positioneert EZ zich als aanjager.

### **Beleidsuitgangspunten:**

- EZ vraagt nadrukkelijk om kennis en ervaring van open source software en open standaarden bij de aanbesteding van raamovereenkomsten voor inhuur en dienstverlening.
- EZ organiseert voldoende kennis van open source software en open standaarden in de teams die programma's van eisen en wensen opstellen en de wegingsfactoren bepalen bij aanbestedingen en inkooptrajecten.
- EZ kiest voor open source software vriendelijke wegingsfactoren en -eisen bij aanschaf.
- EZ is bereid om maatwerk als open source software ter beschikking te stellen, maar het kerndepartement heeft nauwelijks maatwerktoepassingen.
- De beheerafdeling(en) ontwikkelen kennis op het gebied van voor hen relevante open source software.
- EZ werkt aan het meer open en onafhankelijk maken van de architectuur.
- Deelname aan communities via leveranciers.
- Bij vragen naar nieuwe functionaliteit geldt: hergebruik - standaardsoftware - maatwerk
- EZ kiest voor open source software als er sprake is van een positieve businesscase en de continuïteit van de bedrijfsvoering of het toepassingsgebied gegarandeerd kan worden.

## **MINISTERIE VAN FINANCIËN**

### **Scope**

De implementatiestrategie heeft betrekking op het werkkterrein van het kerndepartement inclusief de Rijksauditedienst, Rijksacademie voor Financiën en Economie, Advies College Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL), Het Agentschap en Dienst Domeinen. De Belastingdienst ontwikkelt een eigen strategie maar beleidsmatig wordt er afgestemd tussen het kerndepartement en de Belastingdienst.

### **Ambitie: 'volger'**

- Binnen drie jaar is open source software overal ingevoerd waar het gelijk of beter geschikt is, of is er een plan waarin overgang binnen zes jaar wordt voorzien.
- Overgaan op natuurlijke momenten (als het sneller moet dan komen er extra kosten bij kijken).

### **Beleidsuitgangspunten**

In het afwegingsproces voor nieuwe software wegen de volgende prioriteiten zwaarder dan dat de software in open source beschikbaar is. Wanneer een open source software alternatief minder bijdraagt aan de volgende doelen dan een closed software alternatief is het niet gelijk geschikt:

- Applicatie-integratie
- Efficiënt beheer
- Kostenbeheersing
- Aansluiting bij interdepartementale initiatieven

De keuze voor open source software wordt binnen het kerndepartement ingekaderd door de volgende beleidslijn:

- Standaard software, tenzij
- Uitmatering maatwerk



- Aansluiting interdepartementale initiatieven.
- Uitbesteding en inkoop van dienstverlening indien professioneel verantwoord.

Als gekozen wordt voor open source software dan geldt:

- Volwassen open source software.
- De kwaliteit van de programmatuur is goed (stabiel).
- Op de markt is support beschikbaar.
- Koppelingen met bestaande software moeten mogelijk zijn.
- Documentatie is van voldoende kwaliteit.
- Relatie dienstverlener - community moet bekend zijn en niet overschat worden.
- Software-omgeving moet veilig zijn.
- Geen behoefte om broncode te wijzigen.
- Geen deelname aan community.

## MINISTERIE VAN JUSTITIE

In 2003 startte Justitie het project 'KAOS' dat als doel had om binnen Justitie de kansen van open source software te inventariseren. Dit project eindigde in oktober 2007 met de open source dag voor bestuurders. Op die dag werd in aanwezigheid van de Secretaris Generaal en het topmanagement het open source gebruik binnen Justitie op strategisch niveau vastgelegd. Het topmanagement stimuleert het gebruik van open standaarden en open source software.

Verankering van dit beleid is concreet geworden:

- Als gevolg van het beleid is het open source gebruik vastgelegd als Justitie IT-standaard. Deze standaard bevat onder meer een checklist waarmee bepaald kan worden of open source een goed alternatief is. Deze checklist moet worden gebruikt bij de start van een IT-project (aanschaf en aanbesteding).

- Het gebruik van de Justitie IT-standaarden (opgenomen in een vastgestelde lijst) wordt via een ingericht proces gemonitord.

### Ambitie

- Voert actief het kabinetsbeleid uit.

### Beleidsuitgangspunten

- op NORA en MARIJ gebaseerde architectuur, daarmee keuze voor modulaire architectuur;
- de open source checklist wordt gebruikt bij het opstellen programma van eisen, daarmee keuze voor 'best' source;
- ontwikkelen met open source tooling is binnen enkele organisatieonderdelen de norm, bijdragen aan community indien zinvol;
- kennis is vluchtig en ontwikkeling van kennis van open source is onderdeel van leerdoelen.

## MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

### Scope

De implementatiestrategie heeft betrekking op het werkterrein van DICTU - de centrale IT-organisatie voor het kerndepartement en de agentschappen van LNV. De ZBO's zijn vrij in hun keuze om al dan geen diensten van de DICTU af te nemen.

### Ambitie

LNV heeft de ambitie om een 'snelle volger' te zijn.

### Beleidsuitgangspunten:

- Open source software is verankerd in de softwarestrategie.

- Open source software expertise is of wordt opgebouwd op alle disciplines ten aanzien van beleid, inkoop en beheer.
- Een actieve interne kennisuitwisseling tussen architecten, productmanagers, inkopers en regievoerders als middel om het gebruik van open source software te stimuleren.
- Werken aan het meer open en onafhankelijk maken van de architectuur.
- Eigen maatwerk, dat toekomstvast is, wordt mogelijk op termijn beschikbaar gesteld.
- Bij vragen naar nieuwe functionaliteit geldt: hergebruik - standaardsoftware - maatwerk.
- LNV kiest voor open source software als er sprake is van een positieve businesscase en de continuïteit van de bedrijfsvoering of het toepassingsgebied gegarandeerd kan worden.

## MINISTERIE VAN ONDERWIJS CULTUUR EN WETENSCHAP

### Visie

OCW opereert voor de maatschappij en ook internationaal in belangrijke ketens; onderwijs, cultuur en wetenschap. Die maatschappij vraagt en ook de spelers in die (internationale) ketens vragen van OCW soms regisseur te zijn van die keten dan wel een betekenisvolle speler te zijn.

### Open standaarden

Om de gevraagde rol in de ketens goed te kunnen uitoefenen zal de informatie- en technische infrastructuur van OCW ingericht moeten zijn met open standaarden. Standaarden waarmee OCW gegevens met ketenpartners zonder enige restrictie en zonder om-

wegen kan uitwisselen. OCW heeft door haar rol en positie bovendien een voorbeeldfunctie.

