

# **CONTRA EXPERTISE AANBESTEDING GOUD**

**Gezamenlijke Ontwikkeling Universele rijksDesktop**

# **CONTRA EXPERTISE AANBESTEDING GOUD**

## **Gezamenlijke Ontwikkeling Universele rijksDesktop**

**Reinout Rinzema (Stibbe), Eva Visser (Stibbe), Joost Beukers, Hans Pronk, Reinier Balt**

**10 juli 2007**

**status** Definitief

**versie** 1.0

**interne toets** Wim Schimmel

Copyright © 2007 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
	1.1 Aanleiding	2
	1.2 Doel van dit document	2
	1.3 Doelgroep	2
	1.4 Uitgangspunten	2
<b>2</b>	<b>Opdracht</b>	<b>3</b>
	2.1 Opdrachtformulering	3
	2.2 Gevolgde aanpak	3
	2.3 Bronnen	4
<b>3</b>	<b>Normenkader voor contra-expertise</b>	<b>5</b>
	3.1 Inleiding	5
	3.2 Wensen Tweede Kamer en toezeggingen staatssecretaris	5
	3.3 Europese Aanbestedingen	6
<b>4</b>	<b>Context van het project GOUD</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>9</b>
	5.1 Juridische bevindingen algemeen	9
	5.2 Selectiedocument	10
	5.3 Juridische bevindingen Programma van Eisen	12
	5.4 Bevindingen van technische aard	13
<b>6</b>	<b>Reflectie</b>	<b>16</b>
	6.1 Is een volledig op open source / open standaarden gebaseerde werkplek realistisch?	16
	6.2 Is GOUD 1 een goede eerste stap?	16
	6.3 Verdere introductie open source componenten	17
	6.4 Andere ontwikkelingen en het belang van open standaarden	17
	6.5 Architectuur	17
	6.6 Keuze voor het type leverancier	18
<b>7</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
	7.1 Conclusie	19
	7.2 Aanbevelingen	19

# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

Op 1 augustus 2007 zal een niet-openbare aanbestedingsprocedure worden gestart voor de verwerving van dienstverlening en programmatuur voor een uniforme inrichting van werkplekcomputers binnen een vijftal ministeries. Het ministerie van Financiën treedt op als aanbestedende dienst namens de ministeries van BZK, EZ, Financiën, SZW en V&W. De verzamelnaam van de programmatuur heet de GOUD-werkplek, als afkorting van Gezamenlijke Ontwikkeling Universele rijksDesktop.

In de Tweede Kamer is een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen het gebruik van Open Standaarden en Open Source Software te bevorderen. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft onlangs in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer toegezegd om voor Prinsjesdag 2007 te komen met een analyse en stappenplan voor de invoering van het “pas toe of leg uit” principe voor het gebruik van Open Standaarden. Ook heeft hij toegezegd het gebruik van Open Source Software intensiever te willen stimuleren.

Als gevolg van die politieke veranderingen wordt het bestek voor de aanbesteding van GOUD zodanig aangepast, dat er binnen de regels van de Europese aanbesteding al het mogelijke aan gedaan wordt om de potentiële selectie van Open Source Software eenzelfde kans te bieden als de potentiële selectie van Closed Source Software (leveranciersspecifieke programmatuur).

Om te kunnen aantonen dat al het mogelijke in het werk is gesteld om binnen de regels voor de Europese aanbesteding tegemoet te komen aan de wensen van de Tweede Kamer, heeft de stuurgroep GOUD aan het programma Rijkswerkplek gevraagd om een contra-expertise uit te laten voeren. De contra-expertise dient te borgen dat de aanbesteding (in het bijzonder het bestek) voldoet aan de basisvoorwaarden voor Europese aanbestedingen, te weten objectiviteit, non-discriminatie en transparantie.

## **1.2 Doel van dit document**

Dit rapport is de eindrapportage van de contra-expertise op de aanbestedingsdocumentatie GOUD.

## **1.3 Doelgroep**

Dit rapport is geschreven voor de opdrachtgever voor de contra-expertise, het programma Rijkswerkplek. Namens het programma is dhr. L. van der Loo de waarnemend programmamanager en in die hoedanigheid opdrachtgever voor de contra-expertise.

## **1.4 Uitgangspunten**

In dit rapport worden de definities van het programma OSOSS voor open standaarden en open source software gehanteerd.

## **2 Opdracht**

### **2.1 Opdrachtformulering**

Door de opdrachtgever is bepaald dat de contra-expertise antwoord moet geven op de vraag:

*"is bij de aanbesteding van de GOUD-werkplek al het mogelijke in het werk is gesteld om binnen de regels voor de Europese aanbesteding invulling te geven aan de wensen van de Tweede Kamer en de toezeggingen van de staatssecretaris op het gebied van open standaarden en open source software".*

De opdrachtformulering is uiteen te rafelen in een tweetal subvragen:

- (1) is er al het mogelijke in het werk gesteld om invulling te geven aan de wensen van de Tweede Kamer en de toezeggingen van de staatssecretaris?
- (2) voldoet de aanbesteding aan de basisvoorwaarden van Europese aanbestedingen?

