

Algemene Rekenkamer

Open Source Jaarboek

DATUM 15 juni 2011
BETREFT uw brief d.d. 23 maart 2011 (vermeld als 2010)

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar het gebruik van open standaarden en opensourcesoftware bij de overheid, en de besparingsmogelijkheden als het gebruik van gesloten technologie meer wordt omgezet naar open. Dit onderzoek is onder de titel '*Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid*' op 15 maart 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden en gepubliceerd. Onder andere tijdens een persbijeenkomst hebben wij deze publicatie toegelicht. Aanvullend op de toen door u als journalist gestelde vragen hebt u in een brief van 23 maart j.l. een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld naar aanleiding van dit onderzoeksrapport. Aansluitend daarop hebben wij u uitgenodigd voor een gesprek, welke uitnodiging u heeft afgeslagen. Onze schriftelijke reactie op uw brief volgt hieronder. Omdat uw brief als open brief op het internet is te vinden en ook toegezonden is aan de Tweede Kamer, zullen wij bijgaande reactie ook publiceren op onze website www.rekenkamer.nl en een afschrift aan de Tweede Kamer sturen, hetgeen de Tweede Kamer ons overigens ook verzocht heeft. Inmiddels hebben wij ook de 52 schriftelijke vragen van de Tweede Kamer ontvangen en beantwoord. Voor uw informatie voegen wij hiervan een afschrift bij deze brief.

Uit ons onderzoek blijkt dat de omvang van de mogelijke besparingen voor de rijksoverheid op dit terrein beperkt is. Kostenbewust handelen door ministeries en overheidsdiensten is noodzakelijk, maar dat is niet voldoende bij het maken van softwarekeuzes. De keuze voor open of gesloten technologie dient volgens de

UW KENMERK

ONS KENMERK 11003263 R

Afschrift beantwoording Kamervragen rapport Open Standaarden en opensourcesoftware bij de

BIJLAGEN Rijksoverheid

Algemene Rekenkamer gemaakt te worden als onderdeel van een strategisch proces. Hierbij staan de vragen centraal: wat wil een minister bereiken; welke eisen volgen daaruit voor de ondersteunende software; op welke wijze gaat het ministerie voorzien in die functionaliteit? In de in 2008 gepubliceerde Rekenkameronderzoeken '*Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*' hebben we aangegeven dat voor de chief information officers op de departementen (CIO's) een sleutelrol is weggelegd, met name om een verbinding te leggen tussen de informatiebehoefte van een ministerie en de technische mogelijkheden die geboden worden. Daartoe behoort onder meer de afweging tussen open of gesloten technologie.

De Tweede Kamer heeft ons een aantal vragen gesteld en verzocht binnen bepaalde tijd dit onderzoek af te ronden. Om daaraan te voldoen en gezien de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de rijksoverheid (niet bij gemeenten, provincies en waterschappen) is een aantal van de vragen van de Kamer buiten dit onderzoek gebleven. Hierover hebben wij de Tweede Kamer op 19 januari j.l. per brief geïnformeerd.

U vraagt naar de gehanteerde onderzoeksmethode en het bronnenmateriaal. Informatie hierover vindt u in de paragrafen 1.3, 4.1 en 4.2.1 respectievelijk achterin het rapport in de literatuurlijst en lijst met geraadpleegde experts. Die lijst dient aangevuld te worden met dr.ir. O.D.T. Sessink (Ministerie van Defensie), dhr. M.J. Smit en dhr. drs. J.J. van der Torn (beiden van Stone-IT) en ir. R.A. Smit (Ministerie van Veiligheid en Justitie). Zie ook vragen/antwoorden 26 en 52 in de bijgevoegde antwoorden op de vragen van de tweede kamer.

Ten onrechte stelt u dat de vragen 5 en 6 van de Tweede Kamer niet te herleiden zijn in het rapport van de Algemene Rekenkamer. Lees hiervoor paragraaf 1.3.3 en hoofdstuk 5 van ons rapport.

U vraagt naar onze bronnen voor de opmerking dat er geen bewijsvoering bestaat voor de algemene geldigheid van potentiële voordelen van open standaarden. Deze constatering baseren wij op de business cases die wij hebben bestudeerd en onze gesprekken met externe deskundigen, onder wie vertegenwoordigers van het programmabureau *Nederland Open in Verbinding*. Onze conclusie is dat voor zover standaardisatie universele voordelen met zich meebrengt, dit geldt voor standaardisatie als zodanig en niet per se voor *open* standaarden. De kanttekeningen die we ter illustratie bij enkele vaak genoemde voordelen noemen, maken bovendien duidelijk dat wij ook begrijpen *waarom* de voordelen van open standaarden niet in het algemeen gelden (§ 3.2.3 in het rapport).

Uw opmerking dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport eenzijdig het risico van vendor lock-in benadrukt, omdat een gratis opensourcesoftware-licentie door de markt omgezet kan worden in een gesloten versie die betaald moet worden,

doet geen recht aan de rapporttekst. Op pagina 39 lichten we toe dat zowel deze ontwikkeling als de omgekeerde (gesloten licentie wordt open) voorkomt. De situatie is dus dynamisch, het gebruik van opensourcesoftware leidt niet per se tot vendor-lock-in.

