



PROGRAMMA OSOSS

Samenvatting Handleiding

Open standaarden en open source software

in Nederlandse en Europese aanbestedingen

Concept versie 2.1

Datum: mei 2005

ICTU / Programma OSOSS

Nieuwe Duinweg 24-26

Postbus 84011

2508 AA DEN HAAG

E: info@ososs.nl

I: <http://www.ososs.nl>

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Achtergrond.....	3
1.2 Vraagstelling.....	3
1.3 Afbakening en doelstelling.....	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Open source software in een aanbesteding	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Vraag en antwoord open source software	5
3. Open standaarden in een aanbesteding	10
3.1 Inleiding.....	10
3.2 Vraag en antwoord open standaarden.....	10
4. Conclusie.....	13

© 2005 Programma OSOSS, Stichting ICTU

Dit document mag vrij verspreid, gebruikt en aangepast worden onder de volgende voorwaarden:

- 1) Verspreide exemplaren moeten een duidelijke, prominente verwijzing naar programma OSOSS en de website van programma OSOSS (<http://www.ososs.nl>) bevatten, en het moet duidelijk zijn dat het (originele) document afkomstig is van programma OSOSS.*
- 2) Aangepaste exemplaren van het document moeten, alvorens deze worden verspreid, teruggestuurd worden naar programma OSOSS, en mogen alleen verspreid worden onder deze zelfde voorwaarden die duidelijk in het document moeten worden opgenomen.*
- 3) Organisatie en medewerkers van programma OSOSS verklaren dat de inhoud van de website op zorgvuldige wijze en naar beste weten is samengesteld. Desondanks kunnen organisatie, medewerkers, auteurs, ontwerpers en bouwers op geen enkele wijze instaan voor de juistheid of volledigheid van de informatie op deze website. ICTU en programma OSOSS aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid voor schade, van welke aard dan ook, die het gevolg is van handelen en/of beslissingen die zijn gebaseerd op de informatie op deze website.*

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het programmabureau OSOSS (hierna: OSOSS) ontvangt regelmatig vragen van overheidsorganisaties en leveranciers over de mogelijkheden en onmogelijkheden om open standaarden en/of open source software te betrekken in een aanbestedingstraject voor de aanschaf of ontwikkeling van informatiesystemen. In december 2003 zijn hierover ook door het Tweede Kamerlid Vendrik gelijksoortige kamervragen gesteld. In antwoord op de kamervragen heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd dat OSOSS een handleiding zou opstellen. De door OSOSS opgestelde handleiding geeft invulling aan de belofte van de minister.

Daarnaast heeft OSOSS een samenvatting van deze uitgebreide handleiding opgesteld. De handleiding is gericht op medewerkers die nauw betrokken zijn bij (Europese) aanbestedingen op het gebied van ICT. Deze samenvatting is bedoeld voor bijvoorbeeld de ICT-manager en ICT-medewerker, op beleids- cq. tactisch niveau, die niet de gehele handleiding wensen door te nemen om toch een goede indruk te krijgen van de (on)mogelijkheden om open standaarden en open source software op te kunnen nemen in aanbestedingsdocumenten. De belangrijkste conclusies worden in deze samenvatting weergegeven.

1.2 Vraagstelling

In de "Handleiding Open Standaarden en Open Source Software in Nederlandse en Europese aanbestedingen" (hierna: handleiding) staat de vraag centraal hoe in aanbestedingstrajecten het gebruik van open standaarden door de overheid kan worden bevorderd en op welke wijze gelijke kansen kunnen worden geboden aan leveranciers van open en gesloten software zonder dat dit in strijd is met de wet- en regelgeving. Meer in het bijzonder wordt in deze handleiding aangegeven in hoeverre een aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken kan opnemen dat:

- een open source oplossing een eis is;
- een bepaalde open standaard wordt geëist;
- de voorkeur uitgaat naar een open source oplossing;
- de voorkeur uitgaat naar een bepaalde open standaard.

De volledige handleiding bestaat uit een deel A en een deel B. Beide delen kunnen afzonderlijk worden gelezen, waarbij deel A dient als zelfstandig naslagwerk voor het op de aanbestedingspraktijk gerichte deel B. De samenvatting van de handleiding heeft zowel betrekking op deel A als deel B.