### Open source software (OSS)

De ketens waarbinnen OCW een rol speelt zijn zeer dynamisch. Juist door haar rol mag de informatie- en technische infrastructuur van OCW geen enkele belemmering zijn voor snelle aanpassing in de keten. Daarnaast mag juist van OCW een stimulerende rol bij de (door) ontwikkeling van nationale open source software verwacht worden.

### Werkingsfeer beleidskader

De ambitie geldt voor het concern OCW en heeft betrekking op het werkkterrein van het kerndepartement, buitendiensten, inspecties, agentschappen, raden en commissies. Het toepassingsgebied van het beleidskader betreft de bedrijfsvoering van OCW alsmede het onderwijs-, cultuur- en wetenschapsdomein - tot en met de koppelvlakken tussen OCW en het veld -, en is bestemd voor:

- ICT-architecten, ICT-specialisten en ICT-adviseurs;
- beheerders van informatie- en communicatietechnologie;
- projectmanagers ICT;
- procesontwerpers (IV en IT-processen);
- inkopers betrokken bij de verwerving van ICT-diensten en ICT-producten.

### Ambitie

OCW heeft de ambitie om een open en onafhankelijke informatie en ICT-architectuur te realiseren. Om deze ambitie waar te maken zet OCW maximaal in op de toepassing van open standaarden waar deze beschikbaar en zinvol zijn.

In het gebruik van open source software volgt OCW primair de interdepartementale ontwikkelingen. Waar zinvolle kansen zich bij ICT-aanbestedingen voordoen zal OCW het voorloperschap niet

uit de weg gaan. OCW zet daarom maximaal in om de kennisuitwisseling en communicatie tussen architecten, productmanagers, inkopers en regievoerders in dit kader te bevorderen. Voor het interne proces van uitwisseling van kennis en ervaring met en het gebruik van open source software te faciliteren, wordt door de directie Concernondersteuning een kenniscentrum/samenwerkingsruimte ingericht. Extern wordt aansluiting worden gezocht bij relevante rijksbrede of overheidsbrede kenniscentra.

### **Beleidslijnen open standaarden**

*Comply:* OCW selecteert informatie- en communicatietechnologie (ICT-services) bij nieuwbouw, verbouw of contractverlenging die voldoet aan open standaarden.

Indien informatie- en communicatietechnologie moet worden verworven heeft de verwerver de plicht te kiezen voor de standaarden behorende bij het toepassingsgebied dat voorkomt op de lijst die op de website van het 'forum standaardisatie' is gepubliceerd.

*Explain:* afwijkingen worden gemotiveerd vastgelegd in het verweringsdossier.

Bij de uiteindelijke selectie voor informatie- en communicatietechnologie kunnen redenen zijn van deze beleidslijn af te wijken. Deze redenen zijn (limitatief):

- voor de vereiste functionaliteit is geen open standaard beschikbaar;
- bij een keuze voor een open standaard komt de bedrijfsvoering op onaanvaardbare wijze in gevaar, inclusief beveiligingsrisico's;
- de internationaal gemaakte afspraken rondom de open standaard worden continu geschonden.

*Commit:* indien er gemotiveerd is afgeweken van het gebruik van een open standaard worden dit besluit en de argumenten hiervoor periodiek geëvalueerd. Bij het wegvallen van de motivatie om af te wijken volgt heroverweging van het besluit. Afwijkingen op het beleid zijn in de regel tijdelijk. Daarom is een periodieke evaluatie van de de geldigheid van de argumenten noodzakelijk.

*Verantwoording:* over de mate van naleving van de beleidslijnen wordt in de toelichting bij het departementaal jaarverslag bij de informatie over de bedrijfsvoering verantwoording afgelegd.

### **Beleidslijnen open source**

Ondersteuning van open standaarden gaat boven het gebruik van open source software. Het gebruik van open standaarden is verplicht binnen de overheid. Bij een keuze tussen gesloten software die een open standaard ondersteunt en open source software die dit niet ondersteunt heeft de gesloten software de voorkeur.

*Comply:* OCW selecteert open source software wanneer de vereiste functionaliteit (ICT-services) gelijkwaardig of beter geschikt is dan de 'gesloten software' en het beheer en onderhoud van de open source software de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar brengt.

Aanbieders van open source software moeten bij aanbestedingen en inkooptrajecten van software voor nieuw- of verbouw en contractverlenging dezelfde kansen krijgen als de andere leveranciers. De voorkeurskeuze voor open source software 'bij gelijke geschiktheid' is ingegeven door het feit dat hiermee onder andere de leverancier-sonafhankelijkheid, marktwerking en innovatie op de softwaremarkt worden bevorderd.

*Explain:* afwijkingen worden gemotiveerd vastgelegd in het verweringsdossier.

Het kan voorkomen dat er redenen zijn om af te wijken van het open source software-beleid. In zo'n geval wordt op deugdelijke en heldere wijze schriftelijk verantwoording afgelegd.

## MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK-GELEGENHEID

### Scope

De implementatiestrategie open source software zal betrekking hebben op:

- de ICT-strategie van het ministerie van SZW;
- de architectuur en keuzes van het ministerie van SZW;
- de inkoopprocedures van het ministerie van SZW.

### Ambitie

Voor het ministerie van SZW is met betrekking tot de implementatie van open source software de volgende ambitie geformuleerd:

- SZW is volger, maar zit wel voorop in het peloton van departementen.
- SZW neemt actief deel aan rijksbrede ontwikkelingen (o.a. P-direkt, DWR, 4FM, EASI en OT2010) en wil een stimulans zijn binnen samenwerkingsverbanden.

### Voorgenomen beleidsuitgangspunten

- Samenwerken op rijksniveau is van een hogere orde dan het implementeren van open source software.
- SZW kiest voor een gelijke kans voor open source software binnen vast te stellen architectuurdomeinen.
- SZW heeft haar ICT-dienstverlening ondergebracht bij de

Shared Service Organisatie van VenW. VenW verzorgt de generieke en gezamenlijke ICT.

SZW heeft een eigen inkoopverantwoordelijkheid voor specifieke ICT en neemt haar strategie ten aanzien van open source software daarin mee.

## MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

### Scope

Het ministerie van V&W ontwikkelt een strategie voor het gehele departement. Deze strategie heeft betrekking op de volgende organisatie-onderdelen:

- Kerndepartement
- Rijkswaterstaat
- Inspectie van verkeer en waterstaat
- KNMI

### Ambitie

V&W onderscheidt verschillende ambitieniveaus voor de verschillende functionele domeinen: zoals meteorologie, geografie en kantoorautomatisering. Per functioneel domein wordt bepaald welke passende ambitie wordt nagestreefd. Enkele functionele domeinen krijgen meer aandacht en moeten als voorbeeld dienen binnen het departement.

### Beleidsuitgangspunten:

- Scherpe focus en extra aandacht voor open source op enkele functionele domeinen.
- Een actieve interne kennisuitwisseling als middel om het gebruik van open source software te stimuleren.
- Successen op open source softwaregebied worden intern zichtbaar gemaakt.