Uw opmerking dat de politieke geschiedenis van open ICT verder reikt dat wat in het rapport wordt geschetst is correct. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer. Daarom hebben we onder andere in hoofdstuk 2 een overzicht van de relevante Kamerdebatten van de afgelopen 10 jaar aangegeven. Verder citeert u de volgende passage uit het OCW-beleidsplan *'Leren met ICT'* uit 2003: *'Bij alle content en applicaties die (mede) met overheidsgeld worden ontwikkeld, geldt de voorwaarde dat dit volgens een open standaard en in principe open source gebeurt'*. U typeert dit als een 'prachtig concreet beleidsdoel'. Wij zien dat niet zo. De concrete betekenis van de formulering 'in principe' is onbepaald en niet SMART-C¹ geformuleerd, waardoor deze uitdrukking de mogelijkheid van uitzonderingen biedt zonder daar grenzen aan te stellen.

U stelt dat de Algemene Rekenkamer een eigen keuze maakt van strategische beleidsdoelen die de rijksoverheid moet nastreven en rept over een 'overtreding', Dat is niet het geval. In dit Rekenkameronderzoek is nagegaan welke doelstellingen het kabinet met de Tweede Kamer heeft gecommuniceerd en wat de relevante hoofddoelstellingen zijn in de context van de vraagstelling van de Tweede Kamer. Dat zijn volgens ons de volgende drie doelstellingen:

- betere publieke dienstverlening;
- meer marktwerking in de ICT-sector;
- financiële besparingen voor de overheid.

Zie hiervoor § 5.1 (Beschouwing van het parlementaire debat) in ons hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen. Uit ons rapport blijkt dat de Algemene Rekenkamer vindt dat ministers doelen die verschillende typen maatregelen vereisen goed van elkaar moeten scheiden en dat de bewindspersonen bij elk beleidsdoel een concrete aanpak formuleren (zie § 5.3.2 en § 6.2).

U stelt dat wij in het beleidsonderwerp ICT onze positie van controleur zouden hebben opgegeven en legt daarbij een verband tussen ons rapport *'Informatiehuishouding van het Rijk'* van 11 februari 2010 en het recente rapport *'Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid'*. U laat onvermeld

¹ Volgens de Algemene Rekenkamer moet beleidsdoelen worden geformuleerd op een wijze die aan de volgende criteria voldoet (SMART-C): Specifiek (omschrijf prestaties en effecten), Meetbaar (hanteer eenduidige begrippen), Afgestemd (stem af met stakeholders), Realistisch (doelen moeten realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden), Tijdgebonden (wanneer moet het einddoel of eventueel tussendoel zijn bereikt) en Consistent (doelstellingen moeten niet onderling tegenstrijdig zijn).

dat we in het rapport *Informatiehuishouding van het Rijk* ook met zoveel woorden aankondigen dat ministers en Algemene Rekenkamer elk vanuit de eigen rol een effectieve aanpak zullen helpen ontwikkelen voor zowel de korte als de langere termijn. Wij zijn en blijven in de rol van controleur. Wij zullen bijvoorbeeld niet treden in managementverantwoordelijkheden die bij de ministeries (horen te) liggen. Evenmin zullen we ons binden aan uitkomsten van het proces op een wijze die onze onafhankelijke controlerende taak in gevaar zou kunnen brengen. Wat wij wel willen doen is naar mogelijkheden zoeken om met relevante actoren kennis en ervaring uit te wisselen en in samenspraak met anderen te zoeken naar oplossingsrichtingen voor een vraagstuk dat ook bij de Algemene Rekenkamer zelf aan de orde is en dat voor zover wij weten nog nergens is opgelost. Dit is een voor ons niet ongebruikelijke vervolgactiviteit die volledig binnen de geldende wet- en regelgeving en de voor ons geldende internationale standaarden past en die ook allerm minst uniek is voor het onderwerp ICT. Overigens betreft de samenspraak die wij zoeken een specifiek vraagstuk – hoe, naast het wegwerken van de achterstanden in de papieren archieven, is vast te stellen of de enorme aanwas van digitale documenten moet worden bewaard en toegankelijk gehouden - en niet de ICT in zijn algemeenheid. In antwoord op uw vraag of dit te maken heeft met de totstandkoming van ons rapport over open ICT-technologie: dit is niet het geval. En in antwoord op uw vraag naar de stand van zaken op het gebied van open technologie geldt voor de Algemene Rekenkamer zelf dat in die gevallen waar de keuze voor open ICT-technologie voor de hand ligt, de overstap vaak al is gemaakt. Ook bij ons zijn de mogelijkheden voor quick wins in termen van kostenbesparingen nog niet uitgeput maar wel beperkt in relatie tot de totale ICT-kosten. Zie ook de antwoorden 2 en 24 op de vragen van de Tweede Kamer.

Vertrouwend u hiermee voldoende te hebben geantwoord,

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris