

Fiche: Mededeling maatregelen tegen lock-in bij opbouw van ICT-systemen**1. Algemene gegevens*****Titel voorstel***

Maatregelen tegen lock-in: opbouw van open ICT-systemen door een beter gebruik van normen bij overheidsopdrachten

Datum ontvangst Commissiedocument

Donderdag 27 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013)455

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041009

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met ministerie van Economische Zaken.

2. Essentie voorstel

Veel organisaties zitten vast aan hun ICT-systemen en/of ICT-leveranciers ('lock-in'), omdat alleen hun provider/leverancier exact weet hoe deze systemen functioneren. Voor de aanschaf van nieuwe onderdelen of licenties zijn ze daardoor op diezelfde leverancier aangewezen. Dit gebrek aan mededinging drijft de kosten omhoog. Volgens de Commissie gaat per jaar in de overheidssector binnen de EU ongeveer 1,1 miljard EUR onnodig verloren.

Door gebruik te maken van ICT-systemen die op standaarden (of te wel "normen")¹ berusten in plaats van op een fabrikantgebonden technologie, kunnen restrictieve praktijken bij overheidsopdrachten worden opgebroken. Standaarden zorgen er namelijk voor dat fundamentele kennis over een systeem algemeen beschikbaar is en creëren daarmee gelijke omstandigheden voor alle ICT-leveranciers. Door beter gebruik van ICT-standaarden bij aanbestedingen kunnen concurrenten alternatieve oplossingen aanbieden. Hierdoor worden

¹ In de Nederlandse vertaling van mededeling wordt gesproken van "normen", terwijl in de Engelse versie "standards" wordt gehanteerd. In Nederland spreken we in dit verband bij voorkeur over (open) standaarden.

overheden minder afhankelijk van leveranciers en wordt de concurrentie versterkt. Dit leidt ertoe dat de prijzen dalen en de kwaliteit (wellicht) verbetert.

In de Digitale Agenda voor Europa² werd vastgesteld dat lock-in voor overheden een probleem vormt. In kernactie 23 van de Digitale Agenda wordt daarom ingegaan op het verband tussen ICT-standaarden en openbare aanbestedingen. De onderhavige mededeling van de Commissie en bijgevoegde concept-gids zijn een uitvloeisel van deze kernactie.

Met de mededeling beoogt de Commissie overheden te helpen standaarden bij overheidsopdrachten te gebruiken en het gevaar van lock-in te verminderen. Bij de mededeling van de Commissie is een praktische gids gevoegd (*"Gids voor openbare aanbestedingen voor op normen gebaseerde ICT, elementen van goede praktijken"*).³ De Europese Commissie heeft in de gids de voornaamste problemen waarmee overheidsinstanties bij de aankoop van ICT-systemen geconfronteerd worden, geïdentificeerd en de best practices van een aantal lidstaten dat zich actief inzet om voor deze problemen een oplossing te vinden op een rijtje gezet.

De gids omvat aanbevelingen aan de lidstaten voor activiteiten (zie grijze kaders met "What to do?" en "Who should act?"). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen activiteitenclusters op centraal, lokaal en individueel niveau (zie p. 9 en 10 van de gids). In de laatste paragraaf van de mededeling roept de Commissie alle overheden in de lidstaten op om met behulp van de gids de lock-in te verminderen en de interoperabiliteit, concurrentie en innovatie te bevorderen. De Commissie verwacht dat er meer gespecialiseerde versies van de gids zullen ontstaan en zal het uitwisselen van best practices verder ondersteunen door bijeenkomsten te organiseren en een website op te zetten.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Er wordt in de Mededeling geen concrete wet- en regelgeving aangekondigd.

Bevoegdheidsvaststelling

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling is positief. De mededeling betreft de interne markt. Op dit terrein heeft de EU gedeelde bevoegdheden met de lidstaten (WVEU, artikel 4, lid 2, sub a). De EU is bevoegd op dit terrein op te treden.

² Digitale Agenda voor Europa, COM(2010) 245, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\):NL:NOT](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R(01):NL:NOT)

³ "Guide for the procurement of standards-based ICT — Elements of Good Practice", COM(2013) 455 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0224:FIN:EN:PDF>. De gids is momenteel alleen in het Engels beschikbaar.

Subsidiariteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. Het voorstel bestaat uit beleid gericht op het verbeteren van de interoperabiliteit en de leveranciersafhankelijkheid en het gevaar van lock-in te verminderen. Omdat de softwaremarkt sterk internationaal wordt bepaald en aanbestedingen op grond van de aanbestedingsregels grensoverschrijdend en informatie-uitwisseling van de overheid niet stopt bij de landgrens, is het van belang dat dit probleem op Europees niveau wordt aangepakt.

Proportionaliteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens positief. De Mededeling laat ruimte voor nationale inzet en staat inhoudelijk in de juiste verhouding tot de geformuleerde doelstellingen. Het sluit aan bij wat we in Nederland op het gebied van open standaarden doen.

Financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten

De commissie schat in dat meer gebruik van (open)standaarden in eerste instantie kosten verhogend werkt maar op de lange termijn structureel kostenverlagend, zowel voor het bedrijfsleven als de overheid. Omdat de lijn van de mededeling aansluit bij het Nederlandse beleid en de meeste aanbevolen activiteiten voor de Nederlandse overheid niet nieuw zijn, zijn de verwachte extra financiële kosten van opvolging in eerste instantie beperkt. De Gids is bedoeld als handleiding voor overheidsdiensten en heeft geen juridische status. Er is geen inschatting te geven wat de effecten op regeldruk en administratieve lasten zijn. Daarbij zij aangetekend dat Nederland momenteel al een actieve rol speelt binnen de Europese Unie in het delen van kennis rondom dit thema.⁴

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Mochten er eventuele gevolgen zijn voor de EU-begroting (hetgeen niet wordt verwacht), dan is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland staat positief tegenover hoofdlijn uit de mededeling. Deze sluit aan bij het geldende beleid voor open standaarden van de Nederlandse overheid. Nederland loopt met een aantal andere Europese landen, zoals Duitsland en Noorwegen voorop. Aangezien softwaremarkten veelal internationaal zijn, is geharmoniseerd beleid voor open standaarden erg gewenst, ook om de adoptie hiervan in Nederland te vergemakkelijken. Bovendien dragen internationaal ontwikkelde en breed gebruikte open standaarden bij aan een gelijk Europees speelveld. Hierdoor verbetert de toegang voor Nederlandse bedrijven tot markten in andere EU-lidstaten.

De meeste aanbevolen activiteiten voor het centrale en lokale niveau worden in Nederland al uitgevoerd. Dit zorgt er wel voor dat de gids voor Nederlands relatief abstract is. Het huidige

⁴ De UK Cabinet Office maakte in 2012 beleid voor het gebruik van open standaarden openbaar dat in hoge mate geïnspireerd was door het Nederlandse beleid.

Nederlandse beleid is namelijk helderder en verder uitgewerkt dan de handreikingen die de gids doet.

De toekomstige kennisuitwisseling die de Europese Commissie rondom het thema voorstelt wordt ook gesteund. Nederland is reeds internationaal actief op dit onderwerp. De ervaring leert dat het belang van standaardisatie vaak grenzen overstijgt en dat het waardevol is om rondom open standaarden kennis uit te wisselen met de Europese Commissie en andere lidstaten. Dit zorgt ook voor een meer uniforme aanpak waardoor voor ICT-leveranciers die internationaal actief zijn, het eenvoudiger is om zich te conformeren.

Nederlands beleid

De hoofdlijn en aanbevolen activiteiten van de mededeling sluiten goed aan bij het beleid rondom open ICT-standaarden van de Nederlandse overheid. Veel van de aanbevolen activiteiten voor het centrale en lokale niveau worden reeds door de Nederlandse overheid uitgevoerd en lijken in een aantal gevallen geïnspireerd op de Nederlandse aanpak. Onderstaand overzicht omvat een korte beschrijving van het Nederlandse beleid en laat zien dat Nederland al grotendeels handelt in overeenstemming met de aanbevelingen.

