

Stellingname Open Source Software

Open Source als randvoorwaarde voor gemeentelijke samenwerking

Auteur: B. de Boer

November 2025



1. Inleiding en stellingname

Gemeenten bevinden zich midden in een digitale transformatie die vraagt om een andere manier van organiseren. De uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden – van maatschappelijke dienstverlening tot wettelijke taken – zijn complex, veranderlijk en gemeenschappelijk. Desondanks wordt software nog te vaak lokaal ontwikkeld of ingekocht en ingericht volgens lokale specificaties, uitsluitend toegesneden op lokale problematiek, voorkeuren en architectuur, wat hergebruik of structurele samenwerking praktisch onmogelijk maakt. Het gevolg is een versnipperd IT-landschap, hoge kosten, beperkte innovatie en een toenemende afhankelijkheid van een relatief klein aantal leveranciers. Dit vraagt om een fundamenteel andere aanpak.

Common Ground werkt samen met gemeenten aan een gezamenlijk digitaal fundament, waarin processen, gegevens en softwarecomponenten modulair en herbruikbaar worden ingericht. Open source software (OSS) is hierin een belangrijk realisatie principe. Niet als (technische) voorkeur of uit principiële overtuiging, maar als praktische randvoorwaarde voor samenwerking, hergebruik en publieke regie. Door software te ontwikkelen wat door andere gemeenten vrij hergebruikt kan worden en actief te beheren is in open vorm, kunnen gemeenten collectief duurzame digitale voorzieningen realiseren. Open source maakt het mogelijk om oplossingen te bouwen die transparant en controleerbaar zijn. Daarmee ontstaat ruimte voor collectieve innovatie en publieke zeggenschap. Er zijn geen juridische belemmeringen om dit te doen. Sterker nog: overheden hebben op basis van de Woo (Wet Open Overheid) en Who (Wet Hergebruik Overheidsinformatie) een inspanningsverplichting om code te publiceren voor hergebruik.

Vanuit deze overtuiging stelt het programmateam Common Ground: alle software dat opgenomen wordt in collectieve voorzieningen of namens het programma nieuw ontwikkeld of gefinancierd wordt, zal plaatsvinden op basis van het uitgangspunt dat de software volledig open source beschikbaar wordt gesteld, waarbij ruimte blijft voor gemotiveerde uitzonderingen en hybride varianten wanneer dat aantoonbaar noodzakelijk is.

Open source werken betekent niet dat gemeenten alles zelf gaan doen, maar dat zij op een andere manier met de markt samenwerken. Juist door broncode open beschikbaar te stellen, ontstaat er ruimte voor een gezonde en toegankelijke markt, waarin ook nieuwe en kleinere aanbieders kunnen deelnemen. In plaats van langdurige afhankelijkheid van één leverancier, kunnen gemeenten kiezen uit meerdere partijen die diensten leveren rond dezelfde OSS en de kwaliteit en functionaliteit versterken.

2. Juridisch en beleidsmatig fundament

Op Europees niveau zet de Europese Commissie stevig in op open source als onderdeel van haar digitale strategie. Het OSS Strategy 2020–2023-programma en de ontwikkeling van de Interoperable Europe Act onderstrepen het belang van herbruikbare en transparante software voor de hele publieke sector in Europa. In landen als Duitsland, Frankrijk en Estland is OSS inmiddels stevig verankerd in wet- en regelgeving en aanbestedingsbeleid.

De maatschappelijke en bestuurlijke roep om open source software wordt ondersteund door een juridisch kader. De Woo (Wet Open Overheid) en Who (Wet Hergebruik Overheidsinformatie) vormen een wettelijke basis voor het delen en hergebruiken van software als overheidsinformatie. In artikel 2a lid 2 van de Who staat dat overheden, als aanbestedende dienst, zich moeten



inspannen om geleverde software geschikt te maken om hergebruik mogelijk te maken. Dit wil o.a. zeggen dat het onder vrije licentievoorzwaarden beschikbaar komt (denk aan de EUPL – European Union Public License) en/of de auteursrechten moeten worden overgedragen.

Daarnaast heeft de ACM expliciet bevestigd dat het beschikbaar stellen van broncode past binnen de grenzen van de Wet Markt en Overheid, mits dit binnen de grenzen van de publieke taak gebeurt. Sterker nog de ACM ziet het belang van open source werken en dat dit een manier is om de markt te stimuleren (productiekosten te beperken en kansen te creëren voor meer economische bedrijvigheid binnen de digitale infrastructuur).

3. Kadering: deze position paper in de context van Common Ground

Dit document is opgesteld binnen de context van het programma Common Ground. Het beoogt geen brede discussie over geopolitieke datasoevereiniteit, big tech of open technologiebeleid. In plaats daarvan richt deze position paper zich op de toepasbaarheid van OSS als instrument voor gemeentelijke samenwerking en innovatie.

Het accent ligt op de ontwikkeling en het beheer van softwarecomponenten, die generiek inzetbaar zijn in gemeentelijke processen. Binnen Common Ground is een modulaire, gestandaardiseerde opbouw van de informatievoorziening een uitgangspunt. Het is nadrukkelijk niet bedoeld om gemeenten voor te schrijven hoe zij hun eigen ICT moeten organiseren of welke keuzes zij lokaal maken. De afspraken in deze paper gelden uitsluitend voor software die binnen of namens Common Ground wordt ontwikkeld en beschikbaar wordt gesteld aan alle gemeenten. Dit gebeurt in een ecosysteem waarin gemeenten, leveranciers en andere partners samenwerken aan oplossingen die voor iedereen toegankelijk en herbruikbaar zijn.

De uitgangspunten van deze paper sluiten naadloos aan op de principes van Common Ground, waarin samenwerking, open standaarden en gedeeld eigenaarschap centraal staan. Gemeenten zijn hierin niet alleen afnemer, maar eigenaar van hun digitale voorzieningen.

4. De urgentie: waarom handelen nodig is

Het huidige gemeentelijke softwarelandschap sluit nog onvoldoende aan op de maatschappelijke- en technologische ontwikkelingen en ambities die bepalend zijn voor de toekomst van publieke dienstverlening. Veel oplossingen zijn gesloten, versnipperd en lastig met elkaar te integreren. Hoewel leveranciers zich in theorie committeren aan open standaarden, blijkt in de praktijk dat deze vaak worden uitgebreid met lokale- of oplossingsspecifieke toevoegingen, regelmatig ook op verzoek van een gemeente. Dit leidt tot schijnbare interoperabiliteit, waarbij de uitgangspunten van standaardisatie worden ondermijnd. Gemeenten raken hierdoor steeds verder verankerd in de technologie en dienstverlening van specifieke leveranciers. Deze praktijk belemmert samenwerking, beperkt uitwisselbaarheid en vergroot de afhankelijkheid. Tegelijkertijd nemen de kosten toe, blijft vernieuwing uit en ontbreekt het gemeenten aan regie en opdrachtgeverschap over hun digitale voorzieningen – terwijl juist transparantie, herbruikbaarheid en open samenwerking cruciaal zijn voor publieke dienstverlening in het digitale tijdperk.

Verschillende rapporten en publicaties hebben dit probleem al eerder blootgelegd. In het rapport *Eindrapport Grip op ICT* van de commissie Elias (2014) werd vastgesteld dat het publieke opdrachtgeverschap op ICT-projecten te zwak was georganiseerd. Het rapport *Maak Waar!* (2018)



benadrukte vervolgens dat overheden hun digitale ontwikkelaanpak fundamenteel moeten herzien en afscheid moeten nemen van het 'first time right'-principe. Digitale ontwikkeling is immers nooit af en vereist continue aanpassing, wat alleen mogelijk is binnen open en adaptieve ontwikkelmodellen. Ondanks dat dit wat oudere rapporten zijn, blijven ze nog steeds actueel. Ook in het boek *De Digitale Kooi* (2022) van voormalig ombudsman Arre Zuurmond wordt haarscherp geschetst hoe publieke sturing verloren is gegaan door technologische afhankelijkheid, gebrek aan regie en ondoorzichtige informatiesystemen. Zijn pleidooi voor meer publieke controle, transparantie en bestuurlijke verantwoordelijkheid sluit direct aan bij de noodzaak om met open en herbruikbare oplossingen te werken.

De aanbevelingen uit de genoemde documenten komen helder samen: werk gezamenlijk, versterk publiek opdrachtgeverschap en organiseer transparantie om afhankelijkheden te doorbreken. Open source biedt precies de ontwikkel- en beheerwijze die nodig is om deze aanbevelingen praktisch te realiseren. Common Ground geeft hieraan invulling door een gedeelde, modulaire informatievoorziening te ontwikkelen waarin hergebruik en samenwerking centraal staan. Zo verbinden open source en de realisatiekoers elkaar: de rapporten beschrijven waarom verandering noodzakelijk is, open source biedt de werkvorm, en Common Ground levert de gezamenlijke aanpak om dit daadwerkelijk te realiseren.

5. Wat verstaan wij onder open source werken

In deze nota verstaan wij onder open source werken meer dan alleen het publiceren van broncode. Het gaat om een manier van ontwikkelen die transparant, herbruikbaar en toegankelijk is voor anderen. Dat begint met het beschikbaar stellen van software onder een passende licentie. Binnen Common Ground hanteren we hiervoor de European Union Public Licence (EUPL). Deze licentie is door de Europese Commissie ontwikkeld, sluit goed aan bij de publieke sector en maakt hergebruik zonder belemmeringen mogelijk. Voor content en datasets geldt een ander regime: hier worden standaardlicenties van Creative Commons (CC0 of CC-BY) toegepast. In lijn met de Who wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van CC0 (wanneer er geen IE-rechten of persoonsgegevens aanwezig zijn) of CC-BY 4.0 (wanneer bronvermelding noodzakelijk is).

Het enkel publiceren van broncode is onvoldoende. In lijn met de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) moet software daadwerkelijk geschikt zijn voor hergebruik. Dat vraagt om meer dan alleen openstelling: de code moet compleet, goed gedocumenteerd en praktisch toepasbaar zijn, zodat andere gemeenten en leveranciers er direct mee aan de slag kunnen. Daarnaast dient het intellectueel eigendom te zijn overgedragen aan een overheids-/onafhankelijke instantie.

6. Verschillende activiteiten van OSS

Om open source software structureel en duurzaam te kunnen inzetten binnen het gemeentelijke domein, is het belangrijk om de verschillende vormen van OSS-activiteit te onderscheiden en goed te organiseren. We maken daarbij onderscheid tussen het ontwikkelen, beheren, implementeren en leveren van OSS.

OSS maken, betreft het eenmalig ontwikkelen van softwarecode die generiek toepasbaar is binnen gemeentelijke processen. Deze fase draait om het ontwerpen, bouwen en vrij beschikbaar stellen van softwarecomponenten onder een passende open source-licentie. Dit gebeurt idealiter in samenwerking tussen meerdere gemeenten en eventueel marktpartijen, op basis van gedeelde behoeften.



OSS beheren, gaat vervolgens over het onderhouden, doorontwikkelen en kwaliteitsborging van die code. Dit vereist niet alleen technische expertise, maar ook een governance-structuur waarin gemeenten en andere stakeholders samen verantwoordelijkheid dragen. Actieve communities en de toekomstige regieorganisatie spelen hierin een centrale rol: zij zorgen voor continuïteit, besluitvorming over wijzigingen en de opname van bijdragen uit de praktijk. Hou hier tijdens het bouwen vanaf het begin al rekening mee.

OSS implementeren, betekent dat gemeenten de open software daadwerkelijk in gebruik nemen. Dit kunnen zij zelfstandig doen, maar ook in samenwerking met marktpartijen die ondersteuning bieden bij integratie, configuratie en maatwerk. Het open source-model sluit commerciële dienstverlening niet uit – integendeel: het maakt een diversere markt mogelijk waarin meerdere partijen op gelijkwaardige wijze kunnen bijdragen aan implementatie en adoptie.

