



Initiatiefvoorstel open software

Inleiding

In de huidige gemeentelijke organisatie is het gebruik van software niet meer weg te denken. Op de begroting vormt software een steeds grotere kostenpost. Recentelijk is gebleken dat het gebruik van software ook problemen met zich mee brengt. Denk bijvoorbeeld aan de gedwongen vernieuwing van de software voor de sociale dienst, SZW+ en de software voor de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Deze twee grote systemen moesten vervangen worden, waarbij het stoppen van de ondersteuning van de leverancier een belangrijke (zo niet dé belangrijkste) reden waren om tot vernieuwing over te gaan. De gemeente blijkt voor deze cruciale bedrijfssoftware sterk afhankelijk te zijn van de leveranciers. Daarnaast zijn door Microsoft verhogingen van licentieprijzen afgekondigd die de kosten verder laten stijgen.

Hoe anders?

Op landelijke niveau heeft GroenLinks in november 2002 een voorstel¹ gedaan om vanaf 2006 gebruik te gaan maken van software die voldoet aan zogenaamde "open standaarden" en "open source"-software. Dit voorstel heeft brede steun gekregen in de Tweede Kamer. Inmiddels hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken een speciaal programma, genaamd 'Open Standaarden en Open Source Software voor de overheid', ontwikkeld om het gebruik van open standaarden binnen de overheid te stimuleren. "Door de dominante posities van één of enkele softwareleveranciers hebben gebruikers te maken met hoge kosten", aldus de ministeries in een verklaring. "De overheid wil deze afhankelijkheid verminderen en de mogelijkheden om voor andere software te kiezen, vergroten. Verder wil de overheid dat met belastinggeld ontwikkelde software voor één instantie, gratis kan worden gebruikt door andere overheidsorganisaties."

Niet alleen de Nederlandse overheid oriënteert zich op het gebruik van open standaarden en open source-software. Zo besloot de Duitse Bondsdag in maart 2002 om voor de servers in het vervolg gebruik te maken van Linux, het open source besturingssysteem. De Britse minister van Binnenlandse Zaken, Douglas Alexander, heeft aangegeven dat hij open-source overweegt naast het gebruik van "normale" software. Ook het Amerikaanse Ministerie van Defensie wil, uit strategische overwegingen, niet afhankelijk zijn van een software monopolist en ontwikkelt eigen software op basis van het open source principe.

Wat zijn open standaarden?

Open standaarden zijn eisen (technische specificaties) die aan software worden gesteld en op een voor iedereen toegankelijke lijst worden vermeld. Door bij software-ontwikkeling gebruik te maken van open standaarden kunnen programma's van verschillende ontwikkelaars en/of

¹ Het voorstel van GroenLinks-landelijk is na te lezen op de website: <http://www.groenlinks.nl/partij/2dekamer/publikaties/SoftwareOpenU!.htm>

leveranciers elkaar verstaan. Hierdoor is het mogelijk dat zij op elkaars producten kunnen voortbouwen.

Voorbeelden van open standaarden zijn internetprotocollen en webstandaarden. Door deze standaarden kan er bijvoorbeeld met Microsoft Internet Explorer, Netscape Navigator of de Opera-browser over het web gesurfd worden. Door de open standaard voor e-mail (POP3 en SMTP) is er een vrije keuze uit e-mailprogramma's voor het ontvangen en sturen van e-mail.

Wat is Open Source?

Bij Open Source-software wordt een stap verder gegaan. Software-programma's kunnen in veel verschillende programmeertalen geschreven worden. Deze code van een programma wordt de broncode genoemd. Zodra een programma klaar is, wordt het omgezet naar machinecode, het zogenaamde compileren. Een gecompileerd programma is zonder de broncode niet aan te passen of uit te breiden. Voor wijzigingen is de gemeente Groningen, als gebruiker, afhankelijk van de oorspronkelijke leverancier. Bij Open Source-software wordt de broncode met het programma meegeleverd. De gebruiker heeft hierdoor de mogelijkheid om te kiezen uit leveranciers die de gewenste wijzigingen of uitbreidingen kunnen verzorgen, of als de expertise in huis is, dit zelf te verzorgen. Deze keuzemogelijkheden kunnen zorgen voor een prijsverlaging, immers: meer aanbieders leiden tot meer concurrentie.