Opgemerkt dient te worden dat de facetten waarmee in een aanbestedingstraject van een open source oplossing of een open standaard rekening moet worden gehouden, niet verschillen met die van een aanbestedingstraject van gesloten standaarden of closed source software!

1.3 Afbakening en doelstelling

Stel, u heeft als overheidsorganisatie een weloverwogen keuze gemaakt om open source software te stimuleren en weet welke open standaarden u zou willen toepassen. U kunt dan met behulp van de uitgebreide handleiding nagaan hoe u dit vervolgens kunt verwerken in uw aanbestedingsdocumenten. De handleiding is niet bedoeld om u te overtuigen van de voordelen van open standaarden en open source software. Voor het kunnen maken van een weloverwogen strategische keuze wordt verwezen naar het "Model Strategisch beleidsdocument" van OSOSS. De handleiding is tevens niet bedoeld als handleiding 'hoe pas ik de Europese aanbestedingsregels toe'. Het aanbestedingstraject an sich is voor open standaarden en open source software niet anders dan in geval van bijvoorbeeld closed source

software.

In de samenvatting van de uitgebreide handleiding wordt specifiek ingezoomd op de vragen of en op welke wijze open standaarden en open source software een plaats kan worden gegeven in (Europese) aanbestedingsdocumenten. Het is van belang dat u zich realiseert dat de handleiding (en ook de samenvatting) aanwijzingen geeft. En gezien de komende wijzingen in het aanbestedingsrecht en de ontwikkelingen in de markt van open standaarden en open source software, moet de handleiding worden beschouwd als een levend document. Deze versie van de handleiding (en bijbehorende samenvatting) pretendeert niet uitputtend te zijn.

1.4 Leeswijzer

Deze samenvatting begint in hoofdstuk 2 met open source in aanbestedingen. Vervolgens komen open standaarden in aanbestedingen in hoofdstuk 3 aan bod. Tenslotte wordt dit document in hoofdstuk 4 afgesloten met een conclusie.

2. Open source software in een aanbesteding

2.1 Inleiding

Onder bepaalde voorwaarden kan een open source oplossing als eis, danwel als voorkeur worden opgenomen in een aanbestedingsdocument. Hieronder wordt u door middel van de meest gestelde vragen en de bijbehorende antwoorden handvatten geboden om open source software als eis danwel als voorkeur op te nemen in aanbestedingsdocumenten.

2.2 Vraag en antwoord open source software

1. Vraag: Wat zijn de specifieke kenmerken van open source software?

Antwoord: Om te weten hoe u een open source oplossing een plaats kunt geven in aanbestedingsdocumenten, dient u te weten wat de specifieke kenmerken van open source software zijn:

1. Vrije verspreiding
2. Beschikbaarheid van de broncode
3. Toestaan van bewerkingen (afgeleide werken)
4. Integriteit van de broncode van de auteur
5. Geen discriminatie ten opzichte van personen of groepen
6. Geen onderscheid in toepassingsgebieden
7. Verspreiding van de licentie
8. De licentie mag niet productspecifiek zijn
9. De licentie mag andere software niet beperken
10. De licentie dient technologie neutraal te zijn

Voor een uitgebreide toelichting op de kenmerken van open source software wordt verwezen naar www.ososs.nl.

2. Vraag: Wanneer kan ik als aanbestedende dienst de eis opnemen dat de gevraagde oplossing als open source software wordt aangeboden? En wanneer als voorkeur?

Antwoord: Het is mogelijk om een open source oplossing als eis op te nemen in de aanbestedingsstukken als u kunt aantonen dat alle specifieke kenmerken van open source (zie vraag 1) voor uw organisatie van belang zijn.

Als de gewenste oplossing aan een deel van de specifieke kenmerken voldoet dan is het hooguit mogelijk om open source als wens/voorkeur op te nemen. U kunt de kenmerken die voor u van belang zijn, opnemen in het programma van eisen. Naarmate meer kenmerken van open source software voor u van belang zijn, kunt u beter onderbouwen dat uw voorkeur uitgaat naar open source software.