Onderdeel van de opdracht is om aanbevelingen te doen om de aanbestedingsdocumenten zo aan te passen dat zij maximaal aan de wensen van de Tweede Kamer voldoen.

De aard van de opdracht is een expert opinie, niet een formele toetsing tegen een expliciet normenkader. Wel wordt in dit document het gehanteerde impliciete normenkader nader geduid. Het normenkader wat bij deze contra-expertise is gehanteerd is beschreven in hoofdstuk 3.

Het doel van de expert opinion is om een oordeel te geven over het bestek en om advies te geven voor verbetermogelijkheden zodat voldaan kan worden aan de wensen van de Tweede Kamer.

De reikwijdte van de contra-expertise is beperkt tot een oordeel over de aanbestedingsopzet, niet over de daadwerkelijke uitvoering of werking. De aanbesteding is immers ook nog niet van start gegaan.

### **2.2 Gevolgde aanpak**

Met de opdrachtgever is op dinsdag 3 juli 2007 de opdracht nader bepaald en afgestemd. Per e-mail zijn het Selectiedocument en Programma van Eisen toegestuurd, waarna deze zijn beoordeeld.

In aanvulling op de documenten zijn ook gesprekken gevoerd met:

- [a] dhr. L. van der Loo, dinsdag 3 juli 2007
- [b] dhr. J.A. ten Cate, telefonisch vrijdag 6 juli 2007 en maandag 9 juli 2007
- [c] dhr. J. Bremmer, maandag 9 juli 2007
- [d] dhr. T. Visser, maandag 9 juli 2007

De bevindingen zijn in concept besproken met de opdrachtgever op dinsdag 10 juli 2007 (telefonisch).

De contra-expertise is uitgevoerd van dinsdag 3 juli 2007 tot en met dinsdag 10 juli 2007.

## 2.3 Bronnen

Bij deze contra-expertise zijn de volgende, door de opdrachtgever beschikbaar gestelde, bronnen gebruikt:

- [1] Programma van Eisen GOUD – versie 0.9.44a, 20070625
- [2] Selectiedocument van het ministerie van <.....> aanbesteding inzake het project goud – versie 0.94a 23-06-2007.
- [3] Leidende Principes GOUD' (V 1.01)
- [4] Brief staatssecretaris Heemskerk (EZ) en Bijleveld-Schouten (BZK) aan pSG beraad 6 juni 2007

De volgende openbare bronnen zijn geraadpleegd:

- [5] TK 28600 nr 30 motie Vendrik over het gebruik van open source software en open standaarden door de publieke sector 20 november 2002
- [6] TK 2003-2004 749 p. 1587-1588 Antwoorden MinEZ op kamervragen Vendrik 19 december 2003
- [7] TK 26643 nr 82 brief MinEZ overzicht uitvoering motie Vendrik 17 oktober 2006
- [8] TK 26643 nr 88 gewijzigde motie-Aprtoot/Vendrik over het gebruik van open standaarden in e-overheidsvoorzieningen 29 maart 2007
- [9] TK 26643 nr 90 Verslag van Algemeen Overleg 12 april 2007
- [10] TK56 56-3164 2007-04-03 Uitslag stemming motie Aprtoot / Vendrik
- [11] Referentiearchitectuur NORA 2.0 zie:  
[http://www.e-overheid.nl/data/files/architectuur/NORAv2\\_0.pdf](http://www.e-overheid.nl/data/files/architectuur/NORAv2_0.pdf)
- [12] Handleiding Open standaarden en open source software in Nederlandse en Europese aanbestedingen. Versie 2.1 mei 2005 [www.ossos.nl](http://www.ossos.nl)

In het document wordt, waar van toepassing, naar deze bronnen verwezen met een [x], waarbij x de bovengenoemde bron aangeeft.

### **3 Normenkader voor contra-expertise**

#### **3.1 Inleiding**

In paragraaf 2.1 (opdrachtformulering) is aangegeven dat de opdracht gesplitst kan worden in een tweetal subvragen. Voor beide subvragen wordt in dit hoofdstuk aangegeven wat het normenkader is: wat is de wens van de Tweede Kamer en de toezegging van de staatssecretaris en welke regelgeving vanuit de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn hierbij relevant.

#### **3.2 Wensen Tweede Kamer en toezeggingen staatssecretaris**

Na meerdere kamervragen is in november 2002 een motie ingediend door het kamerlid Vendrik (GroenLinks). Hij constateert daarin dat de aanbodzijde van de softwaremarkt sterk geconcentreerd is en het veranderen van leverancier hoge overstapkosten met zich meebrengt. Hij roept de overheid op om zich maximaal in te zetten om hier verbetering in aan te brengen door ervoor te zorgen dat in 2006 alle door de publieke sector gebruikte software aan open standaarden voldoet. Verder verzoekt hij de regering actief de verspreiding en ontwikkeling van software met een open broncode (open source software) in de publieke sector te stimuleren en hiervoor concrete en ambitieuze doelstellingen te formuleren. Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen.

