

# Moeten gemeenten overstappen op open source software?

Steeds meer overheidsorganisaties, zowel in Europa als daarbuiten, tonen belangstelling voor de *open source software*. In Nederland draait er sinds kort op rijksniveau onder regie van de ICT-Uitvoeringsorganisatie, een programma Open Standaarden en *Open Source Software* (programma OSOSS). En ook op lokaal niveau begint men de voordelen van deze software te ontdekken. *Wat is open source software* eigenlijk en wat zijn de eventuele voordelen ervan?



**ERICA VERKERK**  
Beleidsmedewerker  
Informatiebeleid, VNG

**O**pen source software is software waarvan de broncode vrij beschikbaar is voor bestudering, doorgeve, modificatie en gebruik. Een belangrijk verschil tussen gesloten en open source software is dat bij gesloten software vaak voorwaarden voor het gebruik zijn opgenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de reikwijdte van de licentie. Volgens het open source-principe kan iedereen de software onbeperkt laten draaien. Een ander verschil is dat de open source software licenties toestaan dat iedereen de vrijheid heeft broncodes in te zien, software te veranderen, te verbeteren, aan te vullen en distributies uit te geven van vrije software (en voor deze dienst geldt te vragen). In gesloten softwarelicenties zijn deze activiteiten juist verboden.

Er zijn honderden programma's beschikbaar die gebaseerd zijn op open source software, variërend van tekstverwerkers tot spelletjes. Voorbeelden zijn besturingssystemen als Linux, content management systemen zoals MMBase, relationele database management systemen zoals PostgreSQL en MySQL, kantoorapplicaties zoals OpenOffice en Staroffice, en webservers zoals Apache.

Er is software die gratis van internet kan worden 'gedownload', maar er zijn ook commerciële distributies van open source software. De leveranciers van distributies, waaronder Red Hat, SuSE, United Linux en Sun, voegen bijvoorbeeld functionaliteiten aan de oorspronkelijke gratis software toe of leveren er aanvullende dienstverlening of ondersteuning bij. Voor consumenten kan het interessanter zijn om deze software af te nemen dan software gratis van het internet te downloaden.

De grootste voordelen van open source software zijn de vrije beschikbaarheid van de broncode van de software en het respect voor standaarden. Ook de veiligheid en de betrouwbaarheid van de software zijn belangrijke voordelen. Omdat de broncode vrij beschikbaar is, kunnen fouten in de software snel worden hersteld. Bovendien kan iedereen de mogelijkheden van de software uitbreiden. Hierdoor zijn organisaties ook minder snel afhankelijk van één leverancier. Ook wordt de software vaak in een snel tempo ontwikkeld en uitgebreid, waardoor er regelmatig updates beschikbaar zijn. De software is doorgaans gratis of tegen geringe kosten aan te schaffen en te gebruiken. De kosten van software zitten echter niet alleen hierin, maar ook in onder meer opleiding, het op

maat maken en het beheer ervan. Bij bepaalde toepassingen zal open source software goedkoper zijn.

Het grootste nadeel is het feit dat het bij niet-commerciële distributies kan gebeuren dat er alleen updates komen als een programmeur tijd heeft om de software verder te ontwikkelen. Een ander nadeel is dat het niet gemakkelijk is iemand of een organisatie verantwoordelijk te stellen en aan te spreken op niet goed functionerende software. Bij een commerciële distributie is de leverancier verantwoordelijk voor zijn product. Het product mag onder normale omstandigheden geen schade toebrengen en dient te functioneren volgens de normale standaarden. Wanneer een bedrijf hierbij in gebreke blijft, is het verantwoordelijk en kan het hierop worden aangesproken. Bij open source software is dat uiteraard niet altijd het geval. Overigens sluiten bedrijven die software leveren, aansprakelijkheid vaak uit. Het invoeren van open source software in een organisatie kan ook problematisch zijn, omdat gebruikers van kantoorautomatisering doorgaans zo gewend zijn aan bepaalde producten, dat zij niet gemakkelijk willen overstappen op andere software. Ten slotte kan het nadelig zijn dat organisaties, mede door hun klanten en leveranciers, vaak afhankelijk zijn van bepaalde (commerciële) software. Zo wordt er in veel organisaties gebruik gemaakt van een bepaalde (commerciële) tekstverwerker, simpelweg omdat klanten en leveranciers dit programma ook gebruiken. Deze ketenafhankelijkheid kan ertoe leiden dat organisaties met 'afwijkende' software buiten de boot vallen.