Licenties

Er bestaat een groot aantal verschillende licentievoorwaarden waaronder software kan vallen. De gekozen licentievorm heeft gevolgen voor de prijs van de software, voor eventuele restricties voor gebruik en distributie, en voor de openheid en aanpasbaarheid van de broncode. De licentievorm bepaalt wat er met eventuele aanpassingen moet gebeuren en of de code verwerkt mag worden.

Vaak is Open Source-software gratis beschikbaar, maar dit is niet per definitie het geval. De gratis-beschikbaarheid heeft te maken met de ontstaansgeschiedenis van Open-Source-software. Er is echter geen directe relatie tussen de openbaarheid van de broncode en de vraag op het programma al dan niet kosteloos te verkrijgen is. Zo bestaat er gesloten software, die niet gratis is (MS Office, Windows); software die gesloten is, maar wel gratis (MS Internet Explorer, Netscape Navigator); gratis en open software (Apache, OpenOffice, diverse Linux-distributies).

Voor de software die voor de gemeentelijke diensten gebruikt wordt, kan in de licentie geregeld worden dat de software niet gratis is, maar wel open. De mate van openheid van de software kan ook in de licentie vastgelegd worden.

Waarom open software?

De publieke sector leunt op dit moment zwaar op de programmatuur van enkele leveranciers. Deze verkopen alleen het gebruik van de programma's. Het zelf aanbrengen van verbeteringen is slechts zeer beperkt toegestaan. Vaak is dit niet eens mogelijk omdat niet bekend is hoe de software in elkaar zit, omdat de broncode geheim is.

Deze situatie belemmert de kwaliteit (veiligheid, stabiliteit en betrouwbaarheid) en innovatie. Het beperkt tevens de toegankelijkheid van de overheid voor haar burgers; sommige overheidsdiensten zijn alleen bereikbaar met software van één bepaalde leverancier.

Bovendien rijzen de kosten van ICT de pan uit doordat leveranciers de prijs dicteren. Zo gaan dit jaar voor sommige scholen de prijzen enkele malen over de kop en slaagt de leverancier Microsoft er in dit slechte economische jaar in haar winst te verdubbelen. Vandaar ook dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afgelopen zomer de hulp van het kabinet inriep om zich te onttrekken aan de 'wurggreep van de software-leveranciers'.

Open is stabiel en veilig

De huidige softwaremarkt kun je een verkopersmarkt noemen. Niet de klanten maar de verkopers bepalen de voorwaarden. De machtige leveranciers hoeven niet op hun tenen te lopen om de klant te behagen. Het gevolg hiervan is dat de kwaliteit regelmatig te wensen overlaat. Veel commerciële software is relatief instabiel met veel beveiligingslekken. Het duurt vaak lang voordat deze worden gedicht. Dit brengt risico's met zich mee in de omgang met privacy gevoelige gegevens. In een grootschalig onderzoek gaven gebruikers van open source software aan dat de belangrijkste redenen om hiervoor te kiezen de stabiliteit en de veiligheid zijn. Deze zijn het resultaat van de constante toetsing van open systemen. Eventuele fouten ('bugs') kunnen snel opgespoord en verholpen worden. Openheid is de beste garantie voor veiligheid. Daarnaast maakt de monocultuur die ontstaat als er maar één leverancier is een systeem kwetsbaar.

In de praktijk treden er bij open software veel minder problemen op dan bij de gesloten software. Op een gegeven moment waren de beveiligingsproblemen met Microsoft servers zelfs zo groot dat onderzoeksbureau Gartner haar klanten adviseerde om deze technologie fasegewijs zo snel mogelijk te verwijderen. De open software van Apache heeft inmiddels meer dan de helft van de markt in handen.

Open is controleerbaar

Door de gesloten broncode is het bovendien onduidelijk wat een programma eigenlijk met de gegevens doet. Zeker in de publieke sector kan dit onacceptabel zijn, bijvoorbeeld bij stemmachines of bij de belastingdienst. Bij een open broncode kan iedereen met verstand van zaken controleren hoe het programma in elkaar zit en wat het precies doet. Het is niet langer een black box waar aan de ene kant gegevens ingaan en aan de andere kant weer gegevens uitkomen. Deze transparantie is voor de publieke sector en de openbaarheid van het bestuur van groot belang.