Per 1 januari 2003 is het programma Open Standaarden en Open Source Software van start gegaan, welke zich richt op kennisvergaring en kennisoverdracht middels voorlichting, en op het stimuleren van het gebruik van open standaarden en open source software.

In oktober 2006 doet de minister van Economische Zaken middels een brief verslag over de wijze waarop invulling is gegeven aan de motie Vendrik uit 2002.

In maart 2007 is in een Algemeen Overleg gevoerd tussen de Tweede Kamer en staatssecretaris van Economische Zaken over open standaarden en open source software. De Tweede Kamer is daarin van mening dat er weinig is gedaan aan de uitvoering van de motie Vendrik. De staatssecretaris zegt toe er een 'schep bovenop te doen' en vóór Prinsjesdag met een actieplan te komen. Het daarbij gehanteerde principe voor open standaarden zal zijn: pas toe, of leg uit. "Overheden moeten met een heel goed verhaal komen om er niet toe over te gaan". De staatssecretaris acht het niet realistisch dat in *alle* gevallen open standaarden toegepast kunnen worden, bijvoorbeeld omdat er nog geen volwaardig alternatief voor alle gesloten standaarden aanwezig is.

Op 29 maart is naar aanleiding van het Algemeen Overleg een debat gevoerd. In dat debat is door kamerleden Aptroot (VVD) en Vendrik een motie ingediend [8]. In deze motie wordt de regering verzocht om ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 1 januari 2009, alle door de publieke en semi-publieke sector gebruikte software aan open standaarden voldoet en dus alle e-overheidsvoorzieningen, zoals elektronische formulieren, gebaseerd zijn op open standaarden. Deze motie is in feite een herhaling van de oproep uit de motie Vendrik 2002 voor wat betreft het streven om in alle software open standaarden te hanteren, waarbij een nieuwe datum van 1 januari 2009 wordt genoemd. De motie gaat verder door te stellen dat ook in de semi-publieke sector (bedoeld wordt de gemeenten) het gebruik van open standaarden verplicht wordt. De motie wordt

uiteindelijk niet aangenomen bij gebrek aan een kamermeerderheid, doordat kamerlid van Dam (PvdA) de staatssecretaris het voordeel van de twijfel gunt en het toegezegde actieplan eerst wil afwachten.

### **3.3 Europese Aanbestedingen**

#### **3.3.1 Algemeen**

De tweede subvraag van de opdrachtformulering is of met de selectiecriteria (uitsluitings-, gunnings- en geschiktheidscriteria) de aanbesteding blijft voldoen aan de basisvoorwaarden voor Europese aanbestedingen op het vlak van objectiviteit, transparantie en gelijkheid. Onze focus ligt hierbij op de vraag of in de aanbesteding de juiste criteria zijn gesteld die een level playing field creëren voor zowel leveranciers van Closed Source Software als leveranciers van Open Source Software.<sup>1</sup>

In dit verband is onder meer van belang dat de aanbestedingsregelgeving veronderstelt dat marktpartijen zoveel mogelijk gelijke toegang krijgen tot overheidsopdrachten en door het stellen van specificaties geen ongerechtvaardigde toegangsbelemmeringen worden opgeworpen. Artikel 23 lid 2 van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten ('Bao') bepaalt bijvoorbeeld:

*"De technische specificaties bieden de inschrijvers gelijke toegang en leiden niet tot ongerechtvaardigde belemmeringen in de mededinging voor de openstelling van overheidsopdrachten."*

Voorop dient daarom te worden gesteld dat aanbestedende diensten hun vraagstelling zoveel mogelijk 'functioneel' moeten formuleren, zodat maximale concurrentie kan ontstaan. Het product waarop de aanbesteding toeziet, mag dus niet worden gedefinieerd naar merk of leverancier, maar dient te worden gedefinieerd naar functies en technische kenmerken. Het voorschrijven van merken en/of types is vrijwel nooit mogelijk.<sup>2</sup> Het Bao gaat er namelijk vanuit dat aanbestedende diensten hun vraagstelling zo open en gelijkwaardig mogelijk formuleren en de markt daardoor de gelegenheid bieden met eigen oplossingen te komen. Uiteraard moeten die oplossingen dan wel aan de door de aanbestedende dienst gestelde bestekseisen voldoen.<sup>3</sup> Aanbestedende diensten

<sup>1</sup> Zoals in onze offerte opgemerkt, beperkt onze advisering zich tot de onderhavige vraagstelling. De aanbestedingsdocumenten zijn derhalve niet in bredere zin getoetst.

<sup>2</sup> HvJ EG van 24 januari 1995, zaak C-359/93, Commissie/Nederland (UNIX), Jur. 1995, p. I-157, nt.W. Wedekind, Computerrecht, 1995 (1), p. 16-22. In dit arrest wordt er (nog) vanuit gegaan dat aan de merknaam tenminste moet worden toegevoegd de formulering "of gelijkwaardig". Zie inmiddels ook het persbericht van de Europese Commissie IP/04/1210 van 13 oktober 2004. De Commissie heeft Frankrijk, Nederland, Finland en Zweden ingebreke gesteld omdat zij reden had aan te nemen dat de autoriteiten van deze landen technische kenmerken bij computers die zij wilden kopen op discriminerende wijze omschrijven. Bij de desbetreffende aanbestedingen kunnen drie gevallen worden onderscheiden: de eis dat microprocessors worden geleverd van het merk "Intel" (Zweden) of van het merk "Intel of gelijkwaardig" (Frankrijk, Nederland en Finland), of dat deze microprocessors een specifieke kloksnelheid (clock rate) hebben (Frankrijk, Nederland, Zweden).

