Gemeente Amsterdam

Sourcing en open source strategie Amsterdam

Over samenwerking en hergebruik

Opzet en doelstelling

De gemeente Amsterdam heeft de afgelopen jaren meer en meer ingezet op digitalisering. De komende jaren zal digitalisering steeds belangrijker worden om de diensten te kunnen bieden die Amsterdammers van ons verwachten. Om aan deze behoefte te voldoen is de afgelopen jaren naast de inkoop van software ook software in eigen beheer en op basis van zogeheten open source technologie ontwikkeld.

Dit memo beschrijft de visie van de gemeente Amsterdam op de keuzes die we maken met betrekking tot welke software we zelf bouwen en welke we aanschaffen op de markt. De uitgangspunten hierbij zijn zoveel mogelijk hergebruik van bestaande middelen (zoals open source), het gebruik van standaarden en het spelen van een proactieve rol in het beschikbaar stellen van de door de gemeente Amsterdam zelf ontwikkelde producten.

Hiermee wordt een invulling gegeven aan de ambities van de Agenda Digitale Stad en beantwoording gegeven op de 'Motie van de leden Simons (BIJ1), Ceder (CU) inzake gratis hergebruik van door de gemeente ontwikkelde software' en de 'Motie van het lid Blom inzake Amsterdam Digitaal Onafhankelijk'.

Bestuurlijke context

De digitalisering van onze stad is een onomkeerbaar proces, maar dat wil niet zeggen dat we daar zelf geen invullingen aan kunnen geven. In de Agenda Digitale Stad zijn de kernwoorden Vrijheid, Inclusiviteit en Creativiteit. Dat geldt ook voor onze eigen technologie, we willen dat deze eerlijk, open en effectief is zodat Amsterdammers eerlijk worden behandeld en de overheid transparant en controleerbaar is.

Het bovenstaande stelt eisen aan de ICT en Informatievoorziening (IV) van de gemeente Amsterdam. Door slim samen te werken met de markt waar nodig en te hergebruiken waar mogelijk, zijn wij in staat duurzame digitale dienstverlening te realiseren die een bijdrage levert aan de digitale dienstverlening voor de Amsterdammer en herbruikbaar is door andere gemeentes, publieke instellingen en burgers.

Principes

Om de informatiehuishouding eenduidig en efficiënt vorm te geven zijn stadsbrede IV-kaders vastgesteld (2014). De IV-kaders geven richting aan samenwerking, hergebruik, deling, beveiliging en regievoering binnen de gemeente Amsterdam. Een aantal van deze richtlijnen gaan specifiek over hergebruik en delen (o.a. 'Informatiediensten worden hergebruikt en gedeeld' en 'Gegevens worden hergebruikt en gedeeld'). Deze richtlijnen zijn verder uitgewerkt in onderstaande set van principes. Deze principes zijn richtinggevend en kaderstellend bij de vernieuwing en doorontwikkeling van ICT en IV. Zij vormen de kern van de manier waarop wij willen samenwerken met onze omgeving:

- **Inzet op maximaal hergebruik:** de gemeente Amsterdam kiest, waar mogelijk, voor hergebruik van bewezen middelen (bijvoorbeeld in de vorm van open source) die al door andere gemeentes of (keten)partners zijn gerealiseerd. Naast software kan het hier ook gaan om documentatie zoals specificaties, ontwerpen en handleidingen. Hierdoor besparen wij kosten en verhogen wij onze slagkracht. Dit vereist een gedegen inzet in de ontwikkelingen in de omgeving en de open source markt. Het betekent ook dat wij meer middelen beschikbaar hebben om in de specifieke behoeften van de Amsterdammers te voorzien.
- **Delen tenzij:** de door ons ontwikkelde voorzieningen maken wij, wanneer er geen beperkende factoren zijn, beschikbaar richting onze omgeving zodat andere gemeentes, publieke instellingen 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 inzicht geven in de source code geeft daarnaast ook inzicht in hoe wij besluiten maken als gemeente Amsterdam. Door onze code en algoritmes te delen verhogen wij het inzicht dat de samenleving heeft in onze processen. Naast het beschikbaar stellen, vraagt dit ook inzet van ons richting onze omgeving om ondersteuning te geven en vragen te beantwoorden ten aanzien van de gedeelde open source code. Niet altijd is het delen mogelijk of aan banden gelegd door juridische randvoorwaarden (zie paragraaf 'Randvoorwaarden en beperkende factoren').
- **Duurzame gemeentelijke samenwerking:** bij de doorontwikkeling van onze digitale dienstverlening en processen kijken wij hoe de samenwerking met andere gemeentes (o.a. het initiatief Common Ground van de VNG) kan bijdragen aan een betere en duurzame dienstverlening voor Amsterdammers.
- **Zoveel mogelijk aansluiten bij open standaarden:** door aan te sluiten bij (open) standaarden verhogen wij de mogelijkheid om samen te werken met onze omgeving, zowel binnen als buiten de gemeente Amsterdam. Dit vermindert onze afhankelijkheid van externe leveranciers. De gemeente Amsterdam sluit niet alleen aan bij open standaarden maar investeert proactief in de doorontwikkeling van standaarden binnen het gemeentelijke domein.
- **Gebruik van de markt voor bewezen dienstverlening:** wij concentreren ons op het verbeteren van de leefbaarheid van de stad. Dit betekent dat wij onze middelen inzetten waar wij ons kunnen differentiëren. Bij de specifiek Amsterdamse kernprocessen willen we de controle vergroten en afhankelijkheid van de markt beperken. Door gebruikt te gaan maken van open source oplossingen voor de kernprocessen van de gemeente willen we meer controle krijgen over die kernprocessen. Secundaire processen daaromheen (denk aan een planningstool of documentopslag) of generieke basisvoorzieningen (denk aan kantoorautomatisering) kopen we vanwege kostenefficiëntie, schaalbaarheid en hoge dienstverleningsniveaus bij voorkeur als dienst in van de markt.
- **Flexibiliteit in contracten:** de samenwerking met marktpartijen krijgt een meer dynamisch karakter. Wanneer gewenst willen wij snel capaciteit uit de markt betrekken (bv. voor het snel ontwikkelen van een app). Dit vraagt om een combinatie van zowel flexibiliteit als rechtmatigheid. In de contracten die wij aan gaan, dragen wij zorg voor flexibiliteit zodat wij snel kunnen opschakelen en/of afschakelen wanneer dit benodigd is voor onze digitale

dienstverlening. Daarnaast maken wij binnen contracten duidelijke afspraken over beëindiging en de mogelijke toekomstige transitie richting de gemeente Amsterdam zelf en/of andere (markt)partijen.

- **Geleidelijk versterken van onze kennis en kunde:** de digitale transitie van de gemeente Amsterdam vraagt om andere kennis en kunde. Deze is niet alleen schaars binnen Amsterdam maar ook binnen de markt. Wij investeren daarom in het verwerven en behouden van talent met als doel het geleidelijk versterken van onze eigen kennis en kunde. Hiermee verminderen wij onze afhankelijkheid van externe organisaties.
- **ICT en IV wordt uitgevoerd onder regievoering:** het realiseren van de digitale dienstverlening is complex. De gemeente Amsterdam heeft een bestaand landschap dat geleidelijk klaar moet worden gemaakt voor de digitale transitie. Deze modernisering vraagt om besturing, onder andere op het gebied van prioriteitstelling, architectuur, programma- en projectmanagement en (externe) dienstverleners.

Randvoorwaarden en beperkende factoren

In specifieke gevallen zullen er beperkingen zijn waarmee de gemeente rekening dient te houden bij samenwerking met de markt. Digitale rechten, privacy en het juiste gebruik en beheer van data zijn altijd een randvoorwaarde. Ten aanzien van het hergebruik en delen van open source zijn er soms helaas beperkingen. De Wet Markt en Overheid bevat gedragsregels om ongewenste concurrentie tussen overheden en private partijen te voorkomen. Deze wetgeving heeft grote gevolgen voor het ter beschikking kunnen stellen van overheidssoftware als open source software. Dit betekent dat bij het delen van producten en/of source code altijd een analyse moet worden uitgevoerd om te bepalen of wij binnen het juridisch kader opereren. Daarnaast zal de gemeente Amsterdam bepaalde onderdelen nooit willen delen – een voorbeeld is inzicht in de manier waarop fraudebestrijding is ingevuld.