- Er wordt open en transparant naar de beste oplossingen gezocht. Of deze nu open of gesloten zijn.
- Niet alleen in de bedrijfsvoering is er aandacht voor open source software, maar juist bij innovatieve nieuwe projecten.
- In aanbesteding wordt ervoor gezorgd dat er geen open source software-onvriendelijke elementen aanwezig zijn.
- Specifiek kennisprogramma voor ontwikkelaars, inkoop, regie, projectleiders en eindgebruikers is nodig.
- V&W heeft ervaring met het ter beschikking stellen en teruggeven van maatwerk onder een open source licentie. De ervaringen die V&W hiermee opdoet worden gedeeld binnen de organisatie.
- Er is aandacht voor het verschil tussen de huidige specialisten en open source softwarespecialisten.
- Er wordt gezocht naar innovatieve manieren om draagvlak en kennis van open source software binnen V&W te vergroten.

## MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEU

### Scope

De implementatiestrategie van open source software geldt voor VROM als geheel en heeft betrekking op:

- kerndepartement
- VROM Inspectie
- Rijksgebouwendienst
- Planbureau voor de leefomgeving
- Nederlandse Emissieautoriteit
- Raden en commissies

De verschillende organisatieonderdelen behouden de vrijheid om nuances aan te brengen in de uiteindelijke uitvoering van de ambitie:

de te maken keuzes zijn afhankelijk van de bedrijfsvoering en de aard van het primaire proces.

### Ambitie

Het ministerie van VROM kent van oudsher een sourcingbeleid en koopt dienstverlening in. VROM onderscheidt de volgende ambities:

- Interbestuurlijk: VROM wil hier tot de voorhoede behoren: waar open standaarden beschikbaar zijn worden deze toegepast en waar mogelijk en zinvol worden open source software componenten toegepast.
- Interdepartementaal: VROM is volger en sluit aan bij interdepartementale ontwikkelingen en samenwerking. 'In principe' zal VROM altijd volgen, ook als de kosten en ambities hoog zijn.
- Bedrijfsvoering: vanwege de legacy (historie) is VROM volger.

### Beleidsuitgangspunten:

- Bij aanbestedingen wordt er nadrukkelijk aan leveranciers gevraagd naar open source software en open standaarden. Echter in het afwegingsproces is open source software nooit een knock-out criterium.
- Efficiënt beheer, aansluiting bij rijksbrede ontwikkelingen en kostenbeheersing wegen zwaarder dan open source software.
- Bij het opstellen van specificaties voor aanbestedingen en het bepalen van de eisen en wegingsfactoren is voldoende know how van open source software.
- Voor gebruikers is open source software geen apart onderwerp: bij zowel open als gesloten software moeten vaardigheden aangeleerd worden door middel van scholing.
- VROM neemt zelf geen deel aan open source software communities, maar legt deze verantwoordelijkheid bij dienstverleners.



- VROM kiest voor open source software als er sprake is van een positieve businesscase en de continuïteit van de bedrijfsvoering en het toepassingsgebied gegarandeerd kan worden.
- Bij vragen naar nieuwe functionaliteit geldt: hergebruik -standaardsoftware - maatwerk.

## MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID WELZIJN EN SPORT

VWS startte in april 2008 het project 'VWS open' en de strategieontwikkeling zoals het Programmabureau faciliteerde, paste daarin.

### Scope

Aan het project 'VWS open' nemen deel: het kerndepartement, diensten, instellingen en raden en dat is tevens ook de scope van de implementatiestrategie.

### Ambitie:


- Open standaarden: ambitieus. Het belang van open standaarden is groot voor de rijksdienst en het programmaministerie Jeugd en Gezin en de sector Zorg.
- Open source: volgend.

### Beleidsuitgangspunten

- Gelijke geschiktheid krijgt vorm door het wege van ontwikkel-, implementatie- en exploitatiekosten, functionaliteit waaronder flexibiliteit, kwaliteit en borging van de dienstverlening. Deze dusdanig inregelen dat de keuze (wel of niet) gemotiveerd moet worden. Dit bevordert bewustwording.
- De vraag van een mogelijke overgang naar open source

software is aan de orde op natuurlijke momenten. Dit betekent dat:

- per definitie aansluiting gezocht wordt bij interdepartementale initiatieven,
- open source software een eerlijke kans krijgt en wordt opgenomen in wegingsfactoren.
- Kiezen voor bewezen technologie (niet als eerste over op nieuwe versie)
- Regievoering, het opdrachtgeverschap ligt op vele plaatsen:
  - CIO kaderstelling en toetsing. Verdere borging verantwoordelijkheid als VWS.
  - Pas toe of leg uit: primaire verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke directeur. bedrijfsvoering, beleidsDG's en inkoop. Wel wordt centraal een register bijgehouden.
  - Bij uitbesteding aan de markt blijft VWS verantwoordelijk voor het open gehalte en borgt dit via vraagstelling en eisen en wensen.
  - Bij interdepartementale samenwerking gaat de verantwoordelijkheid voor het open gehalte over naar de betreffende overheidsorganisatie (ter voorkoming van dubbele sturing) inclusief 'pas toe of leg uit'.
  - Uitgangspunt is aanbesteding op basis van functionaliteit.
- VWS en communityvorming:
  - In principe geldt nemen en teruggeven. Bij het gebruik van de 'standaard' open source software wordt niets gewijzigd dus niets teruggeven.
  - Bij doorontwikkeling van open source modules vindt het teruggeven van componenten plaats via leveranciers.
  - Afhankelijkheid van een community borgen via contracten met leveranciers. Release ondersteuning zekerstellen.
- Transitiekosten en open source software bevinden zich in een spagaat:

- 
- Opdrachtgever vraagt goedkope en adequate bedrijfsvoering.
  - Politieke ambitie: het moet goedkoper en tegelijkertijd moet het open source hetgeen soms aanzienlijke transitiekosten met zich meebrengt.
  - Op natuurlijke momenten wordt keuze voor open source software overwogen.
  - VWS kiest voor standaard software tenzij...
  - Het beheer en de ontwikkeling van de basiswerkplek is uitbesteed.
  - Uitfasering maatwerk waar mogelijk.
  - Haakt aan bij interdepartementale ontwikkelingen.
  - Keuze voor open source software: technisch goede resultaten en/of kostenbesparing. Ook toepassen waar het samenwerking op intra- en interdepartementaal niveau bevordert.
  - Beleid voor open source software integreren in de applicatie portfolio.
  - Opdrachtgeverschap borgen.
  - Geen ontwikkeling van expertise op het gebied van open source software voor deelname aan communities.
  - Eigen maatwerk als open source software:
    - Uitsluitend toekomstvast eigen maatwerk als open source software beschikbaar stellen.
    - Veiligheid moet geborgd zijn.