<sup>3</sup> Zie ook Gerechtshof Arnhem, 7 februari 2006, GeováZorgverzekeraar U.A., Anderzorg U.A., Ziekenfonds Nederzorg U.A., Amicon Zorgverzekeraar Ziekenfonds U.A., NVS Confio Zorgverzekeraar N.V., Menzis Particulier U.A./Paul Hartmann b.v.



mogen dus bijvoorbeeld niet voorschrijven dat een inschrijver Microsoft-producten moet leveren. Zelfs de toevoeging “of gelijkwaardig” is kwetsieus en kan alleen worden toegepast als er redelijkerwijs geen andere wijze is om de gewenste levering te omschrijven (zie artikel 23 leden 11 en 12 Bao). De leden 11 en 12 luiden:

*11. Een aanbestedende dienst maakt in de technische specificaties geen melding van een bepaald fabrikaat, een bepaalde herkomst of een bijzondere werkwijze, noch van een verwijzing naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd, tenzij dit door het voorwerp van de overheidsopdracht gerechtvaardigd wordt.*

*12. Een aanbestedende dienst mag de melding of verwijzing, bedoeld in het elfde lid, opnemen in de technische specificatie wanneer: a. een voldoende nauwkeurige en begrijpelijke beschrijving van het voorwerp van de overheidsopdracht niet mogelijk is door toepassing van het derde en vijfde lid, en b. deze melding of verwijzing vergezeld gaat van de woorden «of gelijkwaardig».*

Ook indien verwezen wordt naar normen (zie artikel 23 lid 3 sub a Bao) dient een daaraan gelijkwaardige oplossing te worden toegelaten.

### **3.3.2 Onderwerp van de huidige aanbesteding**

Uit de aanbestedingsdocumenten maken wij op dat het GOUD Project uit de volgende twee fasen bestaat:<sup>4</sup>

Fase 1: Oplevering Versie 1 van de GOUD werkplek. Dit is onderwerp van de onderhavige aanbesteding.

Versie 1 is voornamelijk gericht op het standaardiseren van de werkplek omgeving van de GOUD departementen waarbij compatibiliteit met de bestaande omgeving van belang is. Door de standaardisatie in fase 1 wordt een fundament gelegd voor Versie 2 e.v. van de GOUD werkplek.

Fase 2: Oplevering Versie 2 e.v. van de GOUD werkplek.

Daarnaast start de overheid een langere termijn project om de implementatie van open standaarden stapsgewijs te realiseren. Een en ander moet leiden tot GOUD Versie 2 e.v. die, waar mogelijk geheel gebaseerd is op open standaarden en waarbij Open Source software een maximale kans geboden wordt.

In Fase 1 wordt weliswaar de wens uitgesproken om gebruik te maken van open standaarden, maar eerst in Fase 2 lijkt de werkelijke inzet van open standaarden en open source software een meer pregnante rol te gaan spelen. Van de leverancier wordt in dat kader verwacht dat hij een actieve bijdrage zal leveren aan de verdere ontwikkeling van de GOUD omgeving naar volgende versies, waarbinnen gestreefd wordt naar een groter aandeel van open standaarden en daar waar dat technisch en economisch aantrekkelijk is de inzet van open source producten.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zie onder meer p. 9 van het Programma van Eisen.

<sup>5</sup> P. 45 van het Programma van Eisen.

## 4 Context van het project GOUD

De documentatie die is beoordeeld heeft nadrukkelijk de status concept. Mede daarom is de context van deze aanbesteding (het project GOUD) een relevante factor in de wegging van de bevindingen. De informatie over de context van het project is verkregen dankzij interviews en uit openbare bronnen.

Het project GOUD maakt onderdeel uit van een programma Rijkswerkplek. Dit programma is in 2004 gestart op initiatief van het Interdepartementaal overleg van departementale directeuren ICT / Informatievoorziening (IODI). Het heeft ten doel om de ambtenaren vanuit elke lokatie makkelijk en veilig te laten samenwerken met andere collega's, door de ontwikkeling van een gestandaardiseerde ICT-werkplek voor de rijksoverheid. In het project GOUD ontwikkelen vijf departementen (Financiën, Economische Zaken, Verkeer & Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken) gezamenlijk een nieuwe, standaardwerkplek voor ongeveer 15.000 ambtenaren.