Een andere categorie van randvoorwaarde is de toegang tot en eigenaarschap van de data. Dit is onder andere van groot belang bij het overwegen van Cloud / SaaS[1]-oplossingen waarbij de data niet meer 'fysiek' aanwezig is binnen de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam blijft te allen tijde eigenaar van haar data. Vanuit de regievoering is sturing op de integratie van SaaS-oplossingen van groot belang en wordt voor aanschaf van dergelijke oplossingen binnen het Inkoop-traject een privacy impactanalyse uitgevoerd om te borgen dat te allen tijde wordt voldaan aan de eisen die de gemeente Amsterdam heeft op het gebied van informatiebeveiliging en privacy conform de AVG.

Bij sourcing van processen en/ of systemen waarin persoonsgegevens worden opgeslagen geldt altijd dat er een risicoanalyse moet worden uitgevoerd. Als hieruit een verhoogd risico wordt geconstateerd dient er een Data Protection Impact Assessment (DPIA) te worden uitgevoerd.

Duurzame bedrijfsvoering

Hergebruik en Open Source
Eén van onze belangrijke speerpunten is het borgen van duurzaamheid. Dit betekent maximaal hergebruik van bestaande middelen zoals bestaande services, open source en (open) data. Het doel hiervan is niet alleen het realiseren van duurzaamheid en effectiviteit, maar ook het vergroten van de samenwerking met (keten)partners.

---

[1] SaaS is een afkorting voor Software as a Service. De afnemer betaalt de software in een abonnementsvorm naar gebruik in plaats van het eenmalig aankopen van de software zelf.

Binnen de gemeente Amsterdam zijn er meerdere initiatieven waarbij al maximaal gebruik wordt gemaakt van open source, open standaarden en open data. Een voorbeeld is het programma DataPunt, waarin een centraal dataportaal wordt ontwikkeld, waarin de gemeente gegevens van en over Amsterdam beschikbaar stelt voor ambtenaren, ketenpartners en burgers. Voor het realiseren van deze voorziening wordt maximaal gebruik gemaakt van open source oplossingen en open standaarden. De gerealiseerde voorzieningen worden gedeeld als open source op een website waarop software kan worden geplaatst (GitHub), zodat geïnteresseerden de door gemeente Amsterdam gemaakte voorzieningen kunnen hergebruiken. Vooralsnog zijn er beperkte middelen beschikbaar om het hergebruik te bevorderen en actief te ondersteunen. De komende periode willen wij onderzoeken met welke middelen wij het hergebruik verder kunnen stimuleren.

Minimaal maatwerk
Wanneer gebruik wordt gemaakt van oplossingen uit de markt, wordt het maatwerk zoveel mogelijk beperkt. Dit maakt de overstap naar nieuwe oplossingen makkelijker, kostenefficiënter en voorkomt *vendor lock-in.* Ook hier krijgt open source technologie de voorkeur. Bij de samenwerking met de markt kijkt de gemeente Amsterdam altijd of er sprake is van mogelijke *vendor lock-in*. Onze doelstelling is altijd om de afhankelijkheid van een externe leverancier te vermijden. Echter, in specifieke gevallen kan gekozen worden voor een lange-termijn relatie met een externe leverancier wanneer dit wenselijk is gegeven de lange termijn (doel)architectuur.

Beter integreren en samenwerken
Door gebruik te maken van open standaarden reduceren wij onze afhankelijkheid van externe leveranciers en hierdoor wordt het ook eenvoudiger voor de gemeente Amsterdam om intern en extern samen te werken met (keten)partners. Wij kijken daarbij naar alle aspecten van samenwerking om onze digitale dienstverlening zo goed mogelijk te maken vanuit het perspectief van de Amsterdammer. Dit betekent voor ons samenwerking en het realiseren van integratie op politiek, juridisch, organisatorisch, semantisch en technisch niveau. Een belangrijk vertrekpunt binnen onze architectuur is de lijst van 'verplichte' en aanbevolen open standaarden, beheerd door het Forum Standaardisatie. Indien wordt afgeweken van deze standaarden wordt dit altijd onderbouwd.

De geleidelijke verandering van het applicatielandschap waarbij onderdelen (functionaliteit, toegang tot data) van de dienstverlening (services) beschikbaar gesteld worden via verschillende platformen en kanalen stelt andere eisen aan de in te zetten (markt)oplossingen. Om te borgen dat nieuw verkregen en ontwikkelde oplossingen interoperabel[2] zijn, stellen wij een set van (inkoop)eisen op met focus op herbruikbaarheid, delen, borging van beveiliging en privacy, gebruik van open standaarden en het reduceren van technische afhankelijkheid.