Voor de sector Zorg laat het programmabureau Nederland Open in Verbinding in samenwerking het Ministerie van VWS en EZ en het Nationaal ICT instituut in de zorg (NICTIZ) een verkenning uitvoeren naar het gebruik van open standaarden en open source software. Deze verkenning zal medio 2009 gereed zijn.



● TIEN REDENEN OM TE KIEZEN VOOR OPEN SOURCE SOFTWARE







Vanuit verschillende invalshoeken kijkt men naar open source zo laat de diversiteit van mogelijke redenen zien.

### 1. Vaak geen licentiekosten voor software

De Nederlandse overheid betaalt op jaarbasis vele miljoenen voor de licentiekosten van software. Voor die software waar open source software voorhanden is zoals bijvoorbeeld Open Office en Linux kan aanzienlijk op de kosten van licenties bespaard worden. Zo financiert de Gemeente Amsterdam bijvoorbeeld uit de besparing van de licentiekosten het open werplek project. Door op de juiste momenten te kiezen kunnen goede businesscase gemaakt worden en kunnen onnodige migratiekosten voorkomen worden. Een juist moment is vaak een 'natuurlijk' moment bijvoorbeeld als contractverlenging of vernieuwing aan de orde is, of bij een migratie naar een volgende versie.

Het toenemende gebruik van mobiele hulpmiddelen zoals laptops, PDA's en telefoons met daarop eveneens besturingssoftware en toepassingen leidt tot een toename van licentiekosten. Met name deze ontwikkeling is voor sommige organisaties reden om over te stappen naar het inzetten van open source software. Het Antonius Ziekenhuis in Nieuwegein is hier een voorbeeld van.

Omdat open source software niet hoeft te worden aanbesteed, zijn er ook geen kosten van aanbesteding van de software.

### 2. Slechts één keer betalen voor de ontwikkeling van software

Door de ontwikkelde software beschikbaar te stellen als open source software kan deze software gebruikt worden voor hergebruik en doorontwikkeling. Onder invloed van het actieplan krijgt het beschikbaar stellen van maatwerksoftware een stevige impuls. Het Programmabureau voerde in de periode april - mei meer dan tien verkennende gesprekken over het als open source beschikbaar stellen van ontwikkeld maatwerk.

De ministeries zetten het 'open sourcen' (het beschikbaar stellen van maatwerk) soms in als strategisch instrument om hun dienstverlening te verbeteren. In dit verband noemen we onder meer de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), de Belastingdienst, Kadaster en VROM. Breed gebruik van open software kan een positieve impuls geven op het ontstaan van standaarden. Zo overweegt RWS bijvoorbeeld om een 'baggertoepassing' breed beschikbaar te stellen in de hoop dat er een de facto standaard ontstaat. Initiatieven voor het open sourcen buiten de Rijksoverheid worden meer gedreven door het vormgeven van het gezamenlijk opdrachtgeverschap en het delen van kosten.

### 3. Tegengaan van monopolies en leveranciersafhankelijkheid

Doelstellingen van het actieplan zijn onder andere:

- 'het verminderen van de afhankelijkheid van leveranciers bij het gebruik van ICT door versnelde inzet van open standaarden en open source software;
- het bevorderen van een gelijk speelveld op de softwaremarkt en voorts 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' (bron: ET/IT/7102246, aanbestedingsbrief Actieplan NOiV).



#### 4. Goed opdrachtgeverschap

Een van de kenmerken van goed opdrachtgeverschap is het maken van afgewogen keuzes uit wat beschikbaar is in plaats van te kiezen voor het bekende en het alsmat bestendigen van eerder gemaakte keuzes. Bij de strategiebijeenkomsten werd unaniem onderkend dat het goed is om het opdrachtgeverschap op dit punt te verbeteren.

#### 5. Veiligheid

- Vanuit het oogpunt van veiligheid heeft de Amerikaanse veiligheidsdienst gekozen om nog uitsluitend met open source software te werken. Ook de praktijk in Nederland is dat organisaties zoals het Nederlands Forensisch Instituut (Justitie) veel met open source software werken en het ook actief beschikbaar stellen. De ICT-organisatie van Defensie heeft bijvoorbeeld haar voorkeur uitgesproken voor een op open source gebaseerde VPN-verbinding en heeft deze voor goedkeuring voorgelegd bij het NBV (Nationaal Bureau Verbindingsbeveiliging).
- Een ander aspect van veiligheid is: hoe groter het marktaandeel van software, hoe eerder het product doelwit zal zijn van malware (virussen). Producten met een relatief klein marktaandeel zullen minder last van virussen hebben. In de huidige situatie betekent dit dat open source software minder last heeft van virussen dan de gesloten variant. En als virussen voorkomen worden deze over het algemeen snel onschadelijk gemaakt.
- Auguste Kerckhofs: een fundamenteel standpunt in zijn theorie zegt dat veiligheid van een informatiesysteem niet afhangt van het geheim van het algoritme (security by obscurity) maar van de kracht van de sleutel of het veilige

ontwerp (security by design). Deze discussie speelde ook in de OV-chipkaart discussie.

- De opvatting of open source software nu veiliger is dan closed source of juist niet, is nog niet helemaal uitgekristalliseerd: voor een groeiende groep geldt: 'ik wil weten wat er in mijn software zit, dat maakt het veilig', maar voor anderen geldt dat juist niet.

#### 6. Stimulans lokale economie, MKB en innovatie>

In het actieplan NOiV wordt dit punt genoemd. Het CPB heeft een afwegingskader aangereikt voor beleidsmakers in welke marktsituaties het stimuleren van OSS gewenst is. (Document 181, Competition, innovation and intellectual property rights in software markets).

#### 7. Open source software is interessanter werken voor professionals

Voor software ontwikkelaars en –beheerders is het meer uitdagend om te werken met software die volledig te doorgronden is.

#### 8. Principiële redenen

We leven in een kennismaatschappij en de informatievoorziening is daarbij van strategisch belang. Daarom zou men niet moeten accepteren om niet te weten hoe de software in elkaar zit. Deze opvatting past in een bredere maatschappelijke beweging zoals willen weten waar voedsel vandaan komt en eisen dat producten op een sociaal aanvaardbare manier tot stand komen.



### 9. Een laagdrempelige overheid

Een democratische overheid wil dat de burger zonder kosten met de overheid kan communiceren. Dit argument is bijvoorbeeld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat toegevoegd aan een set van mogelijke redenen om voor open source software te kiezen.

