

Bestuursdienst



Afdeling Concern Informatie en Automatisering (CIA)
Onderwerp Voortgangsrapportage OSOSS 2010

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

E-mailadres
gert.hylkema@groningen.nl

Website
www.groningen.nl

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 83 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 11.2422366

Datum **30 JUN 2011** Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Sinds 2003 voert het college, op verzoek van de gemeenteraad, een stimuleringsbeleid mbt open standaarden en open source software (OSOSS). Een belangrijk doel van dit beleid is het vergroten van de onafhankelijkheid van softwareleveranciers (zoals Microsoft, Pink Roccade en Centric), waardoor de gemeente vrij is in haar keuze. Daarnaast spelen diverse andere doelen een rol, waaronder de bevordering van gemeentesoftware als publiek bezit, de bevordering van innovatie en de lokale economie en de vergroting van transparantie en duurzaamheid. Het OSOSS-beleid houdt in dat van software wordt geëist dat deze voldoet aan open standaarden en dat bij gelijke geschiktheid wordt gekozen voor open source software. Met uw raad is afgesproken dat jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang en dat deze voortgang kan worden gevolgd via een digitaal dossier op de website: (<http://gemeente.groningen.nl/projecten-overzicht/ososs>)

Hierbij bieden wij u de voortgangsrapportage OSOSS 2010 ook schriftelijk aan. Deze rapportage geeft inzicht in de voortgang van de realisatie van het OSOSS-beleid aan de hand van de volgende zeven onderwerpen:

- marktontwikkelingen
- migratie naar open source software op de werkplek
- keuze voor open source bij de aanschaf van nieuwe software
- conformering aan open standaarden
- vordering van Groningen ten opzichte van andere overheden
- vooruitblik
- financiële verantwoording

De belangrijkste activiteit dit jaar was de evaluatie van Open Office, het open source alternatief voor Microsoft Office. Hiertoe is een pilot uitgevoerd in de gemeente Ten Boer. Uit deze evaluatie wordt geconcludeerd dat de voordelen



van vervanging van Microsoft Office door Open Office niet opwegen tegen de risico's voor de bedrijfsvoering.

Uit de voortgangsrapportage 2010 blijkt verder dat het OSOSS-beleid aan herziening toe is. Hoewel veel politieke en bestuurlijke doelen van het OSOSS-beleid nog steeds geldig zijn, komen de beperkingen van het huidige beleid in zicht. De inzet van open standaarden en open source software neemt weliswaar gestaag toe maar dan vooral op het terrein van de technische infrastructuur en applicaties voor dienstverlening waar de samenwerking van verschillende softwaresystemen een belangrijk doel is. Met het OSOSS-beleid is op dat gebied al een grote mate van leveranciersafhankelijkheid bereikt. Ook heeft het OSOSS-beleid bv. geresulteerd in de toetsing van nieuwe aanbestedingen aan de beschikbaarheid van open source alternatieven, aan een landelijk manifest van open overheden en aan de opbouw van kennis en ervaring mbt OSOSS binnen de gemeentelijke organisatie.

Maar niet op alle terreinen heeft het OSOSS-beleid tot resultaat geleid. We hebben moeten erkennen dat de verbondenheid van de gemeente aan leveranciers soms zodanig groot is dat onafhankelijkheid inmiddels nauwelijks realistisch is, zoals bijvoorbeeld de evaluatie van Open Office ons leert. Ook is gebleken dat het zelf ontwikkelen van (open source) software en het actief deelnemen aan de bijbehorende community voor de gemeente nauwelijks realistisch is. Het OSOSS-beleid heeft ook nog onvoldoende bijgedragen aan innovatie en het economisch belang, hoewel OSOSS in principe wel deze potentie heeft. De ervaring leert, dat open source in combinatie met maatwerk ook weer kan leiden tot de afhankelijkheid van nieuwe leveranciers. Terugblikkend op zeven jaar OSOSS-beleid trekken we daarom de conclusie: veel is bereikt, maar veel ook nog niet. Veranderingen in de context van de gemeentelijke ICT (zoals de technologie en de markt van ICT-dienstverleners, het beleid van andere gemeenten en de prioriteiten van de eigen organisatie), vereisen nu de herziening van het OSOSS-beleid waardoor beter wordt beantwoord aan de politieke en bestuurlijke doelen van een "open" ICT-beleid.

