Initiatiefvoorstel

Registratienummer: 2123457
Onderwerp: Delftse principes voor digitale soevereiniteit

Inleiding

Als kennisstad op het gebied van innovatie en technologie zet de gemeente Delft meer en meer in op digitalisering. De doelstelling van digitalisering is om de Delftse burgers, ondernemers en bedrijven zo goed mogelijk van dienst te zijn. Dat houdt in dat de gemeente gebruikers van diensten optimaal, kostenefficiënt en wendbaar wenst te ondersteunen, zodanig dat innovatie en economie hier ook van profiteren.

Op het moment gaat er op het gebied van software bij overheden nog veel mis. Overheden kopen licenties van diensten en software in bij de markt zonder dat ze de toegang krijgen tot de achterliggende code. Dit is alsof de gemeente een nieuwe straat inhuurt bij een stratenmaker en hier vervolgens elk jaar kosten voor moet maken. Publiek geld zou naar publieke code moeten gaan. Hierdoor kunnen overheden elkaars software hergebruiken en er worden er op de langere termijn kosten bespaard.

Ook in de gemeente Delft moeten we zorgen voor vrijheid in onze digitale diensten door in te zetten richting vrije- en opensourcesoftware en open standaarden. De gemeente werkt op het moment aan het ontwerpen van de IT-architectuur en sourcingstrategie. Dit initiatiefvoorstel stelt kaders voor deze nieuwe strategie zodat de gemeente Delft uitgangspunten gaat hanteren die het gebruik van vrije- en opensourcesoftware en open standaarden bevorderen.

> **Opensourcesoftware**
> Vrije- en opensourcesoftware wordt in het Engels vaak Free and Open Source Software (FOSS) genoemd[1]. Veelal wordt ook kortweg de term opensourcesoftware gebruikt. Software kan pas echt vrijheid aan de gebruiker geven als de gebruiker ook vrije toegang en beschikking heeft over de broncode. Als er in de rest van deze nota de term opensourcesoftware wordt gebruikt wordt daar nadrukkelijk vrije- en opensourcesoftware mee bedoelt. De tegenhanger van vrije- en opensourcesoftware is bedrijfseigen of propriëtaire software[2], waarvan de broncode wordt achtergehouden door een bedrijf.

Dit initiatiefvoorstel benoemt eerst de problemen van propriëtaire software en de beoogde maatschappelijke effecten van het voorstel. Daarna geeft dit voorstel oplossingsrichtingen aan de IT van de gemeente Delft om de doelstelling van optimale digitale dienstverlening te realiseren op basis van de Delftse principes voor digitale soevereiniteit.

1 Wikipedia - Free and Open Source Software (FOSS)
2 Wikipedia – Propriëtaire software

Probleemstelling

Door het gebruik van propriëtaire software is de gemeente Delft beperkt en gebonden aan de voorwaarden die de leveranciers aan het gebruik van hun software stellen. Dit komt omdat de licentie van de propriëtaire software allerlei beperkingen aan het (her)gebruik, aanpassingen en distributie van deze software oplegt. Hierdoor is er vaak sprake van een grote afhankelijkheid van de leverancier. In de praktijk kan het daardoor zelfs vrijwel onmogelijk worden om te veranderen van leverancier[3].

Door het gebruik van propriëtaire software kan de gemeente Delft niet zo makkelijk meer van leverancier veranderen waardoor de leverancier macht heeft over de IT-uitvoering en de vrijheid van de gemeente wordt beperkt. Migreren naar een andere leverancier is daardoor vaak kostbaar, met als gevolg dat de leverancier de kosten voor het gebruik van de software bijna straffeloos kan verhogen[4]. Deze zogenaamde exitkosten worden vaak toebedeeld aan de nieuwe software terwijl zij worden veroorzaakt door de reeds in gebruik zijnde software.