3. Vraag: Hoe zorg ik voor een goede onderbouwing van specifieke kenmerken van open source software?

Antwoord: Een goede onderbouwing kan plaatsvinden door de noodzaak cq. wenselijkheid van onderstaande specifieke kenmerken van open source software in (interne) aanbestedingsdocumenten te beargumenteren. Deze onderbouwing is voor interne documentatie bedoeld en van belang indien een geschil ontstaat. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de onderbouwing per aanbestedende dienst kan verschillen. Hieronder worden de specifieke kenmerken van open source software nogmaals genoemd en voorbeeldoverwegingen gegeven die u als aanbestedende dienst zouden kunnen helpen.

Het betreft de onderbouwing van de volgende specifieke kenmerken:

- Vrije verspreiding: U kunt de specifieke wens hebben software verder te willen verspreiden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien het bedoeling is de software aan andere diensten of organisaties te verstrekken.

Voorbeeld: U laat software ontwikkelen om bezoekers te kunnen registreren die zich aanmelden bij de receptie van het pand waar uw organisatie is gehuisvest. Wanneer u zich bij de ontwikkeling van deze software realiseert dat een dergelijke functionaliteit ook voor overige (overheids)organisaties relevant kan zijn, dan kan het wenselijk zijn om deze software ook aan andere organisaties aan te bieden.

- Beschikbaarheid van broncode: Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzonder Informatie (VIR-BI)¹ omvat regels voor de beveiliging van bijzondere informatie bij de Rijksdienst. Ten aanzien van de ontwikkeling en onderhoud van systemen stelt het VIR-BI als eis dat alle wijzigingen in apparatuur, software of procedures controleerbaar moeten zijn. De beschikbaarheid van de broncode, gewaarborgd door open source software, maakt het mogelijk om wijzigingen in detail te controleren. Daarnaast kunnen de continuïteitseis en de verplichte code review uit het studierapport 'beveiliging persoonsgegevens' u onderbouwing bieden ten gunste van open source software. Ook uit de Code voor informatiebeveiliging (hierna Code)² kunt u argumenten putten. Om Trojaanse paarden en/of geheime communicatiekanalen te voorkomen of op te sporen, stelt de Code onder andere voor om programma's "aan te schaffen" als broncode. Wanneer de broncode beschikbaar is, kan en moet deze in detail worden geïnspecteerd om ongewenste functionaliteit op te sporen.

Een andere eis heeft betrekking op de uitbesteding van de ontwikkeling van software.³ De Code eist dat er expliciet rekening wordt gehouden met licentieovereenkomsten, eigendom van software en intellectuele eigendomsrechten. De beschikbaarheid van een licentie waarin de eigendomsrechten zijn beschreven, is een noodzakelijke voorwaarde van open source software. De Code eist eveneens dat er wordt zorggedragen voor een zekerheidstelling in geval de externe partij in gebreke blijft. Het gebruik van open source software is, door de beschikbaarheid van de broncode, een goede methode voor het bieden van de vereiste zekerheid.⁴ Tenslotte biedt het beginsel van transparantie uit de beginselen van behoorlijk ICT-gebruik een argument.

Voorbeeld: Wanneer u de software laat ontwikkelen, zoals bij het vorige voorbeeld beschreven, dan zal de organisatie die de software heeft ontwikkeld in staat zijn om deze software te onderhouden. Wanneer deze software leverancier failliet zou gaan, dan is het zeer welkom dat bijvoorbeeld de leverancier van het postregistratiesysteem tevens in staat is om het verdere onderhoud van het bezoekersregistratiesysteem uit te voeren.

- Toestaan van bewerkingen (afgeleide werken): U kunt op grond van het onderstaande voorbeeld de specifieke wens hebben dat de software door de aanbestedende dienst of een derde kan worden aangepast. Het criterium ziet daarbij niet alleen op de technische mogelijkheid tot wijziging, maar ook op de juridische. Daarmee wordt bedoeld dat het bewerken niet alleen technisch mogelijk moet zijn, maar ook moet worden toegestaan door de rechthebbende.⁵ Ook indien de broncode beschikbaar is, is het in veel gevallen

1 Staatscourant nr. 47, dinsdag 9 maart 2004.

2 Code voor informatiebeveiliging: 2000, Eigenaar: Ministerie van Economische Zaken/Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Nederlands Normalisatie-instituut. Copyright: Nederlands Normalisatie-instituut.

