

Feitelijke vragen 32679-2 Open standaarden en opensourcesoftware bij de Rijksoverheid

Vragen aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Commissie Rijksuitgaven

Vraag 1

Wat vindt het kabinet van de mening van opensource-expert Arjen Kamphuis in de Computable van 17 maart 2011 dat de Algemene Rekenkamer een tunnelvisie heeft op open source?

Antwoord

Het kabinet neemt kennis van de mening van de heer Kamphuis in het debat over het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het kabinet constateert dat de Rekenkamer de reikwijdte van zijn onderzoek heeft gebaseerd op de vragen zoals die door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief d.d. 13 juli 2010 (26643, nr. 165) zijn geformuleerd en aan uw Kamer zijn aangeboden.

In de bestuurlijke reactie op het rapport van de Rekenkamer heb ik de kanttekening geplaatst dat het kabinetsbeleid een bredere reikwijdte heeft en de overstap naar open standaarden en/of open source software vooral plaatst in het licht van de lange termijn voordelen en van interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid.

Vraag 2

Kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met argumenten onderbouwen waarom hij in de brief van 7 maart 2011 aan de Kamer schrijft dat het onderzoek van BZK met betrekking tot opensourcesoftware en open standaarden een ondeugdelijk onderzoek betreft (Kamerstuk 26 643, nr. 176)? Kan de minister aangeven waarom dit onderzoek dan naar de Algemene Rekenkamer is gestuurd?

Antwoord

Ik acht het stuk inhoudelijk niet geschikt om een oordeel te kunnen geven over de mogelijke kosten en baten van opensourcesoftware en open standaarden voor de rijksdienst in het algemeen, omdat

1. Het stuk zich beperkt tot inschattingen van mogelijke baten die ontstaan door het ontbreken van licentiekosten bij open toepassingen, ten opzichte van gesloten toepassingen.
2. Er geen schattingen worden gemaakt van mogelijke kosten (transitiekosten e.d.).
3. De extrapolatie van het besparingspotentieel bij de toepassing van DWR naar 50 soortgelijke toepassingen bij het Rijk dusdanig grof is dat hier weinig waarde aan kan worden toe gekend.

De Rekenkamer heeft mij bij brief d.d. 22 juli 2010 gevraagd de uitvoering van het onderzoek zoveel mogelijk te ondersteunen. In dat kader is het stuk ambtelijk aangeboden aan de Rekenkamer.

Vraag 3

Is het kabinet ermee bekend dat juist een gecertificeerd onafhankelijk kwaliteitssysteem aangeeft dat allerlei kosten van ICT-systemen, zoals bouw- en onderhoudskosten, het hoogste zijn als er een standaardtoepassing wordt geboden in combinatie met maatwerk? Wat is het oordeel van het kabinet daarover? Is het kabinet ermee bekend dat deze combinatie, in combinatie met leveranciersafhankelijkheid, leidt tot de hoogste kosten? Wat is het kabinetsoordeel daarover?

Antwoord

In het algemeen onderschrijft het kabinet de stelling dat maatwerkoplossingen, al dan niet in combinatie met standaardtoepassingen, veelal duurder zijn dan standaardtoepassingen. Met het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst stuurt het kabinet op stroomlijning van processen waardoor het mogelijk wordt om met meer standaardoplossingen te werken, hergebruik te bevorderen en maatwerk te beperken.

Vraag 4

Hoe gaat het kabinet verder met de aanpak van open standaarden en opensourcesoftware nu Nederland Open in Verbinding (NOiV) gaat ophouden? Komt er een vervolg? Hoe gaat dit eruit zien? Is het kabinet bereid de Kamer hierover te informeren?

Antwoord

Het actieplan Nederland Open in Verbinding heeft tot doel het gebruik van open standaarden en open source software binnen de overheid te versnellen. Met het oog daarop zijn de afgelopen jaren een flink aantal instrumenten en initiatieven ontwikkeld gericht op bewustwording, draagvlak en stimulering. Deze worden dit jaar zo veel mogelijk geborgd bij overheidsorganisaties en hun partners met het oog op toekomstige ondersteuning van overheden bij toepassing van open standaarden en open source software.

Zoals de Minister van EL&I u heeft toegezegd zal deze zomer in kaart worden gebracht wat de werking van het actieplan tot nu toe is geweest. In oktober zal daarover in de voortgangsrapportage NOiV worden gerapporteerd.

