

Rechtbank Overijssel

Zitting van 22 oktober 2019, 12.15 uur

Zaaknummer ZWO 19/1102 WOB

Open Source software bij de overheid

inzake

Tweede Kamer der Staten-Generaal

zetelend te Den Haag

verweerder

gemachtigde: mr. N.N. Bontje, advocaat te Den Haag

tegen

De heer J.M.P. van den Oever

wonende te Borne

eiser

Open source software bij de overheid

Dit document vat deze geschiedenis van Open Source software in het politieke debat in de Tweede Kamer samen om te laten zien in welke context de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) is ingevoerd.

Het thema Open Source software, en het aanverwante thema Vrije Software, gaat al zo'n twintig jaar mee in de landelijke politiek. In die periode is herhaaldelijk het belang van publieke broncode onderstreept, samen met het belang voor open standaarden in software. Het beleid voor open standaarden heeft een uitgebreid gevolg gekregen met een 'pas toe of leg uit' principe, een lijst van standaarden en bijeenkomsten om het beleid actueel te houden. Ook het nieuwere thema Open Data krijgt een goed gevolg, met hackathons georganiseerd door de overheid, om nieuwe waarde te halen uit bestaande informatie. In deze stroom van open initiatieven lijkt Open Source software aan het kortste eind te trekken.

Eind 1999 deed Open Source software zijn intrede in de landelijke politiek en wordt door kamerleden een ambitie voor meer open source software en open standaarden bij de overheid en in het onderwijs uitgesproken.

In 2002 werd dit concreet gemaakt in de Motie-Vendrik. In die aangenomen motie wordt gesteld dat de regering actief de verspreiding en ontwikkeling van open source software moet stimuleren en daarvoor concrete doelen moet formuleren. Voor Open Standaarden is het verzoek concreter: voor 2006 moet alle software gebruikt door de publieke sector voldoen aan open standaarden. Hiermee is deze motie het startpunt voor een reeks van programma's, rapportages en kamervragen.

In 2003 start het programma Open Standaarden & Open Source Software (OS&OSS). In 2006 worden het College Standaardisatie en het Forum Standaardisatie opgericht, waar de Open Standaarden worden ondergebracht. Het beleid voor Open Source software wordt voortgezet in het programma Open Source als onderdeel van software strategie (OSOSS).

In 2008 wordt het programmabureau Nederland Open in Verbinding (NOiV) ingericht om het kabinetsbeleid te steunen. Ook wordt het 'past toe of leg uit' regime ingesteld voor open standaarden.

In 2010 wordt in de tweede voortgangsreportage van NOiV voor de adoptie van Open Source software wel genoemd dat niet voor alle software een open source alternatief beschikbaar is, en dat de totale kosten soms wel eens hoger kunnen zijn.

In maart 2011 wordt een rapport van de Algemene Rekenkamer gepubliceerd 'Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid', met daarin een overzicht van de voorgaande jaren en een analyse van de kansen voor kostenbesparing en betere marktwerking in de softwarebranche. Een van

de conclusies is dat de gevolgen afhangen van elke specifieke situatie, en dat een kostenbesparing geen garantie is. Ook wordt gesteld dat er behoefte is aan een strategische aanpak als het gaat om open source software in gebruik bij de overheid.

In 2014 blijkt uit de Monitor Open Standaardenbeleid van het ICTU dat er slechts een beperkt deel van de relevante open standaarden wordt gevraagd bij aanbestedingen, en er geen sprake is van een 'pas toe of leg uit'-principe.

In 2015 is er de motie Oosenbrug en Gesthuizen waarin de monitor van het ICTU wordt aangehaald, samen met de constatering dat de ambitieuze doelstellingen voor gebruik van open source software achterblijven. In die motie wordt gevraagd om de afhankelijkheden van softwareleveranciers af te bouwen door open standaarden correct mee te nemen in aanbestedingen, exitstrategieën te ontwikkelen, en een 'pas toe of leg uit'-principe te hanteren voor open source software.

Op 5 juli 2017 komt het rapport *Kenniscentrum Open Source Software* uit waarin wordt onderzocht wat de meerwaarde zou kunnen zijn voor een kenniscentrum voor Open Source software. Daarin wordt geconcludeerd dat er geen behoefte is aan een kenniscentrum in de traditionele zin. In plaats daarvan komen er een drietal aanbevelingen voor alternatieve werkvormen die samen dezelfde rol kunnen vervullen.

In de tweede aanbeveling van dit rapport wordt een aanbeveling gedaan voor een Nederlandse versie van de Amerikaanse *code.gov*; een website waar de overheid haar broncode kan publiceren. Dit wordt gemotiveerd met de conclusie dat de beoogde voordelen van Open Source software juist voortkomt uit het vrijgeven van broncode en het hergebruik hiervan in de publieke sector. Er wordt geconcludeerd dat dit niet of nauwelijks plaatsvindt, waardoor de potentiële voordelen ook niet worden behaald. Kortom: de overheid moet zelf broncode vrijgeven om de doelen te behalen waarvoor het thema Open Source al jaren op de politieke agenda staat.

In dat rapport wordt gesproken over de mogelijke uitvoering, waar de Hackatons vanuit de overheid worden genoemd. Deze zijn gericht op Open Data, en niet op Open Source Software, terwijl dat prima zou kunnen.

Diezelfde dag wordt ook in de Tweede Kamer het nieuwe ICT systeem Basis Registratie Persoonsgegevens, een onvoltooid ICT-project met budgetoverschrijdingen van tientallen miljoenen, behandeld. Uiteindelijk wordt de broncode van dit project door het ministerie van Binnenlandse Zaken onder een Open Source licentie gepubliceerd n.a.v. een motie van D66.

Ook op 5 juli wordt het rapport 'Onderzoek publiceren Open Source Software' van Gartner opgeleverd. Hierin wordt gekeken naar de gevolgen als de overheid actief broncode zou gaan publiceren. Zo worden de voordelen aangehaald die al meermaals de revue passeerden, maar worden ook extra werk benoemd dat nodig zou zijn om publicatie mogelijk te maken. Hierin wordt o.a. het extra becommentariëren, uitvoeren van additionele security testen, en het ondersteunen van de community genoemd. Dit schetst een beeld van een overheid die actief in de Open Source community meedoet zoals zij dat doet

in de Open Data community. Het scenario dat broncode *as-is* wordt gepubliceerd wordt niet overwogen; de scenario's zijn alles of niets.

De opsomming van de politieke activiteit laat zien dat er een wil is om informatie te delen en de adoptie van Open Source software te verhogen. De motieven zijn uiteenlopend, van kostenbesparing tot meer onafhankelijkheid en een gezonde softwaremarkt. De laatste jaren wordt steeds meer duidelijk dat de overheid zelf broncode moet publiceren om deze doelen te halen. En idealiter pakt de overheid daarin ook een actieve rol om een community te bouwen, zoals ze doet rondom Open Data, om het effect te maximaliseren.

Tegen deze achtergrond is de Wet hergebruik van overheidsinformatie (*Who*) in 2015 ingevoerd. En broncode, bedoeld om door mens en machine gelezen te kunnen worden, valt onder deze wet. Broncode van publieke overheidssoftware kan dus via de *Who* worden opgevraagd. Zo is het mogelijk om een community te starten rondom Open Source software vanuit de overheid, ondanks dat de overheid hier zelf nog amper steun aan geeft.