### Ontwikkelingen bij de overheid

Sinds kort draait er in Nederland het programma OSOSS, de initiatiefnemers van dit programma zijn de Ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. Het programma is gericht op de totale overheid en heeft een looptijd van drie jaar. De overheid wil met het programma OSOSS minder afhankelijk worden van softwareleveranciers en de mogelijkheden om voor andere software te kiezen vergroten. Het programma ondersteunt overheden met het invullen van open standaarden en open source software in hun eigen organisatie. Wat betreft open source software richt het zich op het creëren van bewustwording binnen de Nederland-

se overheid om open source software als (volwaardig) alternatief naast closed source software te overwegen. Het programma OSOSS voorziet hierin door zijn faciliterende, informerende en adviserende functie:

- het aanmoedigen van overheden om software onder open source-licentie te (laten) ontwikkelen;
- het inrichten van een uitwisselplatform voor het uitwisselen van open source software tussen overheidsinstellingen;
- het stimuleren van het gebruik van open standaarden door de overheid;
- het opstellen van een catalogus van open standaarden.

Het programma OSOSS heeft niet het mandaat standaarden op te leggen en zal deze ook niet zelfstandig ontwikkelen.

Ook in de politiek neemt de belangstelling voor open source software toe. GroenLinks heeft in november 2002 een plan getiteld *Software open u!* gepubliceerd, waarin men de minister van Economische Zaken voorstelt het voortouw te nemen bij het doorbreken van de machtspositie van softwareleveranciers en het gebruik van open standaarden en open source software te stimuleren. De daarop betrekking hebbende motie die GroenLinks indiende, werd door alle fracties, behalve de VVD, aangenomen. In een algemeen overleg, op 24 september 2003, wezen leden van de vaste kamer-commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ministers De Graaf en Brinkhorst erop dat het beleid van het kabinet op het terrein van open standaarden en open source software ambitieuzer moet zijn. Het gestarte programma OSOSS wijst in de goede richting, maar dient minder vrijblijvend te zijn: er moeten meetbare doelstellingen worden geformuleerd.

Groenlinks wees erop dat de overheid voor open source software moet kiezen wanneer dat mogelijk is. De minister van BZK antwoordde, dat het bij open source software gaat om het creëren van keuzevrijheid. Openen closed source software moeten gelijke kansen krijgen en daarvoor is bij overheden kennis en vertrouwen nodig. En omdat vertrouwen niet valt af te dwingen, wil de minister geen concrete streefgetallen noemen.

### Ontwikkelingen bij de gemeenten

Op lokaal niveau heeft inmiddels een

aantal gemeenteraden beslissingen over het gebruik van *open source software* genomen. In Nijmegen bijvoorbeeld heeft de gemeenteraad besloten om bij voorkeur software aan te schaffen, gebaseerd op open standaarden en vervaardigd volgens het *open source*-principe. Voorts is besloten samenwerking te zoeken met andere gemeenten. De gemeenteraad stemde niet in met een voorstel om te investeren in expertise en personele capaciteit. Een initiatiefvoorstel van de GroenLinks-fractie in de Utrechtse gemeenteraad om in beginsel open standaarden toe te passen en *open source software* te gebruiken, is niet aangenomen. De raad vindt de tijd nog niet rijp en een pioniersrol te riskant, hij wil de landelijke ontwikkelingen afwachten en daar eventueel bij aansluiten. In Groningen heeft de gemeenteraad het college verzocht onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheden om de computers van de gemeente in de toekomst te voorzien van *open source software* en open standaarden; een kosten en batenanalyse van een dergelijk plan te maken; binnen een jaar een voorstel aan de raad te presenteren waarin een dergelijk plan in fasen verwezenlijkt kan worden; om in VNG-verband of in combinatie met andere gemeenten een 'standaard voor Nederlandse gemeenten' te ontwikkelen; en bij openbare aanbestedingen van software de voorkeur te geven aan aanbieders die werken volgens het *open source*-principe.

Er zijn, naast gemeenten die principieel voor het gebruik van *open source software* hebben gekozen, ook gemeenten die al *open source software* draaien. Zo heeft Amsterdam in het kader van het project 'Op weg naar de Glazen Stad' het programma Web-in-a-Box ontwikkeld. Met Web-in-a-Box krijgen stadsdelen en diensten een complete website, inclusief een geavanceerd content management systeem, waarmee de site volledig beheerd kan worden. In het systeem zitten uitgebreide workflow- en autorisatiemogelijkheden, waardoor het beheer onder meerdere personen verdeeld kan worden. Het systeem waarmee de Web-in-a-Box-sites worden beheerd, is het *open source* programma MMBase.