- 1) Voor de Nederlandse overheid zijn open ICT-standaarden de norm. Ze dienen als middel om zowel de interoperabiliteit als leveranciersafhankelijkheid te vergroten. Het beleid is vastgelegd in de Digitale Agenda.nl (Kamerstuk 29515, nr. 331). Deze agenda schetst het ICT-beleid voor de periode 2011–2015.
- 2) De Nederlandse overheid heeft het College en Forum Standaardisatie ingesteld ("Instellingsbesluit College en Forum Standaardisatie 2012", Staatscourant, 2011, nr. 23581). De instellingen hebben tot hoofdtaak om in verband met veilige en betrouwbare uitwisseling en (her)gebruik van gegevens te bevorderen dat open standaarden (technisch, eenduidige betekenis van begrippen en procesafspraken) overheidsbreed worden toegepast. Beide instellingen worden bijgestaan door het Bureau Forum Standaardisatie, ondergebracht bij Logius, dat de rol van kenniscentrum vervult. Het Bureau biedt ondermeer advies en hulpmiddelen, zoals sjabloon-besteksteksten voor inkopers en voert een jaarlijkse voortgangsmonitor uit waarin ook uitgevoerde aanbestedingen worden bekeken.
- 3) Ter bevordering van het gebruik van open standaarden binnen de (semi)overheid publiceren College en Forum Standaardisatie een lijst. In die lijst staan aanbevolen en verplichte open standaarden voor de (semi)publieke sector. Voor de verplichte standaarden geldt het zogenoemde 'pas toe of leg uit'-principe.
- 4) Sinds eind 2011 bestaat de Informatiseringstrategie Rijk (Kamerstuk 26643, nr. 216), waarmee gewerkt wordt aan verdergaande standaardisatie, generiek gebruik en hergebruik van ICT. Deze strategie draagt bij aan de financiële taakstellingen in het kader van de compacte rijksdienst en hervormingsagenda.
- 5) Voor het Rijk is 'pas toe of leg uit' vastgelegd in de "Instructie rijksdienst bij aanschaf ICT-diensten of ICT-producten". Deze instructie schrijft voor dat bij de aanschaf van een ICT-dienst of ICT-product voor een toepassingsgebied dat voorkomt op de lijst die op de website www.forumstandaardisatie.nl is gepubliceerd, wordt gekozen voor een ICT-dienst of een ICT-

product dat gebruikt maakt van een bij het desbetreffende toepassingsgebied vermelde open standaard. In aanvulling op de Rijksinstructie is in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegd dat Rijksoverheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van hun jaarverslag expliciet verantwoording afleggen over de mate van naleving van 'pas toe of leg uit'.

- 6) Voor decentrale overheden is 'pas toe of leg uit' opgenomen in resultaatverplichting 20 van de "Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid" (i-NUP) van mei 2011". In de richtlijnen bij het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' is opgenomen dat provincies en gemeenten in de paragraaf bedrijfsvoering van hun jaarverslag verantwoording afleggen over het gebruik van open standaarden. KING treedt richting gemeenten op als kenniscentrum en heeft als hulpmiddel o.a. de GEMMA Softwarecatalogus ontwikkeld.

Door het overheidsbrede informatiebeleid (open standaarden, i-NUP, Digitale Agenda) en het rijksoverheidsbeleid (Compacte Rijksdienst, Hervormingsagenda en I-strategie Rijksdienst en het aanpalende Rijksinkoopbeleid) gaat het met interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid ook zichtbaar de goede kant op: er is sprake van meer standaardisatie, toenemend hergebruik van ondermeer generieke voorzieningen en een groeiend gebruik van open standaarden.

Niettegenstaande de positieve houding van Nederland kunnen de onderstaande opmerkingen worden gemaakt.

- De mededeling beperkt zich tot de aanschaf van software. Er wordt echter bij overheden ook veel software in-house ontwikkeld. Ook het daarbij gebruiken van open standaarden voorkomt lock-in zodra andere software gemaakt of gekocht wordt, die daarmee moet kunnen communiceren. Het Nederlandse beleid schrijft om die reden het principe van "pas toe of leg uit" toe en het gebruik van open standaarden voor bij zowel aanbestedingen als in-house softwareontwikkeling.
- In verschillende, belangrijke segmenten van de softwaremarkt is slechts een zeer beperkt aantal aanbieders actief. In die markten zijn er überhaupt weinig of geen alternatieven. De mededeling gaat op deze situaties niet in.
- Het Nederlandse beleid gaat uit van *open* standaarden. Dat wil zeggen standaarden met een open beheerproces die op geen enkele wijze leveranciersspecifiek zijn. De openheid is een voorwaarde om tegelijkertijd zowel de interoperabiliteit als de leveranciersafhankelijkheid te vergroten. Het belang van openheid komt vrij impliciet terug in de mededeling en de gids. In de recente Europese regelgeving komt de openheid van standaarden wel expliciet terug, zoals in de in de gids aangehaalde Verordening betreffende Europese normalisatie⁵ en in de nieuwe Richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie⁶. Het zou goed zijn als de definities uit deze regelgeving geharmoniseerd en actief uitgedragen worden.
- De gids is alleen beschikbaar in het Engels. Om de doorwerking van de gids en toekomstige Europese documenten rondom dit thema te vergroten zou het goed zijn als deze ook worden vertaald in de talen van de andere lidstaten.