In de Digitale Agenda.nl heeft het Kabinet aangekondigd dat het kabinetsbeleid dat open standaarden de norm zijn bij aanschaf en gebruik van ICT-producten en diensten door overheidsorganisaties ook na 2011 wordt voortgezet. Open standaarden verminderen de complexiteit en verwevenheid van ICT omgevingen. Daardoor krijgt ook open source software binnen de overheid een grotere kans.

Vraag 5

Gaat het kabinet concreet geformuleerd beleid en bijbehorende aanpak formuleren, zoals de Algemene Rekenkamer adviseert? Welke concrete stappen gaat het kabinet zetten naar aanleiding van dit rapport? Volgens welk tijdspad?

Antwoord

Uw vraag refereert aan de aanbeveling van de Rekenkamer om concreet beleid en bijbehorende aanpak te formuleren ten aanzien van bedrijfsvoering enerzijds en marktordening anderzijds. De ICT-beleidsdoelen op het gebied marktordening zijn u aangekondigd in hoofdstuk 2 van de Digitale Agenda.nl.

Over de strategische beleidsdoelen ten aanzien van de bedrijfsvoering heb ik u geïnformeerd met het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, waarover ik op 26 april jl. met u overleg heb gevoerd.

Daarnaast heeft het kabinet onlangs besloten, zoals ook aangegeven in mijn reactie op het rapport van de Rekenkamer, tot versterking van de positie van de CIO-Rijk en de departementale CIO's in het projectportfoliomanagement (TK 26643, nr.172). Majeure besluiten over de keuze van software worden gebaseerd op strategische doelstellingen.

Vraag 6

Kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsnog ingaan op de adviezen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de regierol en zijn verantwoordelijkheid als coördinerend minister?

Zie het antwoord op vraag 5.

Vraag 7

Kan het kabinet aangeven hoe het mogelijk is, gegeven de onderzoeksvraag die door de Kamer is gesteld, dat de reikwijdte van het onderzoek zo beperkt is in de zin dat alleen de ministeries en de baten-lastendiensten erin zijn betrokken? Kan het kabinet aangeven waarom de zelfstandige bestuursorganen en de andere overheden op geen enkele wijze meegenomen zijn, eventueel via het hanteren van diverse scenario's?

Vraag 8

Kan het kabinet aangeven hoe het komt dat de Algemene Rekenkamer zo'n beperkte invalshoek ten aanzien van de kosten hanteert? Waarom worden vrijwel alleen de

licentiekosten berekend?

Vraag 9

Is gegeven de dubbele beperkte reikwijdte van het onderzoek, in de vorm van een beperkt deel van de overheid en het voor een beperkt deel meenemen van de effecten, de waarde van het onderzoek daarmee ook niet beperkt?

Antwoord vragen 7, 8 en 9

De Rekenkamer heeft dit onderzoek gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. De Rekenkamer maakt haar eigen afwegingen bij de uitvoering van onderzoek. Het is dan ook aan de Rekenkamer om een nadere toelichting te geven op afwegingen die de Rekenkamer heeft gemaakt.

Vraag 10

Is het kabinet bereid ook een onderzoek te verrichten naar de decentrale overheden om zo een beter beeld te krijgen inzake open standaarden en opensourcesoftware?

Vraag 11

In hoeverre is het zo dat, door het buiten beschouwing laten in het rapport van de Algemene Rekenkamer van decentrale rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen, een compleet beeld van de besparingen die tot stand gebracht kunnen worden door het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden nog steeds ontbreekt?

Vraag 12

In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de schattingen van besparingen als gevolg van het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden hoger gelegen zouden hebben als decentrale overheden, rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen wel meegenomen waren in het onderzoek?

Vraag 13

Gaat het kabinet onderzoek laten doen naar de besparingen die gerealiseerd kunnen worden door gebruik te maken van opensourcesoftware en open standaarden bij decentrale overheden, rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen? Zo niet, welke redenen liggen eraan ten grondslag om dat niet te doen?

Antwoord op vraag 10, 11, 12 en 13

In het rapport van de Rekenkamer wordt geen concreet besparingspotentieel genoemd. Ik kan niet beoordelen of dit wel het geval zou zijn wanneer de reikwijdte van het onderzoek breder zou zijn geweest. Ik acht de kans daarop, gelet op de complexiteit die de Rekenkamer schetst met betrekking tot het berekenen van een besparingspotentieel, niet groot.

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer acht ik het niet zinvol alsnog onderzoek te laten doen bij rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen en/of gemeenten.