Wij stellen daarom voor het OSOSS-beleid te vernieuwen en integraal ICT-beleid te ontwikkelen waarin niet alleen richting wordt gegeven aan OSOSS maar ook aan andere strategische ICT-onderwerpen, zoals transparantie van informatie (bv. inzet van open data), digitalisering (bv. migratie van papier naar digitaal; zie raadsnotie van 27 april j.l.), modernisering van de werkomgeving (bv. implementatie van het Nieuwe Werken), ICT-verwerving (bv. vernieuwing van de verhouding met marktpartijen en het aanbestedingsproces), ICT-samenwerking (bv. versterking rol van Groningen als ICT-centrumgemeente) en ICT-innovatie (bv. vergroting van het innovatievermogen). De gemeentelijke inzet van ICT is inmiddels niet alleen



van invloed op de interne bedrijfsvoering, maar ook op de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, haar dienstverlening en haar bestuur. ICT maakt het mogelijk dat de gemeente zich kan ontwikkelen en blijft beantwoorden aan nieuwe eisen vanuit de samenleving. Met een integraal strategisch ICT-beleid worden het college en de raad in staat gesteld richting te geven aan de gemeentelijke inzet van ICT ten behoeve van deze organisatieontwikkelingen. Wij zullen binnenkort met een voorstel komen voor de ontwikkeling van dit strategische ICT-beleid.

Tot slot attenderen we u op de financiële paragraaf. We stellen voor om, in afwachting van het nieuwe ICT-beleid, het door u beschikbaar gestelde OSOSS-budget (€ 158.000 per jaar) hiervoor te reserveren. Voor de bovengenoemde ICT-ontwikkelingen zullen de komende jaren nog aanzienlijke investeringen nodig zijn, maar een schatting is op dit moment niet te geven omdat deze mede afhankelijk is van de te kiezen ambitie. Daarnaast blijft de opbouw van een financiële reserve voor de aanschaf van nieuwe Microsoft-Office licenties gewenst (€ 170.000 per jaar), zoals afgesproken in een raadsbesluit van 19 juli 2006, omdat de huidige reserve (€ 1,42 miljoen) ontoereikend is voor de vervanging van de huidige MS-Office versie uit 2002. Op basis van een schatting van het aantal werkplekken (4000) en een indicatie van Microsoft voor de licentiekosten van de nieuwste versie uit 2010 (400), moet rekening worden gehouden met een minimale investering van € 1,6 miljoen, nog afgezien van migratiekosten.

We vertrouwen erop u met deze voortgangsrapportage voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.F. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Voortgangsrapportage OSOSS 2010

1. Marktontwikkelingen

Er zijn diverse marktontwikkelingen die invloed hebben op het OSOSS-beleid. De markt heeft het belang van open standaarden en open source software inmiddels geaccepteerd maar daardoor is ook de verwarring rond OSOSS toegenomen. Leveranciers geven bijvoorbeeld aan dat hun producten aan open standaarden voldoen, maar de samenwerking tussen producten van verschillende leveranciers is daardoor nog niet gegarandeerd. Leveranciers geven vaak een eigen interpretatie aan de implementatie van open standaarden. Ook Groningen is dit jaar bijvoorbeeld geconfronteerd met een knelpunt bij de samenwerking tussen de belastingapplicatie van Gouw-IT en een applicatie van Pink Roccade op basis van een open standaard. Deze problematiek is aangekaart bij KING, die moet toezien op standaardisatie in de markt, omdat alleen een gezamenlijke aanpak van gemeenten effectief is. Zelfs Microsoft schuift op in de acceptatie van open standaarden. Zo kan de nieuwe versie van MS-Office omgaan met het open documentformaat (ODF). Maar Microsoft heeft tegelijkertijd ook een eigen open standaard geïntroduceerd (OOXML) waardoor de geslotenheid van Microsoft-bestandsformaten is verminderd, maar de verwarring is toegenomen.

