

1. HET MAATSCHAPPELIJK BELANG VAN OPEN STANDAARDEN



De overheid heeft zich als doel gesteld om burgers en bedrijven betere dienstverlening te bieden en de administratieve lasten te verminderen. Voorbeelden van projecten die ertoe moeten leiden dat de maatschappelijke doelstellingen worden behaald zijn: Het omgevingsloket, het digitaal klantdossier, het landelijk digitaal loket schoolverlaten, WMO/Regelhulp, Verwijsindex Risicjongeren en Dienstenrichtlijn 1-loket.

Veel maatschappelijke vraagstukken zijn dermate complex dat samenwerking tussen meerdere overheidsorganisaties noodzakelijk is. Vaak vindt deze samenwerking in wisselende samenstelling plaats. Organisaties kunnen alleen effectief (in wisselende samenstelling) met elkaar samenwerken als zij afspraken maken over de inrichting van die samenwerking en de wijze waarop gegevens worden uitgewisseld. Die afspraken gaan dan over de inrichting van de processen, over de betekenis van begrippen en over de te gebruiken technische hulpmiddelen en voorzieningen. Die afspraken worden vastgelegd in (inter)nationale standaarden. Kenmerk van open standaarden is dat er geen barrières bestaan op het gebruik van deze standaarden. Iedere overheidsorganisatie kan in principe gebruik maken van deze open standaarden. Steeds meer leveranciers nemen de open standaarden op in de (open of gesloten) softwareproducten. Hierdoor wordt ook de leveranciersafhankelijkheid van de overheid vergroot.

Het Kabinet heeft om deze reden open standaarden tot norm verheven binnen de (semi) publieke sector. De ambitie van het Kabinet is verwoord in het actieplan "Nederland Open in

Verbinding. Een actieplan voor het gebruik van Open Standaarden en Open Source Software bij de (semi-) publieke sector." Als eerste concrete uitwerking van het actieplan is inmiddels door het College Standaardisatie, in nauwe samenwerking met gebruikers en andere belanghebbenden, een lijst open standaarden opgesteld. Op basis van deze lijst wordt het "pas toe-of-leg uit" principe in de praktijk getoetst.

In dit document hebben wij een aantal veel voorkomende vragen over het "pas toe - of - leg uit" principe op een rijtje gezet en beantwoord. De vragen die in dit document worden besproken zijn:

1. Wat bedoelt het Actieplan met "Open Standaarden"?
2. Wat is het doel van de lijst met Open Standaarden voor pas toe-of-leg uit?
3. Op welke open standaarden is het "pas toe- of- leg uit" principe van toepassing?
4. Hoe verwerkt een overheidsorganisatie een open standaard van de lijst met Open Standaarden voor pas toe -of- leg uit in het bestek?
5. Wanneer mogen overheden gebruik maken van de "leg uit" optie?
6. Hoe moeten de overheden zich verantwoorden?
7. Hoe kunnen overheden de "leg uit"optie in het bestek verwerken?
8. Is het mogelijk om open standaarden te vragen die niet op de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit staan?
9. Is de leverancier verplicht om de geëiste of gewenste open standaard aan te bieden?
10. Hoe kan voorkomen worden dat de leverancier een alternatieve gesloten standaard aanbiedt?

2009) komen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg overeen dat het pas toe-of-leg uit principe gehanteerd zal worden op basis van de lijst met pas toe-of-leg uit standaarden die wordt opgesteld door het College Standaardisatie.

Deze akkoorden betekenen dat Rijksdiensten en mede-overheden voorafgaand aan de aanschaf van ICT diensten of producten boven de €50.000,- na moeten gaan of het beoogde toepassingsgebied voorkomt op de lijst met open standaarden voor pas toe- of- leg uit. De bij het toepassingsgebied behorende open standaarden zullen in principe moeten worden opgenomen in het programma van eisen.

Indien vervolgens wordt overgegaan tot inkoop of aanbesteding van de ICT diensten en/of producten, dan zullen overheden in beginsel dus moeten eisen dat de aangeboden oplossingen ondersteuning geven aan, of interoperabel zijn met, de bij het toepassingsgebied behorende open standaarden. Rijksdiensten en mede-overheden zijn dus niet verplicht om alle bestaande voorzieningen op korte termijn in te richten met open standaarden. Uitsluitend bij vernieuwing of vervanging boven de €50.000,- is het pas toe-of-leg uit principe van toepassing.

