



SP-fractie Rotterdam – www.rotterdam.sp.nl
T. 010 417 33 59 – E. fractie@rotterdam.sp.nl

Rotterdam, open u!

De gemeente Rotterdam moet veel ambitieuzer worden op het gebied van open standaarden en open source software, vindt de SP. In deze notitie beschrijven we het huidige gemeentelijke ICT-beleid op dit terrein, en doen we een aantal voorstellen om het beter te doen.

We stellen voor deze notitie dit najaar te bespreken samen met het onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer over concernbrede ICT-projecten.

Landelijk kader: NOiV

In 2007 nam de Tweede Kamer het actieplan 'Nederland Open in Verbinding'¹ (NOiV) aan: een actieplan voor het gebruik van open standaarden en open source software in de (semi)publieke sector. Dat plan was het resultaat van een discussie die sinds begin deze eeuw in de Kamer gevoerd werd. In 2002 kreeg de motie-Vendrik c.s.² al brede steun. Die motie vroeg de regering ervoor te zorgen dat in 2006 alle door de publieke sector gebruikte software aan open standaarden voldeed, en de verspreiding en de ontwikkeling van open source software in de publieke sector flink te stimuleren. Omdat grote slagen in de jaren daarna uitbleven, werden in het actieplan NOiV de ambities duidelijker en verplichtender vastgelegd.

Wat zijn open source en open standaarden? Die termen worden vaak op één hoop gegooid, maar het gaat om twee verschillende dingen. Open source-software zijn computerprogramma's waarvan de broncode *vrij* beschikbaar is. Vaak is software daarmee ook *gratis* beschikbaar. Iedereen kan zelf aanpassingen maken aan programma's of dat door anderen laten doen, zonder afhankelijk te zijn van de goodwill of de prijsstelling van één leverancier. Bekende voorbeelden voor thuisgebruik zijn bijvoorbeeld besturingssysteem Linux, kantoorpakket OpenOffice.org en internetbrowser Mozilla Firefox.

Open standaarden zijn normen waarvan de specificaties voor iedereen beschikbaar zijn. Voor bestandsformaten betekent dat bijvoorbeeld: iedereen kan een programma maken dat in staat is volgens die standaard gegevens uit te wisselen. Als een standaard niet openbaar is, kan het zijn dat men afhankelijk van één leverancier om bijvoorbeeld bestanden te kunnen lezen, of informatie met andere programma's uit te wisselen. Als de leverancier failliet gaat, zijn de gegevens wellicht in de toekomst niet meer toegankelijk. Bekende open bestandsformaten zijn PDF en ODF; het DOC-formaat van Word is een voorbeeld van een gesloten standaard. Ook met 'closed source' software kan het mogelijk zijn informatie in een open formaat uit te wisselen.

Voor de overheid zijn de voordelen van het gebruik van open standaarden en open source software (vanaf nu: OSOSS) talrijk³. Open standaarden zorgen ervoor dat het zeker is dat informatie in de toekomst beschikbaar blijft, en dat systemen makkelijker met elkaar gekoppeld kunnen worden. Open source software zorgt ervoor dat software beter en veiliger wordt, innovatie op de softwaremarkt en lokale bedrijven gestimuleerd worden, en de ICT-kosten veelal lager uitvallen⁴.

In het actieplan NOiV en het uitvoeringsplan NUP⁵ staat een verplichte norm vastgelegd. Die norm is 'comply-or-explain': overheden moeten gebruik maken van open standaarden, of anders moeten zij uitleggen waarom zij dat niet doen (en zodra dat redelijkerwijs mogelijk is alsnog gebruik gaan maken van een open standaard). Gebruik van open source software wordt daarnaast flink gestimuleerd. Voor 2010 dienen alle (ook lokale) overheden beleid te ontwikkelen rond het gebruik van OSOSS, en hun aanbestedingswerkwijze en inkoopcontracten door te lichten – zodat zoveel mogelijk open standaarden gebruikt worden en open source software een zo goed mogelijke kans krijgt.

De landelijke overheid lijkt op een aantal terreinen goede eerste stappen te zetten. De gemeenten blijven voorsnog achter, bleek in juni 2009 uit een uitgebreid artikel van journalist Brenno de Winter in Digitaal Bestuur⁶ op basis van 441 WOB-verzoeken. Slechts 5 procent van de gemeenten voert een proactief beleid in het kader van het actieplan NOiV. 64 Procent van de gemeenten doet nog niets aan het ondersteunen van open standaarden. Daarbij zijn er grote verschillen tussen gemeenten.

Het Rotterdamse ICT-beleid

De uitgangspunten van het Rotterdamse ICT-beleid zijn vastgelegd in een in 2004 vastgestelde visie⁷. Daarin werd afgesproken veel meer ICT-zaken op 'concernniveau' te regelen. Hieruit zijn onder andere de 'Shared Services' voor diensten en een aantal grote concernbrede ICT-projecten voortgekomen.

In het ICT-beleid voor de gemeente Rotterdam gaan grote bedragen om: de totale ICT-kosten waren 76,1 miljoen in 2007 en 86,0 miljoen in 2008⁸. Daarvan is zo'n twintig procent uitgegeven aan 'concernbrede bedrijfsvoeringssystemen'. Naar die laatste categorie doet de Rekenkamer Rotterdam op dit moment onderzoek. In dat onderzoek, dat in oktober moet verschijnen, zal de Rekenkamer oordelen over 'de aansturing en beheersing van, verantwoording over en toezicht op ICT-projecten', onder andere 'voor wat betreft de beoogde en gerealiseerde baten en lasten (waaronder de inverdieneffecten)⁹. De SP acht het niet onwaarschijnlijk dat de Rekenkamer zal concluderen dat het bestuur van deze stad vaak een onjuist en onrealistisch beeld heeft van ICT-projecten – net als eerder al landelijk werd vastgesteld¹⁰.

De gemeenteraad heeft in de periode 2004-2009 minimaal 53,4 miljoen aan kredieten toegekend aan 'de projecten behorend tot de concernsystemen': bijna 180 euro per Rotterdams huishouden. Daarbij gaat het om 7,8 mln voor een documentmanagementsysteem; 26,0 mln voor concernbrede implementatie van Oracle-software voor onder andere human resources en financiële bedrijfsvoering; 15,2 mln voor de 'concerninformatiearchitectuur'; en 4,3 mln voor dienstverlening (zoals het digitale loket)¹¹. Er zijn daarnaast nog enkele andere grote projecten bij gemeentelijke diensten, zoals het ONS-systeem van de Dienst Gemeentebelastingen (tot dusver

9,9 mln). Zoals aangegeven zijn deze concernbrede projecten slechts twintig procent van de totale gemeentelijke uitgaven aan ICT – die met 86 miljoen per jaar neerkomen op 288 euro per huishouden per jaar.

ICT-beleid wordt door politici vaak gezien als een saai onderwerp, en een zaak van interne bedrijfsvoering waar weinig politieke keuzes aan te pas komen. Het college lijkt ICT-beleid ook vooral als een interne zaak te beschouwen, blijkt uit de geringe informatie erover aan de raad en de zeer summiere en afhoudende antwoorden op eerdere schriftelijke vragen van de SP over OSOSS^{12,13}. Alleen al uit de omvang van de bovenstaande bedragen en de kosten van de gemeentelijke ICT voor Rotterdammers blijkt dat er alle reden is voor de gemeenteraad om zich er wél druk over te maken. De SP vindt dan ook dat de raad beter en vaker kaders zou moeten stellen voor het te voeren ICT-beleid.

Het gemeentelijke NOiV-beleid

Het eerder aangehaalde gemeentelijke ICT-beleidsplan van 2004 geeft open source software weinig kans. Er wordt summier beschreven dat het bestaat en dat het een mogelijkheid is ervan gebruik te maken. Daarbij wordt geen enkele ambitie geformuleerd. In een stuk uit 2006¹⁴ worden als standaarden voor de hele gemeente onder andere voorgesteld: Microsoft Windows XP voor desktops en Windows 2003 voor servers, Office 2003 als officepakket, en DOC, XLS en PPT als bestandsformaten voor kantoordocumenten.

Het beleid van de gemeente met betrekking tot het actieplan NOiV is nooit in de raad aan de orde geweest. In de ambtelijke organisatie is het wel een onderwerp van discussie. De 'Stuurgroep Bedrijfsvoering' heeft in november 2008 afgesproken^{15,16} het ICT-beleid van 2004 aan te scherpen om het in lijn te brengen met het kabinetsbeleid. Afgesproken werd dat open source software voortaan bij gelijke geschiktheid de voorkeur verdient, dat er een onderzoek wordt gestart naar het toepassen van het open document format (ODF) als bestandsformaat, en dat de aanbestedingsstrategie voor software wordt herbeoordeeld. Dat klinkt mooi, maar tot dusver is er daar nog weinig van te merken. Er is nadrukkelijk géén collegebesluit. In de NOiV-ranking van voorjaar 2009 scoort Rotterdam laag met 33,5 van de 100 punten¹⁷ en wordt slechts gemeld dat besluitvorming over OSS 'in voorbereiding' is.

Andere gemeenten zijn al veel verder. Groningen staat in de ranking bovenaan¹⁸: die gemeente heeft haar aanbestedingsbeleid op orde en is bezig met het implementeren van open source-software in de eigen organisatie. Ook in Amsterdam wordt druk getest met OSOSS¹⁹. Ruim veertig gemeenten waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht, hebben het Manifest van Open Overheidsorganisaties²⁰ ondertekend – Rotterdam is daar niet bij. En een aantal gemeenten is een lobby gestart bij de makers van GBA-software om die beter te laten werken met OSS – Rotterdam is daar niet bij.

In Rotterdam is dus tot nu toe sprake geweest van weinig of geen ambitie rond het gebruik van open source software en open standaarden. Met keuzes in de grote softwareprojecten van de afgelopen jaren, zoals voor Oracle, is de weg naar het gebruik van open source software bovendien verder afgesneden (want er is nu al veel geld geïnvesteerd in implementatie van proprietary software).

Wat betreft de kantoorautomatisering voor onze 17.000 ambtenaren wordt uitsluitend gestandaardiseerd op Microsoft Windows, Office en Exchange – en in die koers wordt verder geïnvesteerd in de migratie van alle diensten naar shared services de komende jaren.

Zorgelijk is dat in de aangehaalde ambtelijke notitie wordt gesteld dat 'de gemeente Rotterdam inhoudelijk geen grote stap maakt [ten opzichte van het beleid van 2004] door het kabinetsstandpunt van 2007 te volgen'. Dat sterkt het vermoeden van de SP dat Rotterdam van plan is aan de strikt formele criteria van NOiV te voldoen (gebruik van open standaarden/ bestandsformaten en herbeoordelen aanbestedingscriteria), maar geen enkele ambitie heeft om verdere stappen te zetten wat betreft het gebruik van open source software (niet in bijvoorbeeld HR, financiën en registraties als de GBA, en niet in de kantoorautomatisering).

Hoe kan het beter?

Wij vinden ICT geen 'doel op zich', en ICT-beleid zou niet uitsluitend geleid moeten worden door ideologische motieven. Maar wij weten dat er veel te winnen valt bij het gebruik van open standaarden en open source software. De diensten van de gemeente aan de Rotterdammers kunnen er beter en toegankelijker van worden. Lokale innovatieve bedrijven kunnen worden gestimuleerd. En uiteindelijk zouden de ICT-kosten van de gemeente – zoals eerder voorgerekend maar liefst 288 euro per huishouden per jaar – omlaag kunnen.

De SP vindt dat juist een grote, dynamische stad als Rotterdam voorop zou moeten lopen in het uitvoeren van de ambities van NOiV. Wij doen daarom de volgende aanbevelingen.

- **De gemeenteraad moet duidelijker kaders stellen en beter geïnformeerd worden over het ICT-beleid.** Het college moet op korte termijn met een raadsvoorstel komen over hoe de ambities van het NOiV worden uitgevoerd. De ontwikkeling en implementatie van OSOSS wordt een bijzonder concernbreed ICT-project met een apart budget. Jaarlijks kan uitgebreid aan de raad gerapporteerd worden over de stand van zaken van alle ICT-projecten, en specifiek de implementatie van OSOSS, de aanbestedingen die gedaan zijn en de softwarekeuzes die zijn gemaakt.
- **De gemeente moet zich aansluiten bij de landelijke initiatieven om OSOSS te stimuleren.** Er valt veel te leren van andere gemeenten, bijvoorbeeld van het project Open.Amsterdam. Rotterdam moet zich aansluiten bij het landelijk strategie-overleg OSOSS grote gemeenten, en het Manifest voor Open Overheidsorganisaties ondertekenen. De lobby richting leveranciers om hun software beter samen te laten werken met OSOSS moet worden gesteund en opgevoerd.
- **We maken een 'reddingsplan' om de schade van de keuze voor closed-source software als Oracle te beperken.** Omdat er zoveel geld geïnvesteerd is in bijvoorbeeld Oracle, lopen we het risico jarenlang vast te zitten aan closed source software als Oracle en software die daarmee kan samenwerken. We vragen het college daarom met een voorstel te komen waarin staat beschreven welke onderlinge afhankelijkheden er zijn en hoe de lange termijn-keuze voor closed source in concernbrede ICT-projecten tot nu toe de kansen voor OSOSS beïnvloedt.