Ook in het open source landschap neemt de verwarring toe. Gemeenten zijn vaak afhankelijk van leveranciers, onafhankelijk of het om open source applicaties gaat of niet. (Het zelf ontwikkelen van open source software en het actief deelnemen aan de bijbehorende community, is voor de gemeente nauwelijks realistisch.) De mogelijkheid om van leverancier te wisselen is in de praktijk vaak beperkt, waardoor leveranciersafhankelijkheid theorie blijkt. Een voorbeeld hiervan is onze nieuwe website die gebaseerd is op het open source systeem Plone. Bij de implementatie hiervan moest veel specifiek maatwerk worden ontwikkeld, waarvoor intern de kennis ontbrak, maar waardoor de mogelijkheid om van leverancier te wisselen is bemoeilijkt. Een ander voorbeeld van toegenomen verwarring is de onduidelijkheid over het open source karakter van Open Office. Oracle is eigenaar van Open Office maar de strategie van Oracle heeft vele ontwikkelaars doen besluiten om hun banden met Oracle te verbreken en Open Office onder een nieuwe naam op de markt te brengen: Libre Office. Door de toenemende commercialisering van OSOSS is een gemeente steeds moeilijker in staat om keuzes tussen open source en bedrijfseigen software te maken.

Tot slot zij opgemerkt, dat de discussie over open source versus bedrijfseigen software ook met de komst van nieuwe ICT-businessmodellen in een ander vaarwater komt. Marktanalisten verwachten dat voor veel standaard bedrijfssoftware het eigen beheer in de toekomst vervangen kan worden door diensten af te nemen via internet. Een voorbeeld hiervan zijn de internetdiensten van Google. Ook kantoorsoftware zou dan mogelijk tegen veel lagere kosten als dienst kunnen worden afgenomen. Het open of gesloten karakter van de software wordt dan voor de gemeente minder relevant.

2. Migratie naar open source software op de werkplek

In 2006 is het onderhoudscontract met Microsoft Office opgezegd en sindsdien wordt gestreefd naar open source op de werkplek. De belangrijkste ontwikkeling op dat gebied was dit jaar de evaluatie van Open Office, waaronder de uitvoering van een

pilot met dit kantoorsoftwarepakket. De pilot had tot doel om praktijkervaring op te doen. Omdat de scope van de pilot beperkt was tot vooral tekstverwerking, zijn voor de evaluatie van de andere onderdelen van Open Office ook de ervaringen van andere overheden ingewonnen. De evaluatie is mede gebaseerd op ervaringen van de pilot Open Office van de provincie Groningen, van andere voorhoedegemeenten op open-officegebied en van het OSOSS-programma van het ministerie van EZ (NOiV). Als onderdeel van de evaluatie zijn ook de kosten en risico's van Open Office vergeleken met die van Microsoft Office.

Belangrijkste bevindingen uit deze evaluatie zijn:

- De pakketten zijn op twee onderdelen gelijkwaardig (tekstverwerking en presentatie), maar op twee andere onderdelen niet (spreadsheet en database)
- Groningen heeft tientallen applicaties gebouwd in MS-Office (Excel en Access) die nauw gerelateerd zijn aan primaire bedrijfsvoeringssystemen. Omdat Open Office hiervoor geen vervanging biedt, moet voor deze applicaties MS-Office gehandhaafd blijven. Dit geldt ook voor bedrijfsvoeringsapplicaties waarin het gebruik van MS-Office wordt voorondersteld. Dit brengt extra beheerlasten met zich mee.
- Groningen heeft een groot aantal sjablonen (plm. 2000) die alle afhankelijk zijn van MS-Office. Migratie naar een nieuw kantoorsoftwarepakket (onafhankelijk welk pakket) moet voorafgaan door de aanschaf van een sjablonengenerator, waardoor de inspanning in de herbouw van sjablonen wordt verminderd.
- De conversie van documentformaten tussen MS-Office en Open Office levert nog regelmatig problemen op, wat extra werk impliceert bij de uitwisseling van documenten met burgers of ketenpartners.
- Gemeentelijke koplopers op het gebied van Open Office haken af, waardoor het risico voor Groningen als potentiële koploper toeneemt. (Zie hoofdstuk 5.)
- De markt voor kantoorsoftware is in ontwikkeling. Het risico is reëel dat een keuze voor Open Office binnen enkele jaren wordt ingehaald door goedkopere alternatieven gebaseerd op diensten via internet.
- Migratie naar Open Office vergt een investering die vergelijkbaar is met de migratie naar de nieuwste versie van MS-Office. (Bron: Gartner Group).

Op basis van bovenstaande bevindingen wordt geconcludeerd dat Open Office op dit moment niet voor alle werkplekken even geschikt is als Microsoft Office. De voordelen van open source, waaronder de besparing op licentiekosten, wegen niet op tegen de risico's voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Bovendien zijn bovenstaande marktontwikkelingen en het afhaken van gemeentelijke koplopers aanleiding om actieve migratie naar open source op de werkplek te herzien. Om de onafhankelijkheid van Microsoft op de werkplek te vergroten en om de kosten voor nieuwe licenties te beperken, wordt een ontwikkelstrategie voor kantoorsoftware aanbevolen waarin maximaal geprofiteerd wordt van de toekomstige reductie in werkplekken, de ontkoppeling van applicaties en sjablonen van MS-Office en de inzet van alternatieve oplossingen, zoals Office-diensten via internet. Onderzoek naar de vervanging van de huidige verouderde versie van MS-Office is inmiddels gestart. (Zie ook Onderzoek Open Office in het digitaal dossier OSOSS.)

3. Keuze voor open source bij aanschaf van nieuwe software

Door de invoering van applicatieportfoliomanagement werkt de organisatie aan de beheersing van de instroom van nieuwe applicaties. Nieuwe applicaties worden in dit proces aan het open-sourcebeleid getoetst. Waar alleen bedrijfseigen applicaties in beschouwing zijn genomen, wordt geadviseerd over de beschikbaarheid van open source alternatieven. Op dit moment wordt gewerkt aan de verbetering van de softwareregistratie, waardoor straks ook inzicht kan worden gegeven in de groei van het aandeel open source in de applicatieportfolio en in de verhouding tussen open source en bedrijfseigen applicaties. Verreweg het grootste deel van de open source software valt in de categorie technische infrastructuur. Dit aandeel groeit gestaag. Maar het aandeel open source in de categorie bedrijfsapplicaties blijft gering.

In 2010 is de Wiki-toepassing, die gebruikt werd voor de communicatie over het OSOSS-project naar de Raad, vervangen door het op OSOSS gebaseerde systeem Plone. Plone wordt al ingezet voor de ontwikkeling van gemeentelijke websites en biedt betere functionaliteit voor communicatie en interactie mbt online dossiers. In het kader van de ontwikkeling van online dossiers is daarom besloten dat Plone een betere omgeving biedt voor dit doel dan de Wiki. (Zie eindrapport Online Dossier Fietsnota.)

4. Conformerings aan open standaarden

De toets op de conformering aan open standaarden is onderdeel van het architectuurproces. In het architectuurproces wordt de samenhang van applicaties en ICT-systemen bewaakt. Bij nieuwe aanbestedingen worden daarom eisen gesteld aan de toepassing van open standaarden. Het landelijke programma NOiV (Nederland Open in Verbinding) heeft een lijst met open standaarden opgesteld en het Forum Standaardisatie heeft deze bekrachtigd. Omdat het aantal open standaarden nog gering is en omdat leveranciers geneigd zijn om hier naar eigen inzicht mee om te gaan, blijft leveranciersafhankelijkheid nog te vaak theorie. De praktijk leert dat standaardisatie nog te langzaam vordert en dat de gemeente moeilijk in staat is om de toepassing van open standaarden af te dwingen, omdat ze anders hiervoor zelf de prijs betaalt. De landelijke organisatie KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) moet deze rol gaan oppakken.

Een positief lichtpuntje in het afgelopen jaar is de ondertekening van het Manifest Open Standaarden door meer dan vijftig leveranciers in de gemeentelijke softwaremarkt. De toekomst moet uitwijzen of dit signaal ook in de praktijk van waarde wordt.

5. Vordering van Groningen ten opzichte van andere overheden

De gemeente heeft niet deelgenomen aan de NOiV-monitor 2009 en de NOiV-monitor 2010 is ten tijde van deze rapportage in ontwikkeling, waardoor Groningen moeilijk vergeleken kan worden met andere overheden. Wel valt op te merken dat andere grote gemeenten de afgelopen jaren hun OSOSS-prioriteiten hebben aangepast. De aandacht van gemeenten is verschoven van open source naar open standaarden. Mede onder invloed van de toegenomen druk op de financiën, is open source in veel gemeenten een bedrijfsmatige afweging geworden waarin het kostenaspect belangrijk is. Het politiek belang van open source is naar de achtergrond gedrongen. Open source wordt

als één van de mogelijke opties voor de verwerving van software beschouwd en wordt vooral beoordeeld op basis van voordelen, kosten en risico's, niet als alternatief dat bij gelijke geschiktheid de voorkeur verdient. Andere ICT-ontwikkelingen krijgen inmiddels een hogere prioriteit dan de invoering van open source. Zo heeft menige voorhoedegemeente op het gebied van Open Office (bv. Amsterdam, Den Haag, Nijmegen, Haarlem en Heerenveen) inmiddels haar ambitie teruggeschroefd. OSOSS-doelen worden nu vooral nagestreefd door de bevordering van open standaarden. In lijn met deze ontwikkeling heeft het landelijke samenwerkingsverband Kerngroep Open Gemeenten, waarin ook Groningen participeerde, zichzelf opgeheven. De samenwerking op OSOSS-gebied is onderdeel geworden van de reguliere samenwerking in KING-verband die vooral is gericht op de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