2.3 WAT IS HET DOEL VAN DE LIJST MET OPEN STANDAARDEN VOOR PAS TOE-OF-LEG UIT?

Het doel van de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit is om het gebruik van die open standaarden te bevorderen die de potentie hebben om de interoperabiliteit te verbeteren tussen en met verschillende bouwstenen en vormen van dienstverlening van de eOverheid. Vermindering van leveranciersafhankelijkheid is tevens een belangrijk doel hierbij. De lijst met standaarden voor pas toe-of-leg uit heeft niet als doel om een zo volledig mogelijke afspiegeling te zijn van de standaarden die in de praktijk worden gebruikt. Open standaarden worden opgenomen op deze lijst met als doel om aantoonbaar interoperabiliteit te bevorderen en verandering teweeg te brengen.

De open standaarden die zijn opgenomen op deze lijst worden daarom zorgvuldig getoetst. Niet alleen door expertgroepen, maar ook door openbare consultatie. Op deze wijze wordt een zo breed mogelijk inzicht verkregen vanuit gebruikers en belanghebbenden over toegevoegde waarde en eventuele contra argumenten. De toetsing vindt plaats aan de hand van vastgestelde criteria, waaronder:

1. *Openheid:* Bij de beoordeling van het criterium openheid wordt uitgegaan van het principe 'zo open mogelijk'. Dat wil zeggen dat een open standaard de voorkeur verdient boven een vrije specificatie. Een vrije specificatie verdient weer de voorkeur boven een open specificatie.

2. *Bruikbaarheid:* Dit criterium gaat in op de mate waarin een standaard daadwerkelijk toegepast kan worden. Bruikbaarheid kan worden opgedeeld in de onderstaande aandachts punten:

- *Volwassenheid:* Is de standaard voldoende uitgekristalliseerd? Is de verdere ontwikkeling en het onderhoud van de standaard verzekerd? Is er een methode waarmee conformiteit aan de standaard bepaald kan worden? Is er voldoende praktijkervaring opgedaan met de standaard? Is er nu en in de toekomst voldoende ondersteuning door (eerdere) marktpartijen voor de standaard? Wat is de verwachting ten aanzien van het toekomstig gebruik van de standaard?

- *Functionaliteit:* Voldoet de standaard aan de functionele eisen die gesteld worden binnen het toepassingsgebied?
- *Concurrerende standaarden:* Wat zijn de voor- en nadelen van deze standaard t.o.v. concurrerende standaard?

1. *Potentieel:* In welke mate draagt de standaard bij aan leveranciersafhankelijkheid en het vergroten van interoperabiliteit.
2. *Impact:* Dit criterium refereert aan de gevolgen van het opnemen van de standaard op de lijst voor de partijen die hierdoor geraakt worden.

De actuele lijst met open standaarden die het hele selectieproces doorlopen hebben, en van wie toepassing door middel van het "pas toe-of-leg uit" principe wordt gestimuleerd, is te vinden op de website van Forum Standaardisatie:

<http://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-met-standaarden/>

Op deze lijst is informatie te vinden over het toepassingsgebied van de standaard, de beheerorganisatie van deze standaard, waar documentatie over de standaard gevonden kan worden en het organisatorische werkgebied.

De standaarden die zijn aangemeld voor toetsing, maar het proces nog niet (geheel) hebben doorlopen zijn te vinden op:

<http://www.forumstandaardisatie.nl/lijst-open-standaarden/lijst-met-te-toetsen-standaarden/>

2.4 HOE MOET EEN STANDAARD VAN DE LIJST IN HET BESTEK WORDEN OPGENOMEN?

De standaarden op de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit hebben als doel om de interoperabiliteit tussen overheidsorganisaties onderling, tussen overheid en burgers en tussen overheid en bedrijfsleven te verbeteren. Het is daarom mogelijk om in het bestek als functioneel vereiste op te nemen dat de aangeboden oplossing in ieder geval interoperabel moet zijn met de specifieke open standaard. Omdat het gaat om een open standaard die door alle leveranciers te implementeren is, worden er door een dergelijke eis geen leveranciers benadeeld.

Voor sommige standaarden op de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit geldt dat er sprake is van een officiële Europese, internationale of Nederlandse norm. Voor deze normen geldt dat zij zonder meer als eis of wens kunnen worden opgenomen in het bestek.