### 10. Van blauwdrukdenken en software ontwikkelen naar co-creatie

Het ontwikkelen met open source software biedt nieuwe kansen door interactief en in co-creatie met andere partijen waaronder leveranciers, software te ontwikkelen. Flexibiliteit en snelheid zijn twee kernbegrippen. Deze vorm van organisch ontwikkelen past in dit tijdsgewricht, met elkaar steeds sneller opvolgende technische ontwikkelingen.



VRAAGSTUKKEN







In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- Afhankelijkheden en knelpunten die ministeries ondervinden bij de keuze voor open source software
- Uitgewerkte en nog uit te werken thema's binnen de implementatiestrategie

## 1. AFHANKELIJKHEDEN EN KNELPUNTEN

### 1. Interdepartementale samenwerking gaat vóór de keuze voor open source software

Ministeries werken meer en meer samen voor de generieke voorzieningen, zoals de personeels en financiële administraties en de werkplek. Voor de individuele ministeries prevaleert samenwerking boven het gebruik van open source software. De keuze wordt elders gemaakt en de deelnemende ministeries volgen de gemaakte keuze.

De Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) zet een flinke stap voorwaarts. Het programma onderzoekt de mogelijkheden om producten als Hippo bij het Rijksportaal en Open Office en Firefox op de werkplek naast closed source producten aan te bieden. De implementatie van een open werkplek is voor omvangrijke organisaties met een grote verscheidenheid van eerder gemaakte keuzes en oplossingen uiterst complex. De ontwerpen voor latere versies van DWR gaan uit van intensieve toepassing van open source software. Het plan van DWR implementatie houdt rekening met het verlenen van ondersteuning aan de ministeries bij het implementeren van open source software. Dat kan onder meer gebeuren door het inzetten van een ondersteunend i-team open source software. De programma's NOiV en DWR hebben intensief contact.

### 2. Het beleid 'standaardsoftware tenzij ...'

Generiek overheidsbeleid voor software (en hardware) is het gebruik van '(commercial) off the shelf', ook wel 'standaard software' genoemd. Dit beleid betekent dat eerst gekeken wordt of een standaardpakket (open of closed source) voorhanden is alvorens men overgaat tot het laten ontwikkelen van maatwerk. Het overzicht van in gebruik zijnde open source software onderstreept dit.

### 3. Inpasbaarheid binnen de bestaande architectuur

De te verwachten problemen met de inpasbaarheid binnen de bestaande architectuur kan een reden zijn om niet te kiezen voor open source software. Als de software binnen het applicatieland sterk verweven is en het gaat over omvangrijke informatiesystemen met bijbehorende investeringen dan is vervanging en vernieuwing complex en kostbaar. Een eerste stap is dan de verwevenheid terugdringen door de introductie van open koppelvlakken waardoor er flexibiliteit ontstaat. Als er al open source software alternatieven zijn, is (gedeeltelijke) overgang een pad van lange adem. Vervanging van het ene informatiesysteem door een ander is over het algemeen ingrijpend en wordt vaak programmatisch aangepakt vanuit de architectuur: daarom is een horizon van tien tot vijftien jaar reëel voor de omvangrijke informatiesystemen. In de implementatiestrategie van het ministerie van Financiën is bijvoorbeeld opgenomen dat over zes jaar de informatiesystemen (deels) open source zijn dan wel dat er een plan ligt voor dat betreffende informatiesysteem. De achterliggende gedachte is dat er in een periode van zes jaar een natuurlijk moment is geweest om een uitspraak te doen over de toekomst van een informatiesysteem. Het 'natuurlijk moment' is voor alle ministeries een moment om een overgang naar open source software af te wegen.

Een ander element van inpasbaarheid heeft te maken met gedane investeringen en leveranciersonafhankelijkheid. De investeringen

in omvangrijke informatiesystemen zoals financiële systemen en specifieke systemen voor de taakuitvoering zijn hoog (zie de rapporten van de Algemene Rekenkamer). Voor omvangrijke informatiesystemen geldt als globale vuistregel dat de kosten voor zeventig procent bestaan uit beheer en exploitatie en voor dertig procent uit ontwikkelkosten. Van deze dertig procent ontwikkelkosten is het aandeel van licentiekosten tien procent. De bulk van de kosten zit in de organisatie van de werkproces, het kunnen werken met de systemen en het beheer en het onderhoud van deze systemen. Niemand blijkt bereid te zijn deze investeringen zomaar overboord te zetten. Maar in het licht van het actieplan is natuurlijk wel de vraag of deze investeringen niet omgebogen kunnen worden naar meer openheid. Deze gewenste openheid zien we terug in de architectuurprincipes. Zo treffen we bijvoorbeeld de volgende strategie aan:

- architectuurprincipes gericht op het behouden van keuzevrijheid met als consequentie dat bepaalde onderdelen van aangeschafte Cordys ESB functionaliteit niet worden geïmplementeerd (OCW/IB-Groep)

Hoewel het belang van leveranciersafhankelijkheid breed wordt erkend, wordt anderzijds een bepaalde afhankelijkheid niet per se als negatief ervaren. Immers vanuit een oogpunt van kostenbeheersing en betere dienstverlening is jarenlang gestuurd op een rationalisatie van de softwareportefeuille. Juist door te kiezen voor slechts enkele producten en die tot standaard te verheffen gingen verbeterde kwaliteit van de dienstverlening en kostenreductie hand in hand. Herijking van deze keuzes is een continu proces en daarin doen ook open source toepassingen mee. Onder meer Linux en MySQL zijn daar goede voorbeelden van. Hun aandeel stijgt gestaag.

#### **4. Risico's op discontinuïteit**

Het garanderen van de operationele continuïteit is een eis: ministeries kiezen voor het gebruik van die open source software waar marktpartijen voldoende ondersteuning op kunnen leveren. De contacten met communities verlopen bij voorkeur via de leveranciers. Ook bij de ontwikkeling van maatwerk op basis van open source software verwacht men van de leverancier dat deze garanties biedt en het risico op discontinuïteit afdekt.

#### **5. Het ontbreken van een aanbieder van open source software**

Lang niet altijd wordt een open source oplossing aangeboden.

#### **6. Beschikbaarheid van functionaliteit**

Nog maar voor een beperkt deel van alle bij de overheid in gebruik zijnde functionaliteit is open source software beschikbaar. Zo is er bijvoorbeeld nog geen open ERP-systeem dat zich qua functionaliteit kan meten met de huidige in gebruik zijnde software. Voor besturingsystemen, databasemanagementsystemen, ontwikkelsoftware, webservices, beheerssoftware en dergelijke ligt dat anders. Deze zijn beschikbaar en worden overal gebruikt. De complexiteit, de kosten van transitie en de beschikbaarheid van kennis van zowel eigen medewerkers als de op de markt beschikbare experts bepalen het tempo waarin de overgang gerealiseerd wordt. De ministeries kiezen voor 'de beste oplossing' en soms is dat open source software, maar zeker nog niet altijd, zo blijkt.