Tot slot is er **OSS leveren**: het organiseren van operationele ondersteuning zoals helpdesks, onderhoudscontracten, hosting en SLA's. Ook dit kan door marktpartijen worden aangeboden, waarmee OSS-oplossingen volwaardige alternatieven zijn voor traditionele softwareproducten. Het verschil is dat de broncode publiek blijft, gemeenten zeggenschap behouden, en overstappen of meedoen eenvoudiger wordt.

Door deze vier activiteiten expliciet te onderscheiden en te organiseren, ontstaat een volwassen OSS-ecosysteem waarin gemeenten samen met partners kunnen bouwen aan toekomstbestendige digitale voorzieningen.

7. Hoe nu verder?

De keuze voor open source als uitgangspunt is een strategische stap, maar de werkelijke impact ontstaat in de uitvoering. Het programmteam van Common Ground neemt hierin een actieve rol op zich om dit toe te passen bij de ontwikkeling van collectieve voorzieningen en om gemeenten te ondersteunen bij de vertaalslag naar de Common Ground praktijk. Dit is een belangrijke schakel voor verdere adoptie van Common Ground.

Wij richten ons o.a. op de volgende instrumenten:

- **Handreikingen en praktische ondersteuning:** We ontwikkelen duidelijke richtlijnen en voorbeelden, van het opstarten van een nieuw initiatief tot het implementeren en beheren van bestaande Common Ground OSS-componenten.
- **Regie en beheer:** Open source werkt alleen duurzaam als er aandacht is voor governance, kwaliteitsborging en onderhoud. Het programmteam en de toekomstige regieorganisatie helpen gemeenten bij het inrichten van beheerstructuren en het maken van afspraken over eigenaarschap en doorontwikkeling.
- **Community vorming:** Samen leren en ontwikkelen is de kern van OSS. Daarom faciliteren we actieve communities rondom Common Ground-componenten, waarin gemeenten en leveranciers samenwerken aan verbetering en innovatie.
- **GIBIT en inkoop:** VNG ondersteund gemeenten bij het toepassen van GIBIT-bepalingen en andere aanbestedingsinstrumenten, zodat open source structureel wordt geborgd in inkoop en contractering.
- **Helpen bij implementatie:** wegnemen van drempels en gemeenten actief ondersteunen bij het in gebruik nemen van bestaande Common Ground-componenten.

Door deze ondersteuning maken we van open source niet alleen een beleidskeuze, maar een werkbare praktijk. Samen zorgen we dat gemeenten grip krijgen op hun digitale voorzieningen en dat de successen van Common Ground verzilverd worden in duurzame, herbruikbare oplossingen.



Bijlagen en geraadpleegde literatuur

Rapporten en beleidsdocumenten

- *Commissie Elias (2014). Tijd voor transparantie – ICT-projecten bij de overheid. Tweede Kamer, 33326, nr. 5.*
- *Commissie Informatiesamenleving (2018). Maak Waar! – Digitale kansen voor de Nederlandse overheid. VNG.*
- *Ministerie van BZK / Berenschot (2022). Open source software binnen de overheid: de vrijblijvendheid voorbij.*
- *Europese Commissie (2020). Open Source Software Strategy 2020–2023: Think Open.*
- *Europese Commissie (2023). Interoperable Europe Act (voorstel en toelichting).*
- *Ministerie van BZK (diversen). Kamerbrieven over open source, waaronder ‘Vrijgeven van de broncode van overheidssoftware’ (2020).*

Wet- en regelgeving

- *Wet open overheid (Woo) – in werking sinds 1 mei 2022.*
- *Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) – Europese richtlijn 2019/1024.*
- *Wet Markt en Overheid (Wmo) – onderdeel van de Mededingingswet.*

Toezichthouders en beleidsstandpunten

- *Autoriteit Consument & Markt (2022). Besluit inzake OSS en marktverstoring.*
- *ACM (2023). Toelichting: overheden mogen OSS inzetten voor publieke taken – via o.a. iBestuur.*
- *Forum Standaardisatie (doorlopend). Adviezen over open source, open standaarden en hergebruik*