- **Het migratieproces van de kantoorautomatisering naar shared services wordt herbeoordeeld.** Het plan om de kantoorautomatisering voor de hele gemeente centraal te regelen, biedt enorme kansen om kennis te bundelen en zoveel mogelijk gebruik te maken van open source software. Aangezien de hele migratie al vertraagd is en grote problemen kent, is een kleine extra vertraging overkomelijk om het project opnieuw te beoordelen en te bekijken of er meer gebruik gemaakt kan worden van open source. Het is geen bezwaar meer dan één standaard binnen het concern te hanteren: per dienst én per afdeling binnen een dienst kan bekeken worden of closed source software noodzakelijk is voor de uitwisseling met andere software, of dat bijvoorbeeld op de desktops een open source besturingssysteem of Office-pakket gebruikt kan worden.
- **Lokale innovatieve bedrijven worden gestimuleerd.** Dat kan bijvoorbeeld door software-ontwikkeling en ondersteuning voor kleinere projecten door lokale bedrijven uit te laten voeren. Daarbij kan het in eerste instantie gaan om projecten waar open source software zich heeft bewezen en die in mindere mate afhankelijk zijn van uitwisseling met bestaande proprietary software (denk aan een CMS voor de gemeentelijke websites). Ook hardware kan bij lokale bedrijven worden ingekocht.
- **De gemeente stimuleert ook burgers om gebruik te maken van OSOSS.** De elektronische dienstverlening aan burgers dient via ieder platform beschikbaar te zijn (een voorbeeld: op dit moment vertoont de gemeentesite fouten en zijn raadsvergaderingen moeilijk te bekijken onder Linux). Bestanden dienen in open formaten aangeboden te worden (dus geen DOC). Computers in e-centra, bibliotheken en andere openbare locaties worden uitgerust met open source-software.

Rotterdam moet durven!

Kevin Levie, 26 augustus 2009 ²¹

Noten

- 1 [Actieplan 'Nederland Open in Verbinding'](#), MinEZ, 2007.
- 2 [Motie van het lid Vendrik c.s.](#), Tweede Kamer, 2002-2003, 28 600 XIII 30.
- 3 Zie ook ['Waarom OS en OSS?'](#) op NOiV.nl
- 4 Als software gratis is, wil dat niet zeggen dat alle ICT-kosten wegvallen; er zijn ook nog investeringen in apparatuur, beheer, opleidingskosten, enzovoort. In de ICT wordt gerekend met Total Cost of Ownership (TCO). Open source software is dan vaak, maar niet altijd goedkoper.
- 5 [Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-Overheid](#), december 2008.
- 6 [Gemeenten niet open in verbinding](#). Digitaal Bestuur 2009(2), juni 2009.
In deze notitie maken wij dankbaar gebruik van het monnikenwerk van Brenno de Winter, die een WOB-verzoek deed aan alle Nederlandse gemeenten over de stand van zaken met betrekking tot NOiV. Zie [deze website](#) voor de Rotterdamse WOB-stukken.
- 7 [ICT-beleid gemeente Rotterdam: 'We doen het als één concern, tenzij...'](#), juli 2004 (raadsstuk 04GR145).
- 8 [Brief van wethouder Lamers over de kosten van ICT in 2007 en 2008](#), juli 2009 (raadsstuk 09GR2005).
- 9 Zie [Onderzoeksopzet ICT](#), Rekenkamer Rotterdam, maart 2009 (raadsstuk 09GR847a).
- 10 [Rekenkamer: ICT-projecten nodeloos complex](#). Tweakers.net, 29 november 2007.
- 11 [Monitor Grote Projecten t/m Q1 2009](#), Gemeente Rotterdam, mei 2009 (raadsstuk 09GR1538).
- 12 [Beantwoording schriftelijke vragen over het manifest van de 'open' gemeenten](#) (raadsstuk 07GR243).
- 13 [Beantwoording schriftelijke vragen betreffende open source software](#) (raadsstuk 04BSD12889).
- 14 [Standaardisatie ICT gemeente Rotterdam](#), januari 2006.
- 15 [Oplegnotitie Stuurgroep Bedrijfsvoering over OS en OSS](#), 17 november 2008.
- 16 [Notitie Adviesgroep ICT over OS en OSS](#), 6 november 2008.
- 17 [Ranking NOiV voorjaar 2009: Gemeente Rotterdam \(bestuursdienst\)](#), op noiv.nl.
- 18 [Ranking NOiV voorjaar 2009](#), op noiv.nl.
- 19 [Informatiepagina OpenAmsterdam](#), op amsterdam.nl.
- 20 [Manifest van de Open Overheidsorganisaties](#), op noiv.nl.
- 21 Bij het maken van deze notitie zijn uitsluitend open standaarden en open source software toegepast.