3 Code voor informatiebeveiliging 2000, paragraaf 10.5.5

4 Een andere methode om de beschikbaarheid van de broncode te garanderen, zou escrow kunnen zijn.

5 Bepaalde technieken (reverse-engineering, decompilatie en disassembleren etc.) maken het technisch mogelijk

niet toegestaan de software te bewerken.

Voorbeeld: Wanneer u op enig moment besluit om het bezoekersregistratiesysteem en het registratiesysteem van u eigen medewerkers te combineren, dan moet het mogelijk zijn om een interface tussen deze twee toepassingen tot stand te brengen. Het kan dan noodzakelijk zijn om de software aan te passen. Dit moet dan echter wel mogelijk zijn.

- *Geen discriminatie ten opzichte van personen of groepen:* Argument hiervoor kan zijn dat de software niet alleen voor een bepaalde doelgroep – bijvoorbeeld de overheid – is voorbehouden. De aanbestedende dienst zou kunnen streven naar maximale voordeel te behalen bij het proces door de maximale diversiteit van personen en groepen in gelijke mate in staat te stellen bij te dragen aan deze software.

Voorbeeld: Wanneer u software ten behoeve van kantoor automatisering laat ontwikkelen, dan kan het zeer onwenselijk zijn dat de licentie van deze software zodanig is ingericht dat gebruikers van een Microsoft besturingssysteem geen gebruik kunnen maken van de ontwikkelde software. Dit zou in de praktijk betekenen dat slecht een (zeer) beperkte groep gebruikers de software daadwerkelijk kunnen gebruiken.

- *Geen onderscheid ten opzichte van toepassingsgebieden:* In dit geval dient u te kunnen beargumenteren dat de licentie behorende bij de software niemand mag verbieden het programma te gebruiken voor een bepaald toepassingsgebied. Zie onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld: Indien u software laat ontwikkelen voor het voeren van een financiële administratie en u zou op termijn deze software bijvoorbeeld beschikbaar willen stellen aan een medische instelling, dan kan het een probleem zijn als de licentie niet toestaat de betreffende software niet mag worden toegepast in het kader van administraties die betrekking hebben op genetisch onderzoek.

- *Verspreiding van de licentie:* Het kan een specifieke wens van de aanbestedende dienst zijn, dat de rechten die aan de software zijn verbonden van toepassing zijn voor iedereen die de software verkrijgt. Die partijen zijn niet verplicht om een additionele licentie te nemen.

Voorbeeld: Zie het eerste voorbeeld.

- *De licentie mag niet productspecifiek zijn:* De aanbestedende dienst kan de specifieke wens hebben dat de rechten die aan de software zijn verbonden niet afhankelijk mogen zijn van een speciale softwaredistributie waar de software deel van uitmaakt. Als de software uit die distributie wordt gehaald en wordt gebruikt of verspreid binnen de licentievoorwaarden van de software, moeten alle partijen, naar wie de software is geherdistribueerd, dezelfde rechten hebben als zijn toegekend in combinatie met de originele softwaredistributie.

Voorbeeld: Wanneer u in aanvulling op bestaande software, software laat ontwikkelen die bijvoorbeeld betrekking heeft op het afschrijven van kapitaalgoederen, dan kan het zinvol zijn om deze aanvulling onafhankelijk van het 'hoofdprogramma' aan te bieden. Om dit mogelijk te maken, mogen de voorwaarden voor de 'afschrijvingssoftware' niet afwijken van die van het hoofdprogramma.

- *De licentie mag andere software niet beperken:* Het kan een specifieke wens van de aanbestedende dienst zijn dat de licentie geen beperkingen mag opleggen aan andere

software te bewerken. Het bewerken van de software is krachtens veel licenties niet toegestaan.

software die samen met de gelicentieerde software is verspreid. De licentie mag bijvoorbeeld niet eisen dat alle andere programma's die op hetzelfde medium worden verspreid open source software moeten zijn.