Wetten en regels worden door middel van software uitgevoerd of gehandhaafd en privacygevoelige gegevens worden ermee verwerkt en opgeslagen. Als daarbij propriëtaire software wordt ingezet kan niet gecontroleerd worden of de software gebouwd is volgens de gewenste IT-standaarden (zoals privacy-by-design[5] en security-by-design[6]), en is het niet mogelijk voor derden om de broncode te controleren om beveiligingsrisico's te minimaliseren.

Open standaarden

Verwant aan opensourcesoftware zijn open standaarden[7]. Een *open* standaard (of norm) is een standaard die publiekelijk beschikbaar is en waaraan verschillende gebruiksrechten zijn verbonden. De term wordt vooral gebruikt bij hard- en software, omdat juist daar ook veel *gesloten* standaarden worden gebruikt, waarbij men voor de inzage van de specificaties een licentie dient aan te vragen. Het doel van open standaarden is de interoperabiliteit (uitwisselbaarheid) tussen verschillende informatiesystemen of gegevensverzamelingen te vergroten en informatie vast te leggen in een toekomstvast formaat. Een neveneffect van open standaarden is meer keuzevrijheid en daarmee minder afhankelijkheid van de leveranciers.

In Nederland adviseert het Forum Standaardisatie[8] de publieke sector om gebruik te maken van IT-standaarden. Overheidsorganisaties zijn zelfs verplicht om, bij aanschaf van IT-producten of IT-diensten van €50.000,- of meer, te vragen naar relevante standaarden die zijn voorgeschreven op de 'Pas toe of leg uit'-lijst[9].

Via het initiatief Common Ground[10] wordt door verschillende gemeentes samen gewerkt aan het leggen van het grondwerk voor open standaarden voor gemeenten.

---

3 Vendor lock-in strategy in software competition
4 Doorbreek de leveranciersafhankelijkheid van gemeenten met vrije en opensourcesoftware
5 Wikipedia - Privacy by design (Engelstalig)
6 Wikipedia - Security by design (Engelstalig)
7 Wikipedia - Open standaard
8 Forum Standaardisatie
9 Verplichte standaarden
10 Common Ground: wat, hoe en waarom?

Beoogde maatschappelijke effecten

Dit initiatiefvoorstel heeft als doel het gebruik van opensourcesoftware en open standaarden te stimuleren binnen en buiten de gemeente Delft. Er zijn in Nederland 352 gemeenten, die allemaal dezelfde wetten moeten uitvoeren. Dit betekent dat bijdragen aan opensourcesoftwareontwikkeling door andere gemeenten ook voor Delft beschikbaar zijn en vice versa. Zo kan er een vliegwiel van positieve ontwikkelingen op gang komen zonder oplopende kosten. Deze effecten worden opgesomd:

- Transparantie en controleerbaarheid – doordat de broncode openbaar is kan iedereen inzien hoe processen van de gemeente werken. Dit biedt naast verantwoording ook kansen voor onderwijs en kennisdeling
- Leveranciersonafhankelijkheid – voorkomen van het vastzitten aan één leverancier.
- Concurrentiebevorderend – concurrentie op basis van service en kwaliteit.
- Samenwerking – verschillende organisaties of individuen kunnen gezamenlijk bijdragen aan de ontwikkeling en ondersteuning van opensourcesoftware.
- Hergebruik stimuleren – andere gemeenten en overheden kunnen opensourcesoftware inzien, overnemen of op andere manieren (her)gebruiken.
- Veiligheid – het publiceren van de broncode kan bijdragen aan een betere informatiebeveiliging omdat onafhankelijke partijen de code kunnen inspecteren op veiligheidsrisico's.
- Kostenbesparing op termijn – voor opensourcesoftware hoeven geen licentiekosten te worden betaald.