Vraag 14

Welke kostenvoordelen naast lagere licentiekosten zouden behaald kunnen worden door het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden? In welke mate is nader onderzoek naar deze kostenvoordelen volgens het kabinet op zijn plaats om een completer beeld te krijgen van het besparingspotentieel van opensourcesoftware en open standaarden?

Antwoord

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich beperkt tot licentiekosten omdat bij opensourcesoftware de licentiekosten kunnen worden vermeden en voor

onderhoudskosten omdat de ministeries daarover een bruikbaar beeld konden verschaffen. Informatie over andere kostencomponenten is niet beschikbaar. Ik acht een nieuw onderzoek naar andere kostenvoordelen niet zinvol gegeven de conclusies van de Rekenkamer.

Vraag 15

In hoeverre deelt het kabinet - gezien het voornemen om deze kabinetsperiode fors te bezuinigen - het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat de te bereiken organisatiedoelen leidend moeten zijn in plaats van financiële overwegingen?

Antwoord

De Algemene Rekenkamer stelt dat mogelijkheden en migratiescenario's niet op zichzelf staan, maar afhangen van keuzes die gemaakt worden in het proces van strategische planning. Daarbij moeten de te bereiken organisatiedoelen leidend zijn. Het kabinet deelt ten principale dit standpunt, maar zal daarbij altijd ook een financiële afweging maken.

Vraag 16

In hoeverre voelt het kabinet zich - gezien het voornemen om deze kabinetsperiode fors te bezuinigen - verplicht om de potentiële besparingen die gepaard gaan met het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden maximaal te benutten? Hoe gaat het kabinet ervoor zorgen dat het besparingspotentieel maximaal benut wordt?

Antwoord

In het streven naar een kleinere overheid is een besparingspotentieel zeker relevant. De Algemene Rekenkamer noemt in haar onderzoek echter geen concreet bedrag als besparingspotentieel dankzij de inzet van opensourcesoftware en open standaarden. Derhalve is niet te duiden of een mogelijk besparingspotentieel kan worden benut. Ik merk daarbij op dat de in het regeerakkoord opgenomen taakstelling van structureel € 1,79 miljard voor rijk, agentschappen en ZBO's een zeer stevige prikkel betekent voor de departementen om alle besparingsmogelijkheden bij hun bedrijfsvoering tegen het licht te houden, ook op terrein van de ICT-uitgaven. Alle departementen ontwikkelen plannen van aanpak om in deze regeerperiode hun bijdrage aan deze taakstelling invulling te geven.

Met het programma Compacte Rijksdienst worden de departementen daarbij ondersteund.

Vraag 17

In hoeverre kan gesteld worden dat het rapport van de Algemene Rekenkamer, doordat het zich beperkt tot besparingen op het gebied van licentiekosten, een vertekend beeld geeft van de totale besparingen die gerealiseerd kunnen worden met het overgaan op open standaarden en opensourcesoftware omdat potentiële besparingen die te maken hebben met kwaliteit, duurzaamheid, technische deugdelijkheid en leveranciersonafhankelijkheid buiten beschouwing zijn gelaten? Is het niet mogelijk dat het besparingspotentieel veel groter is dan de Algemene Rekenkamer suggereert?

Antwoord

De Rekenkamer suggereert in haar rapport geen concreet besparingspotentieel, maar stelt daarvan geen hoge verwachtingen te hebben. Ik kan, op basis van de door de Rekenkamer verzamelde gegevens, niet beoordelen welk beeld een breder onderzoek met elementen als kwaliteit zou hebben opgeleverd.

Vraag 18

Zullen de Chief Information Officer (CIO) Rijk en de departementale CIO's voldoende in staat zijn om de aanjagende rol te vervullen die Nederland Open in Verbinding momenteel vervult met betrekking tot de overgang naar opensourcesoftware en open standaarden?

Antwoord

Het sturen op de geformaliseerde kaders, architectuur en standaarden op het terrein van de ICT is voor de CIO-Rijk en de CIO's van de departementen een kerntaak. Dat geldt dus als afgeleide ook voor de kaders op het gebied van opensourcesoftware en

open standaarden.

Vraag 19

In hoeverre bestaat het risico dat de overgang naar opensourcesoftware en open standaarden in het slop raakt zonder een aanjagende rol zoals deze momenteel vervuld wordt door Nederland Open in Verbinding?

Antwoord

Zie het antwoord op de vragen 4 en 18.

Vraag 20

Wat is de stand van zaken wat betreft de naleving van het 'comply or explain and commit' principe binnen de rijksdienst? In hoeverre behoort het tot de mogelijkheden om dit principe ook te laten gelden bij de decentrale overheden, rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen?