Voorbeeld: Wanneer u besluit bijvoorbeeld software te gaan verspreiden tezamen met een conversie tool om bestaande administraties in de nieuwe software op te kunnen nemen, dan is het niet wenselijk dat het gebruik van deze conversie tool aan banden wordt gelegd door de licentie van het 'hoofdprogramma'.

- *Integriteit van de broncode van de auteur:* *Het kan een specifieke wens van de aanbestedende dienst zijn dat verspreiding van aangepaste broncode/afgeleide werken alleen mag plaatsvinden onder een andere naam of een andere versienummer dan de originele software.*

Voorbeeld: Indien u software verspreidt en de naam van uw organisatie aan de software verbindt, dan is het niet wenselijk dat andere partijen gewijzigde versies van deze software op uw naam uitgeven. Als er zich problemen zouden voordoen met deze gewijzigde versies, dan kan uw organisatie daarop worden aangekeken.

Voorbeeld: Indien u software gebruikt voor het voeren van uw financiële administratie, dan is het van belang dat deze software goed functioneert. Wanneer u weet wie de makers is van de software, dan kunt u vaststellen of het gaat om een gerenommeerde ontwikkelaar. Dit geeft u meer zekerheid ten aanzien van de kwaliteit van de software.

4. Vraag: Hoe voorkom ik dat jonge en kleine ondernemingen die open source oplossingen aanbieden, worden uitgesloten van de aanbesteding?

Antwoord: Om het gebruik van open source software te bevorderen, is het van belang om evenwichtige selectiecriteria te kiezen die aanbieders van open source software niet bij voorbaat op een achterstandspositie zetten ten opzichte van aanbieders van andersoortige software. Proportionaliteit tussen de gestelde selectiecriteria en de opdracht is van essentieel belang.

Voor open standaarden geldt dit niet of nauwelijks, aangezien de gegadigden die zich richten op open standaarden niet voldoen aan een bepaald profiel.

5. Vraag: Hoe kan ik een open source oplossing als eis dan wel als voorkeur in aanbestedingsdocumenten opnemen? En kan ik vervolgens naar een specifieke open source oplossing verwijzen?

Antwoord: Het feit dat de aanbestedende dienst al een keuze heeft gemaakt om closed source en open source software een gelijke kans te bieden in een aanbestedingstraject, houdt in dat in ieder geval de volgende specifieke kenmerken van open source software in het programma van eisen (bestek) zullen moeten worden opgenomen:⁶

⁶ Vergelijk paragraaf 2.2.1 Deel A Handleiding Open Standaarden en Open Source Software in Nederlandse en Europese Aanbestedingen

- *vrije verspreiding;*
- *beschikbaarheid van de broncode;*
- *mogelijkheid tot aanpassingen of bewerkingen van de software;*
- *integriteit van de broncode;*
- *geen discriminatie ten opzichte van toepassingsgebieden;*
- *verspreiding van de licentie;*
- *de licentie mag niet productspecifiek zijn;*
- *de licentie mag andere software niet beperken, en*
- *de licentie moet technologie-neutraal zijn.*

Voor het opnemen van open source software geldt dat dit in beginsel kan plaatsvinden door een beschrijving van de specifieke kenmerken van open source software als technische specificaties in het programma van eisen op te nemen.

Het opnemen van open source software 'sec' als eis (een open source product) in het programma van eisen kan, mits de zinsnede "of daarmee overeenstemmend" wordt opgenomen. Voorwaarde is wel dat alle specifieke kenmerken van open source software een vereiste zijn voor de aanbestedende dienst in relatie tot gewenste product. Voor hoe één en ander daadwerkelijk in de aanbestedingsdocumenten wordt verwoord, wordt verwezen naar deel B van de uitgebreide handleiding.

3. Open standaarden in een aanbesteding

3.1 Inleiding

Open standaarden kunnen onder bepaalde voorwaarden als eis worden gesteld, danwel als voorkeur worden opgenomen in de aanbesteding. Hieronder wordt u door middel van de meest gestelde vragen en de bijbehorende antwoorden handvatten geboden om open standaarden als eis danwel als voorkeur op te nemen in de aanbestedingsdocumenten.