2.5 WANNEER MOGEN OVERHEDEN GEBRUIKMAKEN VAN DE “LEG UIT”OPTIE?

Het is denkbaar dat tijdens de besluitvorming inzake het programma van eisen blijkt dat het opnemen van de betreffende standaard als “eis” in het bestek tot onoverkomelijke problemen zou kunnen leiden. In een dergelijk geval mag gebruik worden gemaakt van de “leg uit” optie. Daarbij moet het gaan om één of meerdere van de volgende situaties:

- Een dienst of product dat gebruik maakt van de betreffende open standaard zal naar verwachting onvoldoende worden aangeboden. De open standaard wordt in een dergelijk geval niet door meerdere leveranciers ondersteund en op meerdere platforms.
- Een dienst of product dat gebruik maakt van de betreffende open standaard zal naar verwachting onvoldoende veilig of onvoldoende zeker functioneren. De bedrijfsvoering en/of dienstverlening komen daardoor op onaanvaardbare wijze in gevaar, inclusief beveiligingsrisico's.
- Andere redenen van bijzonder gewicht. Hierbij zal het gaan om aspecten van geld, tijd en capaciteit. Het kabinet is daarbij van mening dat de eventuele extra kosten van een migratie naar een interoperabel en op open standaarden gebaseerd ICT-systeem in beginsel geen reden mag zijn voor het gebruik van de “explain” optie. Het niet zelf beschikken over voldoende capaciteit is geen goede reden indien die capaciteit eenvoudig valt in te huren of indien er in de organisatie nooit aandacht besteedt wordt aan het op peil brengen van de bestaande tekorten in de eigen capaciteit.

2.6 HOE MOETEN OVERHEDEN ZICH VERANTWOORDEN?

Indien één of meerdere van deze “leg uit” criteria van toepassing zijn en de organisatie daarom wil afwijken van de standaarden op de lijst met open standaarden voor pas toe-of- leg uit, dan dient de overheidsorganisatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag in de vorm van een uitzonderingsrapportage of in de openbare aanbestedingsdocumenten te verantwoorden waarom zij bij de bewuste ICT opdracht gebruik heeft gemaakt van de “leg uit” optie en kiest voor een afwijkende (gesloten) standaard.

2.7 HOE KUNNEN OVERHEDEN DE “LEG UIT” OPTIE IN HET BESTEK VERWERKEN?

Na keuze voor de “leg uit” optie kan de overheidsorganisatie één of meerdere van de volgende twee dingen doen.

1. De betreffende standaard meenemen als “wens” in plaats van “eis”. Door de wens wordt het voor leveranciers mogelijk duidelijk naar welke standaarden er bij de aanbestedende dienst behoefte is terwijl het in tegenstelling tot een “eis” niet heeft te gelden als knock-out criterium.
2. Gemotiveerd kiezen voor een gesloten standaard.

Daarnaast doet de keuze voor “leg uit” niets af aan de gehele wens om oplossingen te verlangen die ondersteuning geven aan of gebruikmaken van open standaarden.

2.8 IS HET MOGELIJK OM OPEN STANDAARDEN TE VRAGEN DIE NIET OP DE LIJST STAAN?

Naast het ten behoeve van de interoperabiliteit vragen om open standaarden die op de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit staan, is het ook mogelijk te vragen naar open standaarden die (nog) niet op deze lijst staan maar die wel te beschouwen zijn als een open standaard of norm volgens de gegeven definitie.

Daarbij moet de aanbestedende dienst allereerst kijken of er sprake is van een officiële Europese of internationale norm. Mocht die er zijn dan kan het zonder meer als eis of wens

worden opgenomen in het bestek. Bij het ontbreken daarvan dient gekeken te worden of er sprake is van een vastgestelde Nederlandse norm. Mocht die er ook niet zijn dan mag verwezen worden naar nauwkeurig omschreven prestatie eisen of functionele eisen.

2.9 MAG EEN LEVERANCIER GELIJKWAARDIGE STANDAARDEN AANBIEDEN?

Indien de standaard wordt gevraagd om interoperabiliteit te verbeteren/bewerkstelligen, dan is het mogelijk om als functioneel vereiste op te nemen dat de aangeboden oplossing in ieder geval interoperabel moet zijn met de specifieke open standaard. Omdat het gaat om een open standaard die door alle leveranciers te implementeren is, worden er door een dergelijke eis geen leveranciers benadeeld.

Voor alle andere gewenste open standaarden geldt dat de aanbestedende dienst bij het noemen van een norm (een technische specificatie) de woorden “of gelijkwaardig” moet opnemen. Inschrijvers zijn dan gerechtigd om aan te tonen dat de door hen voorgestelde oplossing gelijkwaardig is aan de gevraagde norm, ongeacht of de geëiste of gewenste standaard op de lijst met open standaarden voor pas toe-of-leg uit staat of niet. De bewijslast voor die gelijkwaardigheid ligt overigens bij de leverancier.