Het project GOUD kent een opdeling in meerdere fasen. In de eerste fase worden de werkplekken van de vijf deelnemende ministeries geüniformeerd en wordt de daarvoor benodigde programmatuur en bepaalde vormen van dienstverlening verkregen in een aanbesteding. Het beheer van de werkplek wordt in eigen hand genomen middels een centrale beheerorganisatie. Het plan is om de GOUD werkplek daarna door te ontwikkelen en deze waar mogelijk geheel te baseren op open standaarden en waarbij open source software een maximale kans wordt geboden [zie o.m. Selectiedocument pagina 6 en Programma van Eisen pagina 9].

Het exacte moment waarop de eerste versie van GOUD (GOUD v 1.0) opgeleverd moet worden is (nog) niet vastgelegd in de aanbestedingsdocumentatie. In de gevoerde gesprekken wordt door alle personen benadrukt dat er een grote tijdsdruk is, mede ingegeven door de wens van het ministerie van Financiën om tegelijkertijd met de terugverhuizing naar het oude pand te beschikken over de nieuwe werkplek.

Het project GOUD beschouwt de uniformering van de werkplekken van vijf ministeries als een complexe opdracht, mede doordat er een groot belang gehecht wordt aan de stabiliteit en interoperabiliteit van de werkplek ("het werk moet wel door").

## **5 Bevindingen**

### **5.1 Juridische bevindingen algemeen**

#### **5.1.1 Aard van de aanbestedingsprocedure**

De keuze voor een niet-openbare aanbestedingsprocedure betekent dat er een preselectie van geschikte leveranciers zal plaatsvinden. Deze keuze heeft op zichzelf al een effect op de mate waarin leveranciers van Open Source Software kunnen meedingen. Voor aanbieders van gesloten source oplossingen is het vaak goed mogelijk om te voldoen aan eisen wat betreft omzet, omvang, financiële stabiliteit en transparantie. Voor open source software leveranciers is het minder eenvoudig om te voldoen aan de eisen van omzet, omvang en financiële stabiliteit.

In antwoord op kamervragen [6] merkt toenmalig Minister van EZ Brinkhorst op dat de aanbestedingsregels weliswaar in zijn algemeenheid geen specifieke problemen voor OSS-aanbieders opleveren, maar dat de kans bestaat – voor zover die aanbieders startende of kleine bedrijven zijn – dat deze niet aan de gestelde financiële en economische en aan de technisch-organisatorische eisen van de aanbesteder kunnen voldoen.

#### **5.1.2 Beschrijving van het voorwerp van de aanbesteding**

Hoewel het Programma van Eisen op pagina 9 bepaalt dat Versie 1 van de GOUD werkplek het onderwerp is van de onderhavige aanbesteding, vinden wij de beschrijving van de scope van de huidige aanbesteding niet erg duidelijk geformuleerd. Zo bepaalt het Programma van Eisen (p. 45) dat door de samenwerking met de leverancier een relatie wordt aangegaan, waarbij van de leverancier wordt verwacht dat deze onder meer een actieve bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van de GOUD omgeving naar volgende versies, waarbinnen gestreefd wordt naar een groter aandeel van open standaarden en open source producten. Betekent dit derhalve dat de in de huidige aanbesteding gekozen leverancier sowieso een rol vervult bij de aanbesteding van Fase 2? Uit de beginselen van transparantie en gelijke behandeling vloeit voort dat een aanbesteder in de aanbestedingsstukken het voorwerp van de aanbesteding voldoende duidelijk dient te bepalen

Wij lezen de documenten aldus dat Fase 1 gericht is op standaardisering van werkwijzes en software-inrichtingen waarin (in Fase 2) door middel van een nieuwe aanbesteding een verdergaande keuze voor Open Source software kan worden gemaakt. Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat alleen fase 1 tot deze aanbesteding behoort.

#### **5.1.3 Waarde van de opdracht**

Het Programma van Eisen bepaalt dat het de bedoeling is dat de te kiezen oplossingen op te schalen moeten zijn tot tenminste 100.000 werkplekken (zie ook Eis B.133), maar het is niet duidelijk of dit binnen de scope van de huidige aanbesteding valt en of dat volume ook zal worden bereikt.<sup>6</sup> Wij vragen ons daarom af of door dit "aanhaak"-scenario, inhoudende dat er ministeries / werkplekken bij kunnen komen, het voorwerp van de aan te besteden overeenkomst in termen van

---

<sup>6</sup> Het voorwerp van de aanbesteding moet uit het oogpunt van transparantie voldoende eenduidig bepaalbaar zijn. Dit criterium is van belang om te bepalen of de opschaling tot 100.000 werkplekken moet worden aangemerkt als de uitvoering van een eerder aanbestede overeenkomst, dan wel als het aangaan van een op zichzelf staande overeenkomst. In het laatstgenoemde geval geldt immers wederom een aanbestedingsplicht.

omzet en volume voldoende kan worden bepaald. Het verdient aanbeveling dit duidelijker uit te werken en in de uiteindelijke Offerte aanvraag verder te verdiepen (ook op het vlak van de gunningscriteria).

## **5.2 Selectiedocument**

### **5.2.1 Stimulering open standaarden en open source**

Onder verwijzing naar de motie Vendrik vermeldt paragraaf 1.3.15 dat het gebruik van open standaarden uitgangspunt zal zijn. Dit komt ook in het Programma van Eisen naar voren. Onduidelijk is wat bedoeld wordt met het woord "uitgangspunt". Betekent dit dat de Open Standaarden verplicht zijn of dat deze voorkeur hebben?