3.2 Vraag en antwoord open standaarden

1. Vraag: wat zijn de specifieke kenmerken van open standaarden?

Antwoord: Om te weten hoe u open standaarden een plaats kunt geven in de aanbestedingsdocumenten, dient u te weten wat de specifieke kenmerken van open standaarden zijn:

Kenmerk	Toelichting
1. Open beslissingsprocedure	De standaarden worden op basis van een open beslissingsprocedure (consensus of meerderheidsbeslissing, etc.) vastgesteld;
2. Vrij toetredingsbeleid tot de beheerorganisatie	Het beheer van de standaard ligt bij een not-for-profit organisatie die een volledig vrij toetredingsbeleid kent;
3. Publicatie	De standaarden zijn gepubliceerd;
4. Lage kosten voor het gebruik	De kosten voor het gebruik van de standaard zijn laag en vormen geen drempel voor toegang tot de standaard. Eventueel aanwezig intellectueel eigendom dat aan een open standaard ten grondslag ligt, wordt royalty-free ter beschikking gesteld;
5. Geen beperkende voorwaarden omtrent het hergebruik	Er zijn geen beperkende voorwaarden omtrent het hergebruik van een standaard.

2. Vraag: Wanneer kan ik open standaarden als eis danwel als voorkeur opnemen in aanbestedingsdocumenten?

Antwoord: De legitimatie om open standaarden te bevorderen in een aanbestedingstraject moet primair worden gezocht in het aanbestedingsrecht en de bijbehorende jurisprudentie. Naast deze primaire legitimatie in het aanbestedingsrecht, bieden verschillende wet- en regelgeving aanknopingspunten die legitimeren dat de specifieke kenmerken van open standaarden in de aanbestedingsstukken worden opgenomen.

Ter bevordering van het gebruik van open standaarden biedt de Europese richtlijn voor het hergebruik van informatie uit de publieke sector⁷ aanknopingspunten. De algemene beginselen van behoorlijk ICT-gebruik bieden eveneens aanknopingspunten voor het gebruik van open standaarden.

⁷ Directive 2003/98/EC of the European Parliament and the council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. Deze richtlijn moet worden omgezet in nationale wetgeving, die uiterlijk op 1 juli in werking treedt.

Voor het opnemen in de aanbestedingsdocumenten van een open standaard als eis, geldt dat u moet kunnen aantonen dat de door u gewenste open standaard inderdaad de enige oplossing is. Indien u kunt motiveren dat slechts een deel van de kenmerken van open standaarden in dit geval relevant zijn, dan kunt open standaarden slechts als voorkeur opnemen in uw aanbestedingsdocumenten.

3. Vraag: Hoe zorg ik voor een goede onderbouwing van specifieke kenmerken van open standaarden?

Antwoord: Een goede onderbouwing kan plaatsvinden door de noodzaak cq. wenselijkheid van de specifieke kenmerken van open standaarden te beargumenteren. De kenmerken van open standaarden kunnen worden gekwalificeerd als technische specificaties in de zin van de aanbestedingsrichtlijnen. De onderbouwing is voor interne documentatie bedoeld. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de onderbouwing per aanbestedende dienst kan verschillen.

Hieronder worden de specifieke kenmerken nogmaals genoemd en voorbeeldoverwegingen gegeven die u als aanbestedende dienst zouden kunnen helpen. Het betreft de onderbouwing van de volgende specifieke kenmerken:

- *Open beslissingsprocedure: Het vaststellen van een standaard op basis van een open beslissingsprocedure, dat wil zeggen een beslissingsprocedure die bijvoorbeeld op basis van een consensus of meerderheidsbeslissing, biedt u de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de indeling van de gegevens en op de kwaliteit en ontwikkelingsrichting van de standaard. Door invloed uit te oefenen op de indeling van de gegevens kan u er voor zorgen dat de standaard zo veel mogelijk voldoet aan het door u gewenste gebruik. Indien u de open standaard wil gaan gebruiken om gegevens uit te wisselen met verschillende groepen van gebruikers, dan is de totstandkoming van de standaard in een open beslissingsprocedure voor u van belang.*

Voorbeeld: Wanneer u financiële (verslagleggings)gegevens wil uitwisselen met verschillende partijen, zoals bijvoorbeeld uw bank, uw accountant(s)dienst, de Rekenkamer, de Belastingdienst, dan is het van belang dat deze partijen hun (functionele) eisen aan de standaard naar voren hebben gebracht tijdens de beslissingsprocedure met betrekking tot de inrichting van de standaard. XBRL is een voorbeeld van een open standaard gericht op de financiële gegevens met een open beslissingsprocedure.