2.10 MAG DE LEVERANCIER EEN GESLOTEN STANDAARD AANBIEDEN?

Om te voorkomen dat inschrijvers toch een “gelijkwaardige” gesloten standaard aanbieden, kan het nodig zijn om in het bestek aan te geven waarom het belangrijk is dat de gewenste standaard en de eventuele alternatieve ‘gelijkwaardige’ standaard een open standaard is. Daarbij geeft de aanbestedende dienst aan dat zij over het algemeen een voorkeur heeft voor producten en oplossingen die gebruikmaken van open standaarden. Daartoe dienen wel de vier kenmerken van open standaarden in het bestek te worden genoemd:

1. Open besluitvormingsprocedure
2. Eenvoudig beschikbaar
3. Geen intellectuele eigendomclaims
4. Geen beperkingen omtrent hergebruik

De aanbestedende dienst kan op basis van deze kenmerken de volgende onderbouwing gebruiken:

ad 1. Open besluitvormingsprocedure

Dit kenmerk zorgt ervoor dat de aanbestedende dienst niet afhankelijk is van één partij voor het beheer en de doorontwikkeling van de standaard. De open besluitvormingsprocedure maakt het mogelijk dat bij het beheer en de doorontwikkeling rekening zal worden gehouden met diverse belangen. Het biedt de aanbestedende overheidsorganisatie zelf ook de mogelijkheid om eventueel in vloed uit te oefenen op de ontwikkelingsrichting van de standaard.

ad 2. Eenvoudig beschikbaar

Publicatie van een standaard maakt het mogelijk dat de standaard onafhankelijk van de beheerder van de standaard kan worden geïmplementeerd. Hierdoor is de aanbestedende overheidsorganisatie niet afhankelijk van één organisatie bij het uitwisselen van gegevens. Met name in informatie ketens waarin veel partijen participeren is het bevorderlijk voor de toegankelijkheid dat de standaard is gepubliceerd. Wanneer gegevens voor langere tijd worden vastgelegd, zorgt de beschikbaarheid van de beschrijving van het bestandsformaat dat de gegevens ook in de toekomst kan worden geopend.

ad 3. Geen intellectuele eigendomclaims

Voor het gebruik van standaarden worden geen licentiegelden op basis van intellectuele eigendomsrechten in rekening gebracht. De royaltyfree basis voor gebruik zorgt ervoor dat er geen financiële drempel voor andere deelnemers in de informatieketen en voor andere software-ontwikkelaars is om de standaard te implementeren of zelfs maar te gebruiken. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de toekomstige beschikbaarheid van overheidsinformatie. Dit is ook een randvoorwaarde voor het implementeren van de standaard in open source software.

ad 4. Geen beperkingen omtrent hergebruik

Beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard kan bepaalde partijen binnen de informatieketen uitsluiten van het gebruik van de betreffende standaard. Een standaard zou bijvoorbeeld alleen voor overheidspartijen kunnen gelden. Indien marktpartijen in de informatieketen zitten, dan zijn deze in dat geval uitgesloten van het gebruik van de standaard. Voor een aanbestedende overheidsorganisatie kan dit betekenen dat de organisaties en instellingen waaraan de aanbestedende overheidsorganisatie gegevens verstrekt of waarvan de aanbestedende overheidsorganisatie gegevens ontvangt geen gebruik kunnen maken van de standaard. In dat geval kan de standaard veel minder toegevoegde waarde hebben voor de aanbestedende overheidsorganisatie. Ook dit kenmerk is een randvoorwaarde voor het implementeren van de standaard in open source software.

Op basis van bovenstaande kenmerken is het mogelijk om extra punten toe te kennen aan inschrijvingen die aan deze wens (gedeeltelijk) voldoen. Tevens geeft het duidelijkheid over de openheid van “gelijkwaardige” standaarden.

Programmabureau NOiV

Secretariaat: Anuskha Ajodhia Soerahi

Telefoonnummer: 070-888 7717

Faxnummer: 070-888 7888

Bezoekadres:

Wilhelmina van Pruisenweg 104

2595 AN DEN HAAG

Postadres:

Stichting ICTU, Programma NOiV

Postbus 84011

2508 AA Den Haag

Website:

www.noiv.nl

Helpdesk:

Tel 06-8161 9094