Antwoord

Alle ministeries worden geacht te kiezen voor ICT-diensten of ICT-producten die gebruik maken van open standaarden die zijn opgenomen op de lijst van open standaarden van de categorie 'pas toe of leg uit' ('comply or explain'), conform een besluit van de toenmalige staatssecretaris van EZ (Staatscourant nr. 277, 21 november 2008). Afwijkingen hiervan dienen te worden opgenomen in het departementaal jaarverslag bij de informatie over de bedrijfsvoering. De Rekenkamer meldt in haar rapport dat de ministers zich in de jaarverslagen over 2009 niet verantwoord hebben over het comply or explain and commit-beleid ten aanzien van open standaarden, terwijl dat sinds april 2008 wel verplicht is. Ik merk daarbij op dat bij het juist toepassen van het beleid er niets uitgelegd hoeft te worden. Daarnaast vindt controle op het departementale jaarverslag plaats door de auditdienst en de Rekenkamer. Ik heb de CIO's van de ministeries verzocht het proces van comply or explain voldoende te borgen, zodat er hierover geen onduidelijkheid meer is.

De minister van EL&I zal dit jaar, mede in het licht van de evaluatie van het actieplan NOiV, bekijken wat de werking is geweest van het 'pas toe of leg uit' principe. Daarover wordt u in de voortgangsrapportage NOiV in oktober nader geïnformeerd. Zonder wettelijke grondslag is het niet mogelijk dit principe te laten gelden voor andere overheden. Wel is het zo dat de leden van het college standaardisatie op zich hebben genomen de door het college vastgestelde standaarden volgens het principe pas toe of leg uit in hun eigen organisaties te gebruiken. Verder zijn in het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-Overheid bestuurlijke afspraken met de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties gemaakt om dit principe in eigen kring actief uit te dragen.

Het kabinet heeft geen rechtstreekse zeggenschap over de bedrijfsvoering van rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen. Het 'pas toe of leg uit' principe kan daarmee niet op rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen van toepassing worden verklaard.

Vraag 21

In hoeverre bestaat de mogelijkheid dat gebrekkige totale vraag door de overheid naar opensourcesoftware en open standaarden ten grondslag ligt aan het knelpunt dat als de overheid dan wel een keer vraagt om een bepaalde functionaliteit deze niet voorhanden is.

Antwoord

Op basis van de jaarlijkse NOiV monitorgegevens en de in de tweede voortgangsrapportage NOiV beschreven rapportage over de grote ICT projecten van het Rijk (26643, nr. 163) is er geen aanleiding om een gebrekkige vraag van de overheid te veronderstellen. Daar waar de markt volwassen open source software producten aanbiedt worden deze in het afwegingsproces betrokken; in de praktijk blijken overheden regelmatig te kiezen voor open source oplossingen.

Vraag 22

Is het realistisch om te veronderstellen dat hoge kosten van een opensourceoplossing op korte termijn door kosten van de benodigde expertise bij installatie, transitie, documentatie, implementatie, ondersteuning en beheer van de

software op langere termijn goed gemaakt kunnen worden door de voordelen die gepaard gaan met een opensourceoplossing?

Antwoord

In het algemeen geldt dat bij een migratie (closed en open source) de kosten voor de baten uitgaan. Over hoe de businesscase op lange termijn uitvalt bij een migratie van closed naar open source software kan alleen iets in concrete gevallen worden gezegd.

Vraag 23

Klopt het dat ministeries geen administratie bijhouden wat betreft de aanschaf, het verlengen en/of verlopen van licenties? Is het kabinet bereid dit in de toekomst wel te laten doen?

Antwoord

Zoals de Rekenkamer stelt, geldt er geen verplichting voor de ministeries om de kostenposten van software apart te registreren. De softwarekosten zijn derhalve in het algemeen niet rechtstreeks af te leiden uit de administraties van de ministeries. Ik verwijs verder naar het antwoord op de vragen 24 en 25.

Vraag 24

Worden andere zaken met betrekking tot ICT, zowel directe als indirecte kosten, wel goed bijgehouden en geregistreerd? Zo nee, is het kabinet bereid ook hier te zorgen dat dit in de toekomst wel gebeurt?

Vraag 25

Vindt het kabinet het te verantwoorden dat de registratie rondom kosten van ICT zo slecht wordt bijgehouden? Wat gaat het kabinet hieraan doen?