Open is toegankelijk

Wanneer de publieke sector zich uitlevert aan monopolisten heeft dat gevolgen voor haar toegankelijkheid. Om bijvoorbeeld de belastingdiskette in te vullen, moet je computer draaien op het besturingssysteem Windows. Een Nederlandse burger die digitaal wil communiceren met zijn overheid moet dus voor vele honderden euro's inkopen doen bij een commercieel bedrijf. Microsoft is een digitale hofleverancier geworden, waar alle burgers hun inkopen moeten doen. Het niet voldoen aan de open standaarden heeft ook nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld visueel gehandicapten. Er bestaat software die de letters vergroot of omzet in spraak. Deze software moet dan natuurlijk wel kunnen lezen wat er op de website staat. Omdat websites, ook van de overheid, vaak niet voldoen aan open standaarden lukt dit niet.

Open standaarden en een open broncode maken de samenwerking van verschillende programma's veel eenvoudiger. Hierdoor zijn websites toegankelijk voor alle browsers. Zo kan ook de gebruiker van het gratis besturingssysteem Linux zijn belastingformulier in de toekomst elektronisch invullen. Alle websites die aan open standaarden voldoen, zijn bovendien toegankelijk voor visueel gehandicapten.

Open is flexibel en innovatief

Gesloten standaarden beperken de innovatie en de flexibiliteit van de organisatie. Voor aanpassingen kan de klant maar bij één leverancier terecht: die kan vervolgens zijn prijs vragen en het tempo bepalen. Neem als voorbeeld de omschakeling van de gulden naar de euro. Voor scholen die rekenprogramma's gebruikten, zou het bij open software hebben volstaan als één leraar één kleine ingreep maakte en die het op het net zette. Nu was men afhankelijk van de

goede wil van de leverancier. Een leverancier die heel goed weet dat het voor scholen lastig en duur is om over te schakelen op een concurrent, als er al een alternatief voor handen is. De gevestigde partijen bepalen ook welke ontwikkelaars wanneer inzicht krijgen in de voor samenwerking onmisbare onderdelen van hun broncode. Dit geeft de leveranciers een groot concurrentievoordeel als zij andere (aanpalende) markten willen betreden. Openheid maakt het veel eenvoudiger om software aan te passen en te vernieuwen. Juist software moet nauw aansluiten bij de wensen en werkwijze van een organisatie. Daarom zijn dergelijke gebruikersinnovaties van groot belang. Het mogelijk maken en toestaan daarvan maakt een snellere verspreiding en innovatie van software mogelijk. Het is opvallend dat innovaties de afgelopen jaren niet ontstonden op plekken waar grote machtsconcentraties zijn (besturingssystemen, webbrowsers, tekstverwerkers). Innovatie ontstond juist waar geen machtsconcentraties waren (mobiele telefonie, internet en palmtops).

Open is toekomstvast

De gesloten broncode is ook een gevaar voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de toekomstvastheid van de gegevens. Denk hierbij aan 'bit-rot', documenten die er in latere versies van hetzelfde programma niet meer uitzien en zo de gebruiker 'verleiden' tot het kopen van een nieuwe versie. Een open standaard voorkomt dit. Een nieuwe versie waarin oude documenten onleesbaar worden, voldoet per definitie niet aan de standaard. Open standaarden garanderen dat programma's met elkaar kunnen blijven praten. Open source software voorkomt bovendien dat bij een faillissement van de leverancier de broncode onvindbaar blijkt.

Open is goedkoop

Verkopers weten dat overstappen heel wat inspanningen van een organisatie vraagt. Daardoor hebben zij een ruime mate van vrijheid om prijzen en voorwaarden te stellen. Waar dit toe kan leiden, toont de invoering van haar nieuwe licentiebeleid door Microsoft. Hierbij worden afnemers verplicht nieuwe updates te kopen (een abonnementsstelsel). Dit is een verkapt manier om de prijzen flink op te schroeven. Begin dit jaar luidden scholen hierover al de noodklok. Volgens sommigen leidt het nieuwe licentiebeleid tot prijsstijgingen van wel 100%. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beklagde zich de afgelopen zomer over softwareleveranciers die hun marktmacht gebruiken om 'substantieel hogere licentie-inkomsten te genereren.'