- *Vrij toetredingsbeleid tot de beheerorganisatie: Een vrij toetredingsbeleid, dat wil zeggen een toetredingsbeleid dat geen partijen vooraf uitsluit van toetreding, stelt u en andere organisaties die van de gegevens van de aanbestedende dienst gebruik maken - haar partners in de informatieketen - in staat toe te treden tot de beheerorganisatie. Voor de continuïteit van de standaard is het van belang dat de standaard op adequate wijze wordt beheerd en wordt aangepast aan veranderende inzichten, omstandigheden en technologie. Toegang tot het beheer van de standaard is van belang wanneer u invloed wilt (blijven) uitoefenen op de verdere ontwikkeling van de standaard, zodat het formaat van de standaard bruikbaar blijft voor uw doelstellingen of juist beter zal gaan aansluiten op uw doelstellingen. Het vrije toetredingsbeleid voorkomt afhankelijkheid van één bepaalde leverancier, en gaat daarmee monopolievorming tegen.*

Voorbeeld: De XBRL standaard wordt beheerd door XBRL (Nederland). Iedere belangstellende organisatie kan lid worden van deze 'vereniging' en op die manier invloed uitoefenen op de verspreiding en ontwikkeling van de standaard.

- *Publicatie: Publicatie van een standaard maakt het mogelijk dat de standaard onafhankelijk van de beheerder van de standaard bij de aanbestedende dienst en bij de*

partners in de informatieketen kan worden geïmplementeerd. Wanneer u gegevens wil uitwisselen met andere partijen, dan is het van belang dat zij op een eenvoudige manier kennis kunnen nemen van de inrichting van de standaard. Dit is des te meer van belang wanneer te verwachten is dat de gegevens ook door andere organisaties, waarmee geen direct contact plaatsvindt, gebruikt zullen worden.

Voorbeeld: Wanneer u financiële gegevens wil publiceren, bijvoorbeeld in XBRL formaat, dan moeten de partijen voor wie de gegevens zijn bedoeld, zoals bijvoorbeeld de belastingdienst, kunnen beschikken over informatie met betrekking tot de inrichting van het XBRL formaat. Wanneer de informatie over de inrichting van de standaard ontbreekt, dan zullen andere partijen niet in staat zijn om de inhoud van de gegevens te verwerken en begrijpen.

- *Lage kosten voor het gebruik: Voor het gebruik van standaarden kunnen licentiegelden verschuldigd zijn. Wanneer u gegevens wenst uit wisselen met (veel) partijen, dan is het van belang dat er geen drempels bestaan die toegang tot de standaard bemoeilijken. Zo'n drempel zou gelegen kunnen zijn in (hoge) kosten van het gebruik van de standaard.*

Voorbeeld: Wanneer u gegevens beschikbaar wil stellen aan of gegevens verlangt van burgers, dan is het van belang de kosten te beperken. Zo vindt een groot deel van de belastingaangifte door burgers plaats op elektronische wijze, volgens een door de belastingdienst beschikbaar gesteld formaat. Indien het gebruik van een elektronisch aangiftebiljet geld zou kosten, dan zou dit ten koste gaan van de bereidheid om de aangifte elektronisch aan te bieden.