Ontwikkelingen in gebruik en beleid van opensourcesoftware

De gemeente Delft is niet de enige die digitale soevereiniteit middels opensourcesoftware nastreeft. De Tweede Kamer en het kabinet spraken zich er ook herhaaldelijk voor uit. Andere buitenlandse en Nederlandse gemeenten evenzo. Voorbeelden zijn Amsterdam[11], Nijmegen[12], Barcelona[13] en Dortmund[14]. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteunt opensourcesoftware. Ministeries van de Rijksoverheid hebben als beleid opensourcesoftware te gebruiken, tenzij dit niet mogelijk is[15]. Vergelijkbare ontwikkelingen vinden plaats in allerlei landen binnen de EU, de organisaties van de EU[16], maar ook in het Verenigd Koninkrijk[17] en andere landen buiten de EU[18].

Ook de gemeente Delft zelf zet al goede stappen met opensourcesoftware. Bijvoorbeeld met het systeem van de website van de gemeente[19] en met het Gemeentelijk Gegevensmodel[20].

11 Amsterdam – Sourcing en open source strategie Amsterdam - Over samenwerking en hergebruik
12 Nijmegen - Informatiebrief open standaarden en open source software
13 Barcelona - Open & Agile Digital Transformation Toolkit
14 Dortmund - Memorandum Digitalisierung 2020 bis 2025
15 Rijksoverheid - Overwegingen bij Open tenzij en Aanpak open source
16 Joinup - Share and reuse interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens
17 UK Government - Be open and use open source
18 USA Government Federal Open Source Code
19 Drupal voor Gemeenten – Opensource software voor gemeentelijke websites
20 Delft – Gemeentelijk Gegevensmodel

Oplossingsrichtingen

Door het hanteren van fundamentele uitgangspunten voor de software van de gemeente Delft vergroot de gemeente Delft de digitale soevereiniteit en voorkomt de gemeente op lange termijn dat zij last heeft of krijgt van de nadelen die het gebruik van propriëtaire software met zich meebrengt.
De Delftse principes voor digitale soevereiniteit die dit initiatiefvoorstel bevat zijn richtinggevend en kaderstellend bij de vernieuwing en doorontwikkeling van de gemeentelijke IT. Zij vormen de kern van de manier waarop de gemeente wil samenwerken en diensten wil verlenen, zowel intern als naar de Delftse burger. Deze principes zijn:

- **Vrijheid door opensourcesoftware en contractafspraken:** de gemeente zorgt voor vrijheid in haar digitale diensten, infrastructuur en de data van haar burgers. Dit betekent dat:
  - De gemeente bij aanbestedingen voor software of clouddiensten uitgaat van opensource-oplossingen tenzij er zwaarwegende redenen zijn waardoor een propriëtaire oplossing noodzakelijk is. Opensource wordt daarmee altijd een wens bij een aanbesteding en een eis als er op de markt opensource-oplossingen verkrijgbaar zijn.
  - De gemeente in contracten met leveranciers altijd duidelijke afspraken maakt over beëindiging en de mogelijke toekomstige transitie van de gekozen oplossing naar de gemeente Delft zelf en/of andere (markt)partijen. Denk hierbij aan afspraken als: alle belangrijke kennis en kunde documenteren, een exitplan en controleren op gebruik van open standaarden. Zo kan voorkomen worden dat een leverancier of dienstverlener er baat bij heeft om een exit zo complex en duur mogelijk te maken.
  - De gemeente in contracten met leveranciers altijd duidelijk afspraken maakt wat betreft het eigenaarschap van de data die wordt verwerkt. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente eigenaar is van alle data die essentieel zijn voor de gemeentelijke processen.
- **Gebruik van open standaarden**: door gebruik te maken van open standaarden vergroot de gemeente de mogelijkheid om samen te werken met de omgeving, zowel binnen als buiten de gemeente Delft. Dit vermindert naast de afhankelijkheid van externe leveranciers ook de mogelijke exitkosten.
- **Inzetten op hergebruik:** de gemeente kiest, waar mogelijk, voor hergebruik van bewezen publieke middelen (bijvoorbeeld in de vorm van opensourcesoftware) die al door andere gemeenten of (keten)partners zijn gerealiseerd. Naast software kan het hier ook gaan om documentatie zoals specificaties, ontwerpen en handleidingen.
- **Open tenzij:** de door de gemeente ontwikkelde voorzieningen worden wanneer er geen beperkende factoren zijn, beschikbaar gesteld richting de omgeving zodat andere gemeenten, publieke instellingen, bedrijven en burgers hiervan kunnen profiteren. Dit verhoogt de duurzaamheid van onze publieke investeringen en verbetert de kwaliteit en veiligheid doordat de gemeenschap ook een bijdrage levert. Het delen van de broncode en algoritmes van de gemeente verhoogt de transparantie van de gemeentelijke processen.
- **Duurzame samenwerking:** bij de doorontwikkeling van de digitale dienstverlening en processen kijkt de gemeente Delft hoe de samenwerking met andere gemeenten en overheden (of burgers) kan bijdragen aan een betere en duurzame dienstverlening voor Delftenaren, zeker bij ontwikkelingen of wetgeving die nieuwe software vragen.