Een open standaard "sec" kan niet worden gekwalificeerd als een objectieve technische specificatie in de zin van het Bao. De omschrijving echter van de specifieke kenmerken levert wel een technische specificatie op de aanbestedende dienst dient derhalve aan te geven om welke "Open Standaarden" het concreet gaat en dient acht te slaan op het gestelde in artikel 23 lid 3 van het Bao. Tevens dient altijd te worden toegevoegd aan de verwijzing naar die Open Standaarden: "of gelijkwaardig":

Geconstateerd is dat de aanbevelingen die ICTU (Programma OSOSS) met betrekking tot het aanbesteden van open source software heeft ontwikkeld en zoals neergelegd in de 'Handleiding Open Standaarden en Open Source Software in Nederlandse en Europese Aanbestedingen' ("Handleiding")<sup>7</sup> niet gevolgd zijn.<sup>8</sup> In de handleiding worden bijvoorbeeld aanwijzingen gegeven hoe open source software aan de hand van de specifieke kenmerken (zoals vrije verspreiding, beschikbaarheid van de broncode etc.) kunnen worden vervat in een eis of in een wens. Uit de aanbestedingsstukken is niet gebleken dat deze aanbevelingen zijn opgevolgd.

### **5.2.2 Vooruitlopen op Fase 2**

In het Selectiedocument (p. 12) wordt reeds vooruit gelopen op Fase 2 door te stellen dat:

*"Dienstverlening omvat tevens het verrichten van value engineering diensten, alsmede het verrichten van source migratiediensten, in die zin dat een actieve rol verwacht inzake het migreren van closed software althans non-open source software naar open source software."*

<sup>7</sup> Handleiding Open Standaarden en Open Source Software in aanbestedingen, <[www.ososs.nl/article.jsp?article=12330](http://www.ososs.nl/article.jsp?article=12330)>.

<sup>8</sup> In dit verband zij opgemerkt dat de uit mei 2005 daterende Handleiding van het Programma OSOSS niet gebaseerd is op het Bao strekkende ter implementatie van Richtlijn 2004/18/EG, maar op de inmiddels verouderde Richtlijnen Leveringen en Diensten. Zo is er met de invoering van het Bao inmiddels meer duidelijkheid gekomen ten aanzien van de mogelijkheid betreffende het stellen van technische specificaties. Zie ook legal note Linklaters De Bandt, Brussel t.b.v. de ISC Round Table van 16 September 2004 over "Public Procurement and IT: EU and Global Perspectives".

[www.softwarechoice.org/download\\_files%5CISC\\_LegalNote\\_final.pdf](http://www.softwarechoice.org/download_files%5CISC_LegalNote_final.pdf) .

Bovenstaande tekst lijkt erop te duiden dat de aanbestedende dienst er al vanuit gaat dat er sowieso in Fase 2 gemigreerd gaat worden naar een open source omgeving. Hier kan echter niet zonder meer vanuit worden gegaan.

### **5.2.3 Koppeling aan bestaande systemen**

Paragraaf 1.4.3 Ad c bepaalt dat de server-component van de remote desktop op het binnen de GOUD departementen gebruikte standaard server besturingssysteem Windows 2003 zal moeten draaien. Is deze eis vanuit het non-discriminatiebeginsel wel te rechtvaardigen? In beginsel dient "of gelijkwaardig" te worden toegevoegd, maar dan ook alleen als het gewenste product op geen enkele manier objectief te beschrijven is.

### **5.2.4 Gunning aan twee partijen (paragraaf 1.4.6)**

Het gestelde omtrent gunning aan twee partijen is - zeker in combinatie met de Proof of Concept (POC) - aanbestedingsrechtelijk incorrect. Het aanbestedingsrecht laat alleen gunning aan meerdere partijen toe indien een raamovereenkomst<sup>9</sup> wordt aanbesteed in welk geval een dan wel tenminste drie leveranciers dienen te worden gecontracteerd. Of hier sprake is van een raamovereenkomst is niet duidelijk. Wij vermoeden dat bedoeld wordt dat gunning aan een (1) partij plaatsvindt en dat de POC onderdeel vormt van de aanbestedingsprocedure. Wij betwijfelen of een dergelijke opzet rechtmatig is wanneer niet alle inschrijvers de kans krijgen aan een POC deel te nemen. In ieder geval zal bij een vorm van shortlisting in de Offerteaanvraag duidelijk moeten worden uitgewerkt dat en hoe het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden door de POC.

### **5.2.5 Escrow**

Als onderdeel van de eisen inzake technische bekwaamheid wordt in paragraaf 3.6.4. van het selectiedocument geschreven:

*"In geval er rechten worden verleend, dient Gegadigde tevens te verklaren dat zijn beleid ten behoeve van de continuïteit voor zijn klanten inhoudt het afsluiten van escrowovereenkomsten."*

Hiermee lijkt de aanbestedende dienst ervan uit te gaan dat indien zij niet de volledige intellectuele eigendomsrechten overgedragen krijgt, het alternatief closed source software is waarvoor escrowovereenkomsten afgesloten moeten worden. Het is echter goed mogelijk dat de leverancier open source software aanbiedt, waarvan de broncode open is en die niet bij een escrowagent in bewaring hoeft te worden gegeven.