- *Geen beperkende voorwaarden omtrent het hergebruik: Beperkingen omtrent het hergebruik van de standaard kan bepaalde partijen binnen de informatieketen uitsluiten van het gebruik van de betreffende standaard. Het is uiteraard van belang dat u in staat bent om de standaard in te zetten op de wijze die past binnen uw doelstellingen van het gebruik van de standaard. Door bijvoorbeeld veranderende omstandigheden en technologieën kan het noodzakelijk zijn om de wijze waarop de standaard wordt ingezet te wijzigen. Wanneer dit het geval is, dan moet het mogelijk zijn om de standaard te blijven gebruiken, zonder dat er beperkende voorwaarden zijn die het gebruik van de standaard in de weg staan.*

Voorbeeld: Wanneer XBRL wordt ingezet om financiële gegevens uit wisselen met de Rekenkamer, dan zou het geen probleem vormen als XBRL de beperkende voorwaarde zou bevatten dat de standaard slechts gebruikt mag worden voor de uitwisseling van gegevens met not-for-profit organisaties. Deze voorwaarde zou echter wel een probleem kunnen gaan vormen wanneer de betreffende overheidsorganisatie geprivatiseerd zou worden en de financiële gegevens ook ter beschikking moeten worden gesteld aan beleggingsinstellingen.

4. Vraag: Hoe kan ik open standaarden als eis danwel als voorkeur in de aanbestedingsdocumenten opnemen? En kan ik vervolgens naar een specifieke standaard verwijzen?

Antwoord: In het geval de aanbestedende dienst heeft besloten open standaarden te bevorderen in het aanbestedingstraject zullen in ieder geval de specifieke kenmerken van open standaarden naar voren moeten komen in de aanbestedingstukken.⁸

⁸ Vergelijk paragraaf 2.1.1.1 Deel A Handleiding Open Standaarden en Open Source Software in Nederlandse en Europese Aanbestedingen.

Verwijzingen naar specifieke standaarden zijn toegestaan, voorzover het open standaarden betreft, die verwijzen naar:

- *nationale normen ter omzetting van Europese normen, of*
- *Europese technische goedkeuringen, of*
- *gemeenschappelijke technische specificaties.*

Onder bepaalde limitatieve omstandigheden kan worden afgeweken van bovengenoemde verwijzing. Indien er terzake:

- *geen Europese normen;*
- *geen Europese technische goedkeuringen of*
- *geen gemeenschappelijke technische specificaties bestaan, en*
- *het is niet mogelijk om de technische specificaties aan te geven door verwijzing naar nationale technische specificaties of andere documenten,*

dan is het mogelijk alsnog naar de open standaard bij naam en toenaam te verwijzen, mits de verwijzing vergezeld gaat van de vermelding "of daarmee overeenstemmend".

Om te voorkomen dat in strijd wordt gehandeld met het non-discriminatiebeginsel wordt zowel in geval van een eis als een voorkeur aanbevolen om de zinsnede "of daarmee overeenstemmend" op te nemen. Het opnemen van de zinsnede "of daarmee overeenstemmend" is echter niet vrijblijvend. De aanbestedende dienst neemt hierdoor de verplichting op zich om achteraf aan te tonen dat inderdaad is gebleken dat er tussen de aanbiedingen bijvoorbeeld geen gelijkwaardige (gesloten) software producten zijn aangeboden die voldoen aan de gestelde eisen van de aanbestedende dienst. Met deze bewijslast dient de aanbestedende dienst voldoende rekening te houden.

Voor hoe één en ander daadwerkelijk in de aanbestedingsdocumenten wordt verwoord, wordt verwezen naar deel B van de uitgebreide Handleiding.

4. Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat onder de hierboven genoemde voorwaarden open standaarden en/of een open source oplossing als eis kan worden gesteld, dan wel als voorkeur worden opgenomen in de aanbesteding. Waarbij in het aanbestedingdocument iedere keer de zinssnede "of daarmee overeenstemmend" wordt opgenomen. Dit om te voldoen aan het discriminatieverbod van artikel 28 EG verdrag. Van belang is om in de voorfase van de aanbesteding een goede en gerichte keuze te maken voor Open Source Software of Open Standaarden en deze keuze middels het correct hanteren van selectie en gunningscriteria zoals die in de handleiding zijn opgenomen. Juist ook een goede hantering van de selectiecriteria en gunningscriteria zijn een belangrijke factor om Open Source Software in aanbestedingen een kans te geven. Voor meer informatie verwijzen wij u graag naar de uitgebreide handleiding van dit Programma bureau over Open Standaarden en Open Source Software in Europese aanbestedingen.