#### **7. Kosten**

Hoewel er geen licentiekosten zijn, blijken de totale kosten (Total Cost of Ownership) van een open source oplossing vaak niet lager te zijn dan die van closed source oplossingen. Dit vanwege de kosten van de expertise bij installatie, documentatie, implementatie,



ondersteuning en beheer van de software. Soms zijn open source software oplossingen wel tot anderhalf keer zo duur (o.a. ervaringen van VROM met aanbestedingen). Er zijn ook voorbeelden waar open source wel voordeliger was. In die gevallen is het aandeel van de licentiekosten substantieel in verhouding tot de overige project- en structurele kosten. Een belangrijke constatering was dat organisaties meestal software aanschaffen die gebaseerd is op de behoefte van over het algemeen een kleine groep gebruikers die veel functionaliteit nodig hebben, terwijl het overgrote deel de medewerkers maar een klein deel van de aangeboden functionaliteit gebruikt. Deze gedachte biedt kansen voor open source software. Rijkswaterstaat keek bijvoorbeeld met deze bril en kwam uit bij een open source toepassing in het geografisch domein.

Soms zijn de kosten voor de open source oplossing zijn niet hoger maar is de open source oplossing duurder vanwege de kosten van transitie. Door een goede timing, bijvoorbeeld het aflopen van een contract (natuurlijk moment) of een ingrijpende migratie naar een volgende versie van de in gebruik zijnde software, worden de transitiekosten beter vergelijkbaar.

## 8. ICT expertise

De overheid zette jaren geleden een proces in van in- en uitbesteding en is overgegaan van het zelf (laten) doen van ICT naar het inkopen van ICT-dienstverlening. De kerndepartementen beschikken niet of slechts over een beperkt uitvoerende ICT-afdeling. 'Open source software is interessanter om mee te werken' werd daarom ook niet onderkend als reden om voor open source te kiezen. De focus van de deze organisaties ligt op de informatievoorziening, architectuur en de regiefunctie terwijl de uitvoering van ICT groten-deels elders ligt. Voor zover de uitvoering niet elders ligt ervaren de ontwikkelaar en beheerders de vrije beschikbaarheid van open

source software als prettig vanwege de eenvoud van het verkrijgen, zonder lange inkoopprocedures én de openheid van de broncode.

Onder meer de ministeries Justitie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat beschikken over rekencentra, evenals de 'Manifestgroep' waaronder uitvoeringstaken zoals de Belastingdienst, het Kadaster en Rijksdienst voor het Wegverkeer toe behoren. Zij beschikken over deels eigen ICT-deskundigheid en deels ingehuurde deskundigheid. De ontwikkeling van kennis van open source software is binnen deze organisaties een thema. Het werken met open source software betekent een investering in (kennis van) de medewerkers, zo is de ervaring van het Octrooicentrum Nederland die onder meer de open werkplek implementeert.

De rijksoverheid is afhankelijk van leveranciers voor wat betreft de ICT-expertise en werkt met raamovereenkomsten voor inhuur van externe medewerkers en dienstverlening. Vanwege de schaal-grootte van de overheid zijn het vooral de grote en middelgrote ICT-bedrijven die dergelijke raamovereenkomsten hebben. Voor zover het MKB diensten levert aan de rijksoverheid verloopt dat over het algemeen via onderaanneming. In de lopende dienstverleningscontracten tussen de overheid en leveranciers heeft open source software over het algemeen nog geen rol. De bereidheid tot het openbreken van deze contracten zijn we nergens tegengekomen vanwege de daaraan verbonden kostenverhouding. Op het moment dat deze contracten opnieuw in de markt gezet worden speelt open source software wel degelijk een rol. Ook in de lopende raamovereenkomsten voor de inhuur van ICT-deskundigheid is kennis van open source software nog niet als eis gesteld. Onderdeel van de implementatiestrategie open source software is dat bij nieuwe aanbestedingen kennis van open source software als eis gesteld wordt.

## 9 Geen hergebruik van beschikbare software

Het beschikbaar stellen van software alleen is niet voldoende: de wil bij anderen om deze software te gebruiken is minstens zo belangrijk om dit principe te laten werken. Cultuur en macht spelen een belangrijke rol hierbij. Er zijn veel voorbeelden uit het verleden van moeizame samenwerking bij het gezamenlijk formuleren van functionele specificaties. Ogenscheinlijk gelijke functionaliteit bleek lang niet altijd ook gelijk te zijn. In alle implementatiestrategieën komt een passage voor over het ter beschikking stellen van software.

## 2. UITGEWERKTE EN UIT TE WERKEN THEMA'S VAN EEN IMPLEMENTATIESTRATEGIE

### 1. 'bij gelijke geschiktheid heeft open source de voorkeur'

Wanneer is software gelijk geschikt: bij gelijke functionaliteit, of bij gelijke functionaliteit én gelijke kosten, of bij gelijke functionaliteit én gelijke kosten én gelijk support? Zijn er nog meer relevante aspecten om de optelsom compleet te maken? Is er sprake van gelijke geschiktheid wanneer het aantal punten na de score van de verschillende offertes exact gelijk zijn?

Gaandeweg is de sleutel gevonden voor het begrip 'gelijke geschiktheid'. In de verankering van de eigenschappen en beoogde doelen van open source software in de architectuur én in de programma's van eisen en wensen bij aanbestedingen. Het gaat dan om de verankering van:

- de vrijheid van de keuze voor meerdere leveranciers;
- ontvlechting en vermindering verwevenheid van het applicatielandschap;
- open koppelvlakken en duidelijke interfaces;
- modulaire opbouw van software;

- bewuste keuze voor functionaliteit;
- voldoende kennis van open source en open standaarden in het project- en aanbestedingsteam dat de vraagstelling uitwerkt in eisen en wensen en in de wegging daarvan;
- Het elimineren van discriminerende vragen uit de offerteteksten.

Door deze concrete eigenschappen van open source software te benoemen en te waarderen kan het een betere kans krijgen. De ministeries gaven aan dat naast deze eigenschappen de open source software oplossing ook goed moet scoren op efficiënt beheer, kostenbeheersing en continuïteit. Want deze drie criteria staan overal als hoogste genoteerd.

Een manier om deze verankering te bereiken is om met een multidisciplinair team met voldoende kennis van open source software en open standaarden de eisen en wensen voor een aanbesteding of project te ontwikkelen. Op deze manier worden de kenmerken van open source software op het juiste moment in het proces van verandering en verwerving ingebracht zodat deze ook in de wegging worden betrokken. Interdepartementale samenwerkingsruimten zouden dit kunnen faciliteren.