In de gesprekken is aangegeven dat de aanbestedende dienst graag een leverancier zoekt die de rol van 'system integrator' kan vervullen. De vraag is of een dergelijke partij wel aan deze eis inzake de technische bekwaamheid kan voldoen. De meeste system integrators leveren immers zelf geen programmatuur en kunnen derhalve ook geen escrowovereenkomst sluiten.

### **5.2.6 Financiële en economische draagkracht**

Ten aanzien van de financiële en economische draagkracht wordt geëist dat de gegadigde een bruto totale omzet heeft van tenminste 10 miljoen euro ex BTW per jaar. Of deze eis

---

<sup>9</sup> Artikel 32 Bao

gerechtvaardigd is hangt af van het belang van de aanbestedende dienst en het soort leverancier dat men wil contracteren. Indien men van de leverancier een system integrator rol verwacht is de eis proportioneel. Wil men echter ook graag dat open source softwareleveranciers meedingen dan moet bedacht worden dat de omzet van dergelijke partijen veelal lager is, doordat de licenties om niet beschikbaar worden gesteld. Indien de aanbestedende dienst wil voorkomen dat door de hantering van dergelijke selectiecriteria aanbieders van open source software worden uitgesloten aan deelname aan het aanbestedingstraject, zal zij de aanbevelingen uit de Handleiding van het Programma OSOSS dienen te implementeren.<sup>10</sup>

## **5.3 Juridische bevindingen Programma van Eisen**

### **5.3.1 Toekomstige ontwikkelingen (p. 9)**

Mede gelet op het gestelde in Aanbeveling 2, is het raadzaam om beargumenteerd uit te leggen *waarom* in Fase 2 wordt gestreefd naar een situatie met open standaarden en waar mogelijk een maximale inzet van open source software. Om te voorkomen dat de aanbestedende dienst bij de aanbesteding van Fase 2 verweten wordt in strijd met de algemene aanbestedingsbeginselen gehandeld te hebben door aanbieders van closed source software geen eerlijke kans te geven, is het voorts verstandig het streven van de aanbestedende dienst te koppelen aan de politieke discussie over de stimulering van open standaarden en open source software naar aanleiding van de motie Vendrik.

In het document Leidende Principes [3] waarnaar wordt verwezen vanuit het Programma van Eisen (p. 28) wordt al een eerste aanzet gegeven. In paragraaf 1 sub f) van [3] wordt opgemerkt:

*"Bij gelijke geschiktheid: kies voor open source software; Oriëntatie op toepassen open source software waar mogelijk. Hierbij wordt gelet op functionaliteit, robuustheid, continuïteit, compatibiliteit, interoperabiliteit, kosten."*

Hieruit blijkt op zichzelf geen onvoorwaardelijke keuze voor het gebruik van met naam genoemde open standaarden en Open Source software. In beginsel wordt daardoor voldaan aan het uitgangspunt van de aanbestedingsregelgeving zoals verwoord in het Bao, met name het bepaalde in artikel 23.

### **5.3.2 Basis en Basis+ applicaties (p. 15)**

Het Programma van Eisen bepaalt dat van de Basis en Basis+ applicaties die in gebruik zijn bij de aanbestedende dienst wordt verwacht dat deze over de GOUD departementen:

- Gelijk getrokken worden ten aanzien van de gebruikte versie en leverancier;
- Zodanig gemoderniseerd (upgrade, vervanging) dat deze van de meest recente betrouwbare versie zijn;
- Zodanig gemoderniseerd (upgrade, vervanging) zijn, dat de leverancier de ondersteuning voor minimaal 5 jaar kan garanderen.

<sup>10</sup> Zie p. 54 e.v. van Deel A en p. 46 e.v. van Deel B van de Handleiding.

Bovenstaande kan zo geïnterpreteerd worden dat bij gelijktrekking (eerste bulletpoint) dezelfde software (Adobe, Microsoft e.d.) ingezet dient te worden. Dit is in strijd met artikel 23 lid 11 Bao.

### **5.3.3 Eisen ten aanzien van het aansluiten op gangbare standaarden door een officepakket**

Onder deze kop bepaalt het Programma van Eisen dat het uitdrukkelijk de wens is dat voorgestelde applicaties gebruik maken van gangbare en openbare standaarden. Dit om de compatibiliteit naar de toekomst, het verleden en andere gebruiksomgevingen te maximaliseren.

In plaats van het sec verwijzen naar open standaarden dient de aanbestedende dienst de kenmerken van de gewenste open standaarden als technische specificaties in de aanbestedingsdocumentatie op te nemen. Wij verwijzen naar hetgeen hiervoor over dit onderwerp is gesteld [zie voorts Aanbeveling 2].