Hoewel een objectieve vergelijking ontbreekt, lijkt de gemeente Groningen niet voor, maar ook niet achter te lopen bij vergelijkbare gemeenten waar het de invoering van open source en open standaarden betreft.

6. Vooruitblik

Deze voortgangsrapportage impliceert dat het sinds 2003 gevoerde OSOSS-beleid niet langer houdbaar is. Er is nieuw ICT-beleid nodig waarin niet alleen richting wordt gegeven aan OSOSS-doelen, zoals leveranciersafhankelijkheid, maar ook aan strategische ICT-onderwerpen zoals openheid van informatie, digitalisering, sociale media, privacy, modernisering van de werkomgeving, kostenreductie, ICT-verwerving, innovatievermogen en samenwerking in ICT-dienstverlening. Een digitale informatiesamenleving vraagt om nieuwe antwoorden, bijvoorbeeld op de vraag hoe raadsinformatie beter toegankelijk wordt gemaakt. Omdat ICT niet meer alleen als bedrijfsvoeringsmiddel mag worden beschouwd, maar ook als een strategisch middel voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, haar dienstverlening en haar bestuur, is er behoefte aan een integraal ICT-beleid waarmee college en raad op dit gebied richting kunnen geven. De OSOSS-doelen moeten in het nieuwe ICT-beleid worden geïntegreerd.

7. Financiële verantwoording

In juli 2006 heeft de raad besloten een budget beschikbaar te stellen voor de migratie naar een open source werkplek (€ 158.000 p.j.) en een financiële reserve aan te leggen voor de eventuele vernieuwing van Microsoft-licenties in het geval migratie naar Open Office niet mogelijk blijkt (€ 170.000 p.j.). Het budget voor de migratie naar een open source werkplek is dit jaar maar voor € 22.000 aangesproken. De bevindingen in de pilot met Open Office waren van dien aard dat aanvullende onderzoeken zijn getemporiseerd in afwachting van nadere besluitvorming. Het resterende bedrag (€ 136.000) zal vrijvallen en, conform eerdergenoemd raadsbesluit, worden toegevoegd aan de financiële reserve voor Microsoft-licenties. Omdat ook na vernieuwing van het OSOSS-beleid in 2011 substantiële uitgaven worden voorzien voor de implementatie van de nieuwe (open) ICT-strategie, stellen we voor om in afwachting hiervan het door de raad beschikbaar gestelde OSOSS-budget ook in 2011 te blijven reserveren voor ICT-beleid.

De financiële reserve voor vernieuwing van de Microsoft-licenties bedraagt ultimo 2010 € 1.284.000. Inclusief de bovengenoemde vrijval zal dit bedrag groeien naar € 1.420.000. Omdat Microsoft Office niet op korte termijn als standaard vervangen kan worden door Open Office, is verdere groei van deze reserve gewenst en in lijn met eerdergenoemd raadsbesluit. Op dit moment wordt de vervanging van de huidige versie van MS-Office onderzocht, omdat deze versie niet meer door Microsoft wordt ondersteund. Mogelijk zullen over enkele jaren nieuwe licenties moeten worden aangeschaft. De precieze omvang en kosten van deze vervanging kan op dit moment niet worden aangegeven, omdat terzelfdertijd gewerkt wordt aan de reductie van werkplekken en aan mogelijke alternatieve scenario's voor de invulling van de behoefte aan kantoorsoftware. Op basis van een globale inschatting van het aantal werkplekken (4000) en de prijs van één licentie voor de nieuwste versie van MS-Office (400), moet rekening worden gehouden met een investering van € 1,6 miljoen, nog afgezien van de migratiekosten. Zodra de plannen voor de vervanging van de huidige versie van MS-Office zijn geconcretiseerd kan een betere inschatting van de kosten worden gemaakt. Omdat de huidige financiële reserve voor Microsoft-licenties hiervoor niet toereikend is, is verdere groei hiervan gewenst.