De gemeente Almere heeft ervoor gekozen om samen met een bedrijf een mid-office te ontwikkelen, dat onafhankelijk is van de informatiesystemen in de front- en backoffice. De mid-office is ontwikkeld op basis van de *open source* gedachte en open standaarden. Er is momenteel vanuit de

website via de midoffice een verbinding met een melddesksysteem, waarmee de functie 'Wijkmelding' (meldingen uit de woon- en leefomgeving) als eerste volledig geautomatiseerd is. Verder wordt er nu gewerkt aan een afsprakensysteem voor de grofvuillijn en diverse applicaties voor de publieksdienst. Hoewel deze toepassingen specifiek zijn, krijgen de componenten in de mid-office een generiek karakter.

In de gemeente Woerden is recent een grote stap in de back-office gezet. De gemeente heeft de fileservers overgezet van Windows 2000 van Microsoft naar RedHat (een versie van Linux) met Samba (voor bestands- en printerdeling en authenticatie). Een fileservers is een computer waarop programma's en bestanden staan die bestemd zijn voor meerdere gebruikers. De software op deze server regelt de autorisatie zó dat meerdere medewerkers dezelfde bestanden kunnen zien en wijzigen.

### Internationale ontwikkelingen

Ook buiten Nederland komt er steeds meer aandacht voor het gebruik van *open source software*. Er zijn in verschillende Europese landen voorbeelden van overheidsorganisaties die zich interesseren in het *open source*-gedachtegoed.

In een politiedepartement in Engeland werken inmiddels 60.000 mensen met Linux-computers en heeft de Britse regering begin oktober dit jaar besloten een aantal proefprojecten met *open source software* te houden op het kantoor van de vice-premier en bij het gemeentebestuur van de stad Newham.

De Duitse Bondsdag heeft in maart 2002 besloten voor alle servers Linux te gebruiken en eind mei 2003 maakte de gemeente München bekend dat het alle 14.000 overheidscomputers gaat migreren van Windows van Microsoft naar Linux. Het kantoorprogramma Office van Microsoft wordt vervangen door het gratis pakket Open Office.

Ook in Frankrijk zijn al enkele ministeries geheel overgestapt op Linux.

Het bestuur van de Spaanse regio Extremadura meldde in november 2002 ook over te gaan op het besturingssysteem Linux. De regio gaat niet alleen haar eigen computers omzetten, maar ook de 1,1 miljoen burgers aanmoedigen het systeem op hun computers te installeren. Minister van Onderwijs Vazquez de Miguel van Extremadura heeft een lokaal bedrijf aan het werk gezet om de software onder de

veelal arme bevolking te verspreiden.

Buiten Europa heeft het gebruik van *open source software* ook haar intriede in overheidsorganisaties gedaan. Brazilië, Mexico, Argentinië en Peru hebben reeds voorstellen gedaan om het gebruik van *open source software* in overheidsorganisaties verplicht te stellen. De overheden van Japan, China en Zuid-Korea hebben in september dit jaar aangekondigd samen te zullen werken met een aantal hightech-bedrijven om softwareprogramma's te ontwikkelen die een alternatief vormen voor Microsoftproducten. De Chinese regering heeft in augustus 2003 zelfs verordonneerd dat alle software van Microsoft van de overheidscomputers moet verdwijnen.

Het antwoord op de vraag of gemeenten moeten overgaan op *open source software* is niet met een simpel 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Wel is het voor organisaties de moeite waard om zowel open als gesloten *source software* bij de keuze voor nieuwe software te betrekken. Het is belangrijk dat organisaties bij het invoeren van bestaande *open source software*-toepassingen erop letten dat de gebruikersgroep al goed georganiseerd is of dat de kennis van de software binnen de eigen organisatie aanwezig is of opgebouwd kan worden. Ook is het van belang na te gaan of de software voldoet aan open standaarden. De software moet bij voorkeur open, flexibel, platformonafhankelijkheid en hankelijk zijn.

Bij nieuw te ontwikkelen software kan als voorwaarde worden gesteld, dat de broncodes vrij zijn en de software voldoet aan open standaarden. Het belangrijkste is in ieder geval dit te vragen aan de leveranciers. Ook bij aanschaf van hardware kan onderhandeld worden over welke software standaard wordt meegeleverd (en waarvoor ook automatisch wordt betaald).

Wanneer een toepassing in *open source* is ontwikkeld en/of aan open standaarden voldoet, kan Egem, het nieuwe programma voor en door gemeenten dat onder regie van ICTU draait, het bredere gebruik van die toepassing gemakkelijker faciliteren. Egem richt zich onder meer op het totstandkomen en volgen van open standaarden. De programma's OSOSS en Egem zullen onderling nauw worden afgestemd.

Voor meer informatie over het programma OSOSS kunt u kijken op [www.ososs.nl](http://www.ososs.nl).  
Voor meer informatie over het programma Egem kunt u kijken op [www.egem.nl](http://www.egem.nl)