Antwoord op vraag 24 en 25

Alle uitgaven van het rijk worden in de begrotingsadministratie van het betreffende departement vastgelegd conform de Comptabiliteitswet, dus ook de ICT-uitgaven. Op basis van de begrotingsadministratie leggen de departementen in hun jaarverslagen verantwoording af over de uitgaven. Daarbij staan deze uitgaven geordend naar beleidsterrein, net als in de begroting. Aldus ontstaat er inzicht in de uitgaven die zijn gedaan om de beleidsdoelstellingen van het kabinet te realiseren.

Een rijksbreed inzicht in de uitgaven van het rijk voor ICT vraagt om een andere ordening van de financiële gegevens (naar kostensoort) en tevens om een heldere definitie van hetgeen onder ICT-uitgaven moet worden verstaan. Dat maakt het niet eenvoudig om deze snel uit de diverse departementale begrotingsadministraties te halen.

Op de eerstvolgende Verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei a.s., stuur ik uw Kamer voor de eerste keer een Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, die nader inzoomt op de besteding van de personele en materiële budgetten in het licht van de kabinetsdoelstellingen van het programma Compacte Rijksdienst.

Daarnaast ben ik met mijn collega van Financiën in overleg over de mogelijkheid om vanaf de Ontwerpbegroting 2012 de personele en materiële uitgaven per departement bij een centraal begrotingsartikel onder te brengen.

Vraag 26

Hoe oordeelt het kabinet over de haalbaarheid van de besparingsmogelijkheden die in de door de Algemene Rekenkamer aangetroffen business cases worden voorgerekend? Bestaan er mee van dergelijke onderzoeken naar de voordelen van open source en open standaarden en zijn deze aan de Algemene Rekenkamer aangeleverd? Kan het kabinet de Kamer inzicht geven in de bestaande business cases, de berekende voordelen van toepassen van open standaarden en open source en de gevolgde werkwijze om die voordelen te benutten?

Antwoord

Voor zover het de rijksoverheid betreft, noemt de Rekenkamer in haar rapport businesscases van de ministeries van Defensie (Veilig Internet en Telestick), V&J

(ECM), en BZK en voormalig VROM (Inspire en Basisregistraties). In haar rapport noemt de Rekenkamer de besparingen, zoals die zijn opgenomen in de onderscheiden businesscases. Daarbij tekent de Rekenkamer aan dat de businesscases van de projecten Inspire en Basisregistraties betrekking hebben op de te verwachten (maatschappelijke) baten van deze projecten. Specifieke opbrengsten door het gebruik van open standaarden blijken niet uit deze businesscases. De verwachte besparingen met Veilig Internet zijn gerealiseerd. Ten aanzien van Telestick is dat nog niet het geval. Na een inmiddels uitgevoerde en positief verlopen pilotfase moet de transitie/bredere uitrol van de Telestick nog plaatsvinden. VenJ heeft de beoogde besparingen m.b.t. ECM oplossingen (nog) niet gerealiseerd.

Vraag 27

Gaat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ervoor zorgen dat de overige ministers in de jaarverslagen het 'comply or explain and commit'-beleid weer gaan verantwoorden? Waarom is dit over 2009 niet gebeurd? Is de minister bereid beter op deze afspraak toe te gaan zien?

Antwoord

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 20.

Vraag 28

Is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereid om per organisatie te inventariseren welk deel van het softwarelandschap open gemaakt kan worden, zoals hij stelt in zijn reactie?

Antwoord

In mijn reactie aan de Algemene Rekenkamer heb ik aangegeven dat ik de conclusie deel dat het niet op voorhand 'mogelijk' is om een specifiek deel van het softwarelandschap aan te wijzen dat 'open' gemaakt kan worden en dat eventuele besparingen op software alleen in concrete situaties kunnen worden bepaald door kosten-batenanalyses te maken. Ik heb daarbij opgemerkt dat er per organisatie wel gesloten oplossingen aan te wijzen die mogelijk vervangen kunnen worden door open oplossingen. Deze kansen worden, waar dat mogelijk en kostenefficiënt is, bijvoorbeeld vanwege voorziene vervanging of nieuwbouw, geïnventariseerd en benut. Bij nieuwe generieke en rijksbrede voorzieningen wordt daarmee al vaak gekozen worden voor opensourcesoftware, zoals het geval is bij de het contentmanagementsysteem van de website rijksoverheid.nl die in de plaats is gekomen van de oude departementale websites. Een brede inventarisatie van mogelijkheden van vervanging, zonder dat daartoe vanwege bovengenoemde redenen aanleiding is, acht ik niet zinvol.