Financiële gevolgen, dekking en risico's

Het initiatiefvoorstel doet een aantal voorstellen voor principes die de gemeente Delft als uitgangspunt moet volgen. Het voorstel geeft richting aan de keuzes die we maken als organisatie binnen de middelen die ons ter beschikking staan. Deze principes kunnen landen binnen de huidige informatiebeleidscyclus, waar nu wordt gewerkt aan het uitwerken en vaststellen van de IT-architectuur en sourcingstrategie en de IT- en applicatiearchitectuur in de Ontwerpwaarden voor het informatielandschap van de Gemeente Delft.

Planning

De Delftse principes voor digitale soevereiniteit worden verwerkt in de informatiestrategie van de Gemeente Delft. Dit betekent niet dat alle propriëtaire software die nu in gebruik is direct moet worden vervangen wanneer de principes verwerkt zijn. Bij de vervanging van software of het verlengen van softwarelicenties zullen de principes leidend zijn. Dit betekent dat in de loop der jaren de software die wordt gebruikt door de gemeente Delft steeds meer in lijn zal komen met deze principes. De daadwerkelijke implementatie van de Delftse principes voor digitale soevereiniteit is daarmee een langdurig proces dat naar verwachting meerdere raadsperioden zal beslaan.

Communicatie

Om samenwerking met de regio wat betreft opensourcesoftware te bevorderen is het goed als de gemeente Delft op haar website aangeeft welke opensourcesoftware ze gebruikt. Ook is het nuttig om actief te communiceren naar buurgemeenten dat de gemeente Delft inzet op opensource-oplossingen en open standaarden. Indien gewenst kan het College van B&W een persbericht sturen over deze ontwikkelingen.

Naam indiener(s)

Marcel Harinck	Liedewei Timmermans	Christine Bel	Deyar Jaff
STIP	Onafhankelijk Delft	D66	GroenLinks

Ondertekening indieners

Marcel Harinck	Liedewei Timmermans	Christine Bel	Deyar Jaff

Ontwerp raadsbesluit

De raad der gemeente Delft;

Gelezen het initiatiefvoorstel “Delftse principes voor digitale soevereiniteit” van de heer Harinck, mevrouw Timmermans, mevrouw Bel en de heer Jaff,

BESLUIT:

1. Het gebruik van vrije- en opensourcesoftware en open standaarden binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Delft en daarbuiten te ondersteunen door de volgende Delftse principes voor digitale soevereiniteit over te nemen:
    - Vrijheid door opensourcesoftware en contractafspraken;
    - Gebruik van open standaarden;
    - Inzetten op hergebruik;
    - Open tenzij;
    - Duurzame samenwerking.

2. Het college van Burgemeester en Wethouders te verzoeken om de Delftse principes voor digitale soevereiniteit te integreren in de IT-architectuur en sourcingstrategie en de ontwerpwaarden voor het informatielandschap van de Gemeente Delft.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [datum]

, Burgemeester

, Griffier