## ZIJN ER VOORBEELDEN VAN STIMULERENDE EISEN EN WENSEN BIJ AANSCHAF?

Voorbeelden van stimulerende eisen en wensen zijn:

- Het informatiesysteem is koppelbaar met meerdere databases, waarvan in ieder geval één open source database.
- De gebruikersinterfaces zijn (zo veel mogelijk) platform onafhankelijk.
- Het onderhoud van het informatiesysteem kan door meerdere partijen geleverd worden.
- [www.noiv.nl/modelteksten](http://www.noiv.nl/modelteksten) biedt een helpende hand. Deze helpende hand is mede tot stand gekomen door opname van best practices van onder meer de ministeries Justitie en OCW, enkele waterschappen en gemeenten en ICTU.

## 2. Open source software en uitbesteding en het inkopen van dienstverlening

### 1. Interdepartementaal

Bij de interdepartementale samenwerking zoals bij de Digitale Rijkswerkplek (DWR), P- Direct, financiële systemen en infrastructurele zaken volgen de deelnemers dit gezamenlijk initiatief. Immers deze initiatieven vallen ook onder het actieplan NOiV. De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan het actieplan ligt bij de betreffende organisatie. De algemene opvatting is dat deze ook verantwoordelijk is voor de doorzettingsmacht bij eventuele uitbesteding van taken aan de markt.

### 2. Markt

- Bij het inkopen van dienstverlening zoals het beheer van de ICT-infrastructuur, software as a service etc. is de algemene lijn dat op functioneel niveau is en wordt aanbesteed waarbij het ministerie het 'wat' en het niveau van dienstverlening bepaalt terwijl het 'hoe' van de dienstverlening wordt overgelaten aan de dienstverlener. Onderdeel van het 'wat' is onder meer het overheidsbeleid op het vlak van NOiV en architectuurprincipes in termen van resultaten (o.a. BZ, VROM).
- Bij nieuwe aanbestedingen van raamovereenkomsten voor inhuur van personeel is de algemene lijn dat kennis van open standaarden en open source software als eis opgenomen wordt in de profielen.
- De vigerende gedragslijn is dat de ministeries eigenaar zijn van de broncode die in hun opdracht ontwikkeld wordt. Dit biedt de mogelijkheid om deze software als open source beschikbaar te stellen in een pure of hybride vorm.

De algemene beleidslijn is dat bij uitbesteding wel gevraagd wordt naar open source software, maar primair ligt de focus op een goede prijs/prestatieverhouding vanuit de gekende perspectieven. De doorzettingsmacht vertaalt zich voor open standaarden in eisen en voor open source software in een wens.

### 3. Open source software en HRM beleid

Onderdeel van de implementatiestrategie is een kennisontwikkeling van open source software voor zover nodig om de regiefunctie in te vullen. Organisaties die wel ICT-afdelingen hebben bouwen kennis op van onder meer Linux en ontwikkelhulpmiddelen. Defensie neemt de kennisontwikkeling op in de functieprofielen. Justitie constateerde dat technische kennis vluchtig is en onderhouden moet worden. In deze permanente scholing loopt open source soft-

ware mee. Het zal helder zijn dat kennisontwikkeling een traject van jaren is. Aangezien nagenoeg alle uitvoeringsorganisaties werken met een mix van in- en externe medewerkers is de opmars van open source software binnen de beheeromgevingen en ontwikkelomgevingen niet direct afhankelijk van het ontwikkelingspotentieel van de eigen medewerkers maar ook van de markt. Op het vlak van kennisontwikkeling van open source ligt nog een fikse uitdaging voor de markt.

#### 4. Communityvorming

Het begrip community is gaandeweg verhelderd en als volgt uiteengeerafeld:

- Organisaties die zelf veel aan ICT doen onderhouden wel contacten met communities en leveren er ook wel bijdragen aan. De medewerkers doen dat als privé persoon (beleid defensie).
- Waar leveranciers het support op software leveren onderhouden de leveranciers contact met de community.
- Bij de ontwikkeling van maatwerk op basis van open source is onderdeel van de opdracht dat de leverancier de verbeterde softwarecomponenten teruggeeft aan de community (OCNL VROM).
- Bij het 'open sourcen' van maatwerk en het opzetten van een community is nog weinig ervaring (RWS). Aan de hand van een aantal pilots die het Programmabureau faciliteert zal meer ervaring worden opgebouwd en beschikbaar worden gesteld.
- De idee dat overheid geen open source software zou kunnen gebruiken omdat zij geen of weinig kennis zou kunnen terugleveren aan de community is onjuist.

Met communityvorming wordt voorzichtig ervaring opgedaan en er bestaat een vraag naar eenduidig overheidsbeleid op dit punt. Neemt de overheid zelf deel aan ontwikkelcommunities of is dit een taak van leveranciers? En als de overheid zelf actief wil zijn is er dan een specifieke organisatievorm wenselijk?

#### 5. 'Open sourcen' van maatwerk

De verkenning van dit onderwerp geeft het volgende inzicht:

- Het Octrooicentrum eist dat door hen betaald maatwerk (verbeteringen) aan bijvoorbeeld Zarafa wordt opgenomen in de community edition; ook VROM en RWS geven verbeterde open source software terug aan de community.
- Sommige organisaties stellen software als open source beschikbaar vanuit strategische oogpunt omdat deze software het gebruik van de toepassing bevordert en de dienstverlening van van overheden onderling verbetert.
- Het als open source software beschikbaar stellen van 'oud maatwerk' vergt aanzienlijke inspanningen en levert vanwege het veelal specifieke karakter weinig op (OCW/IB groep). Zij hebben als beleidslijn om bij nieuw te ontwikkelen maatwerk de keuze te maken voor het al dan niet 'open sourcen' van maatwerk.
- Bij de besluitvorming over het 'open sourcen' van (specifiek) maatwerk is het goed om een analyse te maken van het politieke afbreukrisico.
- Er is bereidheid tot het open sourcen van toepassingen, hoewel er nog maar beperkte ervaring mee op is gedaan. <http://www.noiv.nl/verwerving>
- Het 'open sourcen' betekent inspanningen en kosten vanwege het opzetten en op gang houden van een community. Dit kan zelf gedaan worden of onderdeel uitmaken van de opdracht aan een leverancier.

- Het (grootschalig) zelf beschikbaar stellen van software door de overheid kan alleen effectief en succesvol worden wanneer een goede en structurele beheerstructuur beschikbaar is met onder andere:
  - een uitwisselplatform,
  - een marktplaats voor vraag en aanbod,
  - een kenniskern voor ondersteuning door communityvorming,
  - sturing op het delen én gebruiken van de open source software.
- Is er voldoende draagvlak voor het 'open sourcen' om de haalbaarheid van een structurele beheerstructuur te onderzoeken resulterend in een voorstel gebaseerd op een businesscase hiervoor?

#### **6. Eigenaarschap van het thema open source software**

De politiek stuurt op het toepassen van open source software maar is er een eigenaar binnen de overheid?