Er zijn veel aanwijzingen dat open ook goedkoper is. Een recente studie concludeert dat de kosten over een periode van drie jaar voor Linux gebruikers 40% bedragen van Windows en slechts 14% van Sun Microsystem's Solaris. Het technologisch onderzoeksbureau Forrester schat dat ondernemingen in de VS in 2004 door de toepassing van open software 20% zullen besparen. De internetboekhandel Amazon.com bespaarde 25% op de ICT-kosten toen het overstapte op Linux. De website voor federale statistieken van het Census Bureau in de VS viel zelfs zevenmaal goedkoper uit door het gebruik van open software.

Vermoedelijk blijven de kosten van open software aanzienlijk lager, zeker op de middellange termijn. Veel is reeds gratis beschikbaar. En dit is een structureel voordeel; éénmaal ontwikkelde software wordt gedeeld en hergebruikt. Niet elke ontwikkelaar hoeft zelf het wiel uit te vinden. Bovendien zal van de open concurrentie verhoudingen een prijsverlagend effect uitgaan.

Ook hier gaan echter bepaalde kosten voor de baat uit; omschakelen naar andere software (migratie) kost geld. Dit is echter zeker geen reden om maar niets te doen. Als we nu niks doen, nemen de nadelen en de omschakelkosten alleen maar verder toe. Zeker gezien de grote voordelen die te behalen zijn, is het onverstandig nog langer te dralen.

Fasering

Uit dit alles blijkt dat open source voor velen wenselijk en goedkoper is. Het lijkt ook voor gemeenten de moeite waard om de mogelijkheden hiervan te onderzoeken. Om de geschetste voordelen te behalen, moet er niet te lang gewacht worden. Hoe langer er gewacht wordt, hoe meer investeringen in software zijn gedaan. Hoe meer software wordt aangeschaft of vervangen, des te groter wordt de afhankelijkheid van enkele leveranciers.

Om de software-leveranciers de mogelijkheid te geven zich aan te passen en de ondersteuning uit te breiden, geldt 2006 als uiterste datum. Vanaf dan maakt de gemeente Groningen alleen nog maar gebruik van software die voldoet aan open standaarden. Deze standaarden mogen uitdrukkelijk niet het eigendom van een bedrijf zijn. Ook moet de gemeente altijd de volledige zeggenschap hebben over de controle- en veiligheidsmaatregelen voor haar eigen datastromen.

In 2003 stelt de gemeente Groningen de open standaarden vast. Deze standaarden worden gebruikt als een belangrijk selectie criterium bij het inkoopbeleid. Groningen kan een gidsrol vervullen richting andere gemeentes. De vastgestelde standaarden kunnen bijvoorbeeld in VNG of G25-verband overgenomen worden. Hiermee wordt het makkelijker om gegevens uit te wisselen en komt er een grotere flexibiliteit in de gezamenlijke aanschaf van software.

Naast het gebruik van open standaarden heeft software met een openbare broncode, open source software, de voorkeur. Voor software waarvan transparantie vanuit democratisch oogpunt noodzakelijk is (zoals stemmachines) is dit verplicht.

Besluit

Wij stellen de raad voor om

1. Het college van B&W te verzoeken een plan van aanpak op te stellen dat ertoe leidt dat de gemeentelijke organisatie vanaf 2006 alleen software aanschaf die gebruik maakt van "open standaarden"
2. Het college van B&W te verzoeken om in VNG-verband of in combinatie met andere gemeenten (b.v. de G-25) een 'standaard voor Nederlandse gemeenten' te ontwikkelen
3. Bij openbare aanbesteding van software de voorkeur te geven aan aanbieders die werken volgens het 'open source'-principe.

Namens de fracties van

GroenLinks,

VVD

PvdA

Hans-Paul Klijnsma

Remco Kouwenhoven

Marcel de Reuver