⁵ Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:NL:PDF>

⁶ Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0275&language=NL&ring=A7-2012-0404>

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden (vanaf 4b)

-

5. Betrokken partijen

a) Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met ministerie van Economische Zaken

b) Contactambtenaar eerstverantwoordelijk ministerie

R. Guernaoui, Directie Faciliteiten, Huisvestings- en Inkoopbeleid Rijk
C.H. Schrijver, Directie Faciliteiten, Huisvestings- en Inkoopbeleid Rijk

c.) Contactambtenaar financiële afdeling

Justin Rosing, Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering/Directie Financieel Economische Zaken, 06-50444468, justin.rosing@minbzk.nl

d) Contactambtenaar betrokken ministerie en/of decentrale overheid

Ministerie van Economische Zaken

Joost Hartlief, Directie Regeldruk & ICT-beleid, 070-3796609, j.hartlief@minez.nl
Erik Wijnen, Directie Regeldruk & ICT-beleid, 06-52098626, E.L.Wijnen@minez.nl
Jochem Sprenger, Directie Europa, 070 379 6217, j.j.l.sprenger@minez.nl
Sander van Sluis, Directie Marktwerking en Consumenten, 070 379 6738, s.j.vansluis@minez.nl

Vereniging Nederlandse gemeenten:

Kees Duijvelaar VNG, kees.duijvelaar@vng.nl

Inter Provinciaal Oveleg

Arianne de Man, 06-10411611, adman@ipo.nl

Unie van Waterschappen

Ellen Verhoog, 070-3519751, everhoog@uvw.nl

Regiegroep Regeldruk

Stefan Koreneef, directie regeldruk en ICT-beleid, 070-3798130, s.koreneef@minez.nl
Dimitri Verhoeven, directie regeldruk en ICT-beleid, 070-3796447, d.f.verhoeven@minez.nl

Meelezers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Michiel Schoo, Directoraat-Generaal Bestuurszaken en Koninkrijksrelaties/B&I 06-507 68 022,
Michiel.Schoo@minbzk.nl

Marnix Dijkman, Constitutionele en Wetgevingszaken, 06-528 09 572, marnix.dijkman@minbzk.nl

Emily Horninge, Constitutionele en Wetgevingszaken, 06-116 17 849, emily.Horninge@minbzk.nl

Frank Bouman, Internationale Zaken, 06-528 09 089, frank.bouman@minbzk.nl

Bart Knubben, Bureau Forum Standaardisatie, 06-21162373, bart.knubben@logius.nl

Ludwig Oberendorff, Bureau Forum Standaardisatie, 06- 6 52311217, ludwig.oberendorff@logius.nl

Roel van Beelen, Directie Informatiseringsbeleid Rijk, 06-50738035, roel.beelen@minbzk.nl

Ministerie van Financiën

Clairette van der Lans Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (voor salarissen) 070-342 7311, c.c.lans@minfin.nl,

Sjoerd Peereboom, DG Belastingen, cluster IV, 070-342 7909, 06-186 05 284,
(s.peereboom@minfin.nl)

Rob Overdevest, DG Belastingen, cluster IV, 06-186 01 943 (r.g.m.overdevest@minfin.nl).

Alex Raes, Inspectie Rijksfinanciën 070-342 7346, a.a.m.raes@minfin.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Martijn Schreuder Goedheijt LLM bDGES/DIE/DIE-IN 070-348 64 86,
m.schreudergoedheijt@minbuza.nl