De bestuurder wil zich niet bezighouden met techniek, maar open source software is techniek. De beheerder is blij dat alles draait en wil geen verstoring en risico's. De gebruiker van software interesseert het niet wat voor software er gebruikt wordt als het maar werkt. Onderdeel van de implementatiestrategie is dat het eigenaarschap van het thema open source software belegd is en er iemand is die zich zorgen maakt over open source software.

#### **7 Transitiekosten en taakstelling**

Open source software staat op de kaart. Op operationeel niveau wordt het gebruikt en naar verwachting zal dit gebruik langzaam toenemen. De ministeries staan voor de opgave om efficiënt en met lager wordende budgetten de ICT te verzorgen. De hoge transitiekosten belemmeren een snelle en grootschalige adoptie van

open source software. De verwachting is dat de adoptie mondjesmaat zal doorzetten. Niet vanwege het ontbreken van de wil maar omdat aan grootschalige overgang hoge transitiekosten zijn verbonden. De kosten gaan voor de baten uit.

#### **8. Vigerend beleid op gebied van sourcing**

Al meer dan twintig jaar geleden is een beleid ingezet om meer en meer de ICT-uitvoeringstaken af te stoten naar de markt. Zo is het voormalige RijksComputerCentrum destijds verzelfstandigd en zijn veel rekencentra overgedragen aan marktpartijen. De omslag van het zelf doen naar het inkopen van dienstverlening is gemaakt. Als gevolg hiervan beschikt de overheid over beperkte operationele ICT-kennis en ervaring. Aan de orde is de vraag of de beperkte ICT-kennis bij de overheid belemmerend werkt voor het toepassen van open source software en of en zo ja welke bijstelling van dit soucingsbeleid nodig is om open source software in de volle breedte toe te passen.

#### **9. Vrijwillige financiële bijdrage aan open source projecten**

Financiële bijdragen aan open source projecten op basis van vrijwilligheid. Hoe gaat de overheid hier mee om? Hoe kan dit ingepast worden binnen de geldende regels?







De uitkomsten van de implementatiestrategiedagen laten, samengevat, het volgende beeld zien.

### CONCLUSIES

1. Nederland is de eerste overheid ter wereld met een implementatiestrategie open source software op Rijksniveau.
2. Inzicht in de stand van zaken van het gebruik van open source software bij de ministeries is beschikbaar en een verkenning geeft een eerste beeld van kansen voor 'te open sourcen' toepassingen (hergebruik).
3. Ministeries vinden open standaarden belangrijker dan open source software.
4. De implementatievraagstukken rondom open source software zijn gedefinieerd en deels van oplossingen voorzien.
5. Het vordert behoorlijk en met het gebruik van open source software door de ministeries. We zijn er nog niet maar internationaal gezien doen we het goed en daarom gaan we verder met wat we aan het doen zijn.
6. De verschillende aspecten van open source software zijn verkend: het onderwerp is gedemystificeerd en verzakelijkt.
7. De 150 meest bij open source software betrokken personen bij de ministeries zijn bekend, maar de kennisdeling kan verder verbeteren. De aanpak van Justitie om bewustwording en verankering te realiseren kan model staan voor anderen. Zij organiseerde in 2008 een 'open source dag' voor een brede groep betrokkenen

waarbij de Secretaris Generaal het belang van open source software onderstreepte.

8. Er is bewustwording over goed opdrachtgeverschap op het gebied van open source software maar het goed opdrachtgeverschap zelf is nog niet overal goed geborgd. Goed opdrachtgeverschap betekent het verankeren van voldoende kennis en ervaring over open source software en open standaarden binnen:
  - de architectuur en hierbij passende architectuurprincipes,
  - programma 's van eisen en wensen bij aanbesteding,
  - de beoordelingsteams van offertes.
9. Door het jarenlang gevoerde beleid van in- en uitbesteding en de overgang naar het inkopen van dienstverlening als 'software as a service' beschikt de rijksoverheid over beperkte ICT-kennis en dat wordt door de open source community als zorgelijk ervaren.
10. De transitiekosten van een overgang naar open source software én de taakstelling met afnemende budgetten voor ICT geven ernstige hinder bij de keuze voor open source software en staan een snelle adoptie in de weg.
11. De ministeries wensen centraal beleid en ondersteuning op de volgende onderwerpen:
  - deelname aan ontwikkelcommunities,
  - het 'open sourcen' van toepassingen,
  - vrijwillige financiële bijdragen aan communities.
12. Ministeries hebben geen voorkeur voor open of closed source software maar kiezen voor de beste source. Met het meer volwassen worden van de markt zal dat steeds vaker open source zijn. De keuze voor open source software bij gelijke geschiktheid staat niet ter discussie.

## AANBEVELINGEN

De door ministeries ondervonden vraag- en knelpunten zijn voor het Programmabureau NOiV aanleiding om deze samen met EZ en BZK op op te pakken en van verdere uitwerking te voorzien. Voorlopig wordt gedacht aan:

1. Via een tijdelijke taskforce, samengesteld uit betrokkenen van de ministeries die onder regie van het Programmabureau te werken aan:
  - de concretisering van de openstaande implementatievraagstukken in 'best models',
  - de ontwikkeling van het centraal beleid voor:
    - deelname aan ontwikkelcommunities
    - vrijwillige financiële bijdragen voor het 'open sourcen' van toepassingen
    - een aanpak om het 'open sourcen' kansrijk te maken
  - de opzet van een community met de leden van de taskforce (tijdelijk) als kern.
2. Het ontwikkelen van een NOiV opleidingsprogramma voor medewerkers van de overheid voor deskundigheidsbevordering op het tactisch niveau en versterking van de borging.
3. Bevordering van de volwassenheid van de markt en verbetering van de aansluiting van het aanbod van de markt op de vraag van de overheid in samenwerking met OSSLO.
4. Het onderzoeken de wenselijkheid van het werken met 'trusted partij(en)' die op basis van hun kennis en ervaring van de overheid de kennis van open source in de markt bundelen en afstemmen op vraag.

5. Onderzoek de mogelijkheden om middelen te alloceren voor de financiering van de transitiekosten om zo volume te creëren en de markt verder te ontwikkelen en het dilemma van taakstelling en transitiekosten te doorbreken:
  - ieder ministerie creëert een transitie-budget voor één omvangrijk open source projectproject per jaar
  - een transitie- budget op centraal niveau voor een kansrijk open source voorbeeldproject.
6. Bevordering van een goede verankering van de implementatie strategie door de ministeries door blijvende aandacht voor:
  - een blijvend inzicht in de stand van zaken van het gebruik van open source software;
  - voorlichting over en bevordering van het gebruik van open source software;
  - communicatie over open source software;
  - deskundigheidsbevordering;
  - de aanjaagfunctie.