Gemeentelijke samenwerking
Een groot gedeelte van de activiteiten die de gemeenten uitvoeren is gelijkaardig. Op onderdelen waar de gemeente Amsterdam zich niet hoeft te differentiëren werken wij zoveel mogelijke samen met andere gemeenten wanneer dit baten oplevert. Door op schaal met elkaar samen te werken kunnen wij leren van elkaars ervaringen en verbeteringen delen zodat onze systemen, en die van onze partners, beter, veiliger en bestuurbaarder worden. Een belangrijk samenwerkingsinitiatief van de VNG is Common Ground voor de modernisering van de gemeentelijke ICT-systemen. Met Common Ground wordt een grote stap gezet in de richting van een open, transparante overheid waarbinnen met inachtneming van de privacyregels gegevens sneller en veiliger kunnen worden uitgewisseld,

---

[2] Interoperabiliteit is de mogelijkheid van verschillende autonome, heterogene systemen, apparaten of andere eenheden (bijvoorbeeld organisaties of landen) om met elkaar te communiceren en samen te werken.

intern zowel als extern. Nieuw is ook de wijze waarop Common Ground wordt vormgegeven. Het is geen van bovenaf opgelegde systeemwijziging, maar een beweging die samen met gemeenten werkt aan een stapsgewijze modernisering van de ICT-infrastructuur en het terugbrengen van de afhankelijkheid van externe leveranciers. Daarnaast kijkt de gemeente Amsterdam naar haar rol binnen de Foundation for Public Code, waarbij er samenwerking is met vooraanstaande Europese overheden. Binnen dit initiatief wordt gezamenlijk met andere steden bekeken hoe invulling kan worden gegeven, op basis van open source, aan een participerende digitale samenleving.

Regievoering

Om deze sourcingstrategie te realiseren is effectieve sturing nodig op besluitvorming en uitvoering. Deze regievoering richt zich op drie lagen: strategisch, tactisch en operationele regievoering. De functies die vallen binnen regievoering worden altijd zelf door de gemeente Amsterdam uitgevoerd met als doel objectieve en gerichte sturing voor de (door)ontwikkeling en het beheer van de digitale voorzieningen:

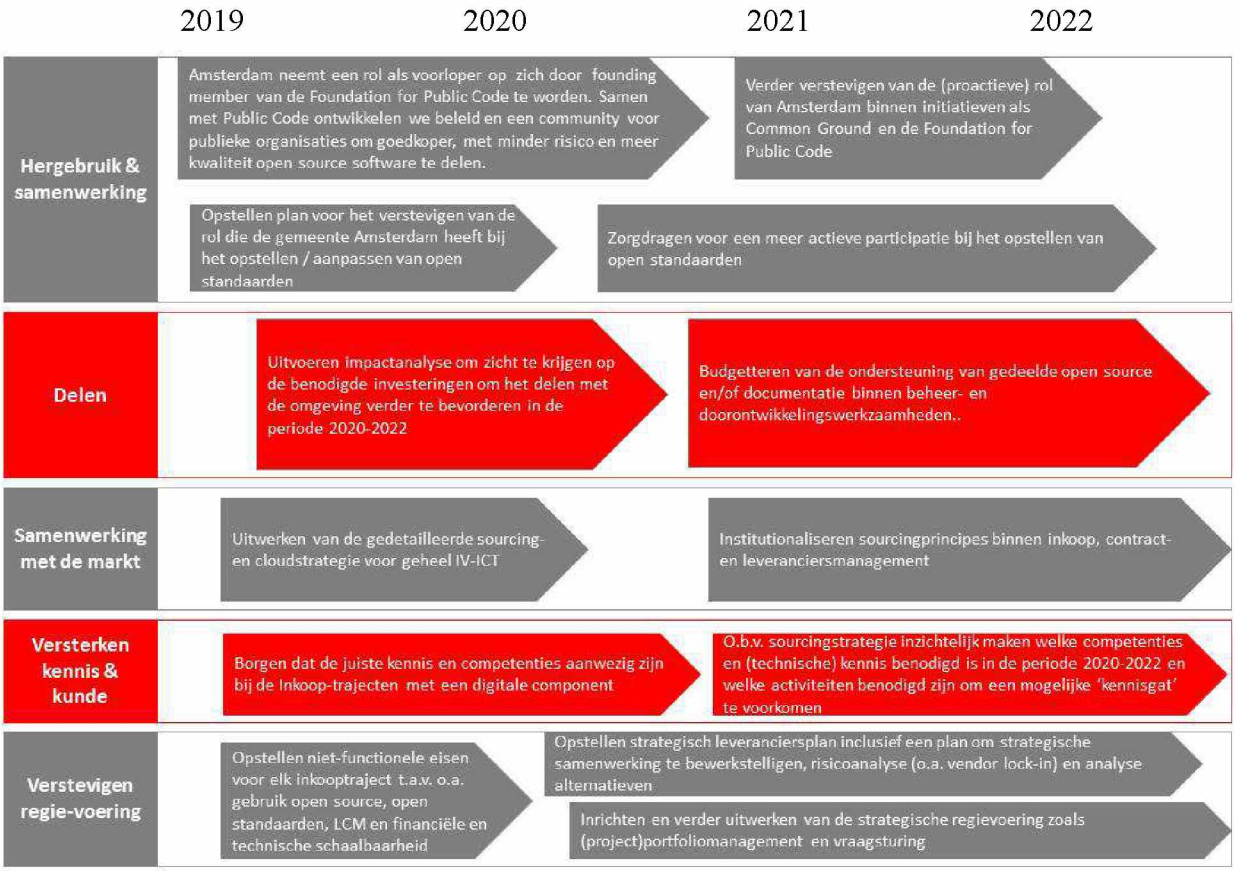
- **Operationeel:** inmiddels is de eerste invulling van de regieorganisatie operationeel. Kerntaken als aanbodregie en contractmanagement zijn ingeregeld, zo ook de belangrijkste processen voor besturing incidenten, problemen en wijzigingen.
- **Tactisch:** op de tactische laag zijn de eerste stappen gezet richting een overkoepelende en leverancier-overstijgende architectuur- en security board. Daarnaast zijn wij bezig met het opstellen van een catalogus van onze dienstverlening (de PDC).
- **Strategisch:** komende periode richten wij ons op regievoering vanuit strategisch niveau zoals sturing op ons projectportfolio, strategische samenwerkingen, leveranciersmanagement en de strategische personeelsplanning om zicht te krijgen welke competenties en vaardigheden nodig zijn in de nabije toekomst.

De regievoering richt zich daarnaast op het verder technisch klaar maken van het IV-ICT landschap voor de verdergaande digitalisering. Dit betekent sturing op verdere verservicing en het terugbrengen van de complexiteit van het IT-landschap door applicatierationalisatie.
De flexibiliteit, continuïteit en beveiliging blijft ook behouden door een gerichte focus op life cycle management (LCM). Binnen elk aan te gaan contract worden duidelijke afspraken gemaakt over LCM. Een ander belangrijk criterium is schaalbaarheid van de digitale dienstverlening – voorkomen moet worden dat door bestaande licentiestructuren op- en afschalen niet mogelijk of zeer kostbaar is.

Planvorming

Het laatste onderdeel van dit memo gaat in op de belangrijkste acties voor de komende periode om effectief invulling te geven aan de verdere uitwerking en opvolging van de sourcingstrategie. Om de acties vorm en inhoud te geven wordt de uitwerking gedaan aan de hand van een aantal concrete casussen. Hiervoor worden een aantal opgaves geselecteerd (o.a. Mijn Amsterdam).
Voor wat betreft het stimuleren van hergebruik / open source is het van belang de huidige context kort te duiden. Van het totaal aan IV en ICT dat we op dit moment in de gemeente Amsterdam hebben draaien, is naar schatting 2 tot 5 procent een open source oplossing. Dit is vergelijkbaar met andere grote gemeentes in Nederland. Komende periode willen wij onderzoeken met welke middelen wij het hergebruik verder kunnen stimuleren om dit percentage te doen stijgen. Vooralsnog zijn er beperkte middelen beschikbaar om het hergebruik te bevorderen en actief te ondersteunen. Om te kunnen investeren in bijvoorbeeld kennis om goed herbruikbare code beschikbaar te stellen en open source kennis in inkooptrajecten op te schalen zal in de bestuursopdracht I-domein de mogelijke herschikking van middelen hiervoor worden bezien, passend binnen de hiervoor beschikbare budgetten in de begroting voor het gehele I-domein.

De activiteiten zijn in onderstaande figuur opgedeeld in vijf werkstromen.



Figuur 1. Activiteiten 2019-2022