### **5.3.4 Eisen aan de leverancier voor de verdere ontwikkeling van open standaarden en open source**

Deze paragraaf merkt onder meer op dat GOUD Versie 1 gestandaardiseerd en opener moet zijn. Om dat te bereiken is het volgens het Programma van Eisen belangrijk dat (i) nu al zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van open standaarden en (ii) nu al de mogelijkheid wordt geboden aan deelnemende organisaties om stappen te nemen naar alternatieve softwarepakketten inclusief open source. Het Programma van Eisen bevat echter maar weinig eisen/wensen die ertoe zouden kunnen leiden dat dit streven reeds in de huidige aanbesteding gerealiseerd wordt [Aanbeveling 6].

Zoals ook in de Handleiding wordt opgemerkt kunnen de specifieke kenmerken van open source software niet gekwalificeerd worden als technische voorschriften die een omschrijving geven van de vereiste kenmerken van de software, maar hebben met name betrekking op de gebruiksvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld het recht de software te wijzigen.<sup>11</sup>

Technische specificaties zijn echter niet het enige instrument waarmee de opdracht kan worden omschreven. Open source software kan als kenmerk gehanteerd worden in het kader van het programma van eisen en wensen (het bestek). Een specifiek open source kenmerk kan dan als eis of wens worden geformuleerd. Ook in dit verband is het verboden zodanige eisen te stellen dat het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers in het gedrang komt. Evenzeer geldt op grond van het transparantiebeginsel dat inzichtelijk moet zijn wat de aanbesteder vraagt. Daarnaast dienen de voorwaarden non-discriminatoir en proportioneel te zijn. Verwezen zij voorts naar de Handleiding van het Programma OSOSS.

## **5.4 Bevindingen van technische aard**

### **5.4.1 Technische specificaties zijn onvoldoende verwoord in functionele termen**

Veel van de technische specificaties in het Programma van Eisen [1] zijn geformuleerd vanuit het perspectief van een product en in beperkte mate vanuit functioneel perspectief. Zo is bij meerdere eisen uit het Programma van Eisen is beschreven dat een de integratie met Microsoft Active

---

<sup>11</sup> Handleiding Deel A, p. 37.

Directory vereist is. Deze eis kan ook geformuleerd worden dat integratie met een bestaande directory op basis van bijvoorbeeld het (open) Light Directory Access Protocol (LDAP) vereist is. In bijlage A.1 zijn de detailbevindingen opgesomd.

#### **5.4.2 Ontbreken van onderbouwde standaarden**

Wij constateren dat in veel van de technische specificaties er geen specifieke open of gesloten standaard gespecificeerd wordt. In de gevallen dat er wel een standaard wordt gespecificeerd ontbreekt veelal de onderbouwing.

In het Programma van Eisen wordt slechts één argument gehanteerd voor het toepassen van gesloten standaarden (zoals Active-X, .NET, MSI en AD): bescherming van de installed base en gedane investeringen. Overigens staat dit haaks op een van de algemene principes die in deze aanbesteding gehanteerd worden, namelijk het feit dat het gebruik van open standaarden het uitgangspunt is.<sup>12</sup>

In bijlage A.2 zijn de detailbevindingen op dit punt opgesomd.

#### **5.4.3 Onduidelijke formuleringen**

We constateren dat veel van de formuleringen onvoldoende duidelijk zijn, waardoor de specificatie meervoudig interpreteerbaar is. Er zijn inconsistenties aangetroffen binnen en tussen de aanbestedingsstukken. De onduidelijkheid betreft niet alleen de formuleringen van eisen en wensen, maar ook richtinggevende contextinformatie.

Zo wordt het onderwerp en omvang van aanbesteding binnen en tussen aanbestedingsstukken inconsistent beschreven. Zie bijvoorbeeld de verschillen tussen de omschrijving van het voorwerp van de aanbesteding op pagina 7 van [1] en de omschrijving in paragraaf 1.4.3 in het selectiedocument.

We missen een architectuurbeschrijving van GOUD waarin ook de visie op de opschaling van GOUD1 naar GOUD2 is uitgewerkt.

Meerdere eisen zijn zodanig generiek geformuleerd dat meerdere uitleggen mogelijk zijn. Veelvuldig worden termen gebruikt als 'mogelijkheid bieden', 'beïnvloed kunnen worden', 'ondersteunt basale beveiligingsfunctionaliteit', maar ook termen als 'de oplossing' en 'dient overweg te kunnen'. Hierdoor kan met gegadigden discussies ontstaan over de interpretatie van deze eisen.

In bijlage A.3 zijn de detailbevindingen op dit punt opgesomd.

#### **5.4.4 Geen duidelijke specificatie van de koppeling met de backoffice**

In de aanbestedingsdocument is beschreven dat de aanbestedende dienst het uitgangspunt hanteert dat de huidige backoffice gebruikt moet worden door GOUD. Dit komt tot uiting door veelvuldig de integratie met specifieke producten in de backoffice te eisen. Deze zijn vaak zodanig

---

<sup>12</sup> Zie paragraaf 1.3.15 van het Selectiedocument.



dat het gebruik van die producten (of specifieke clients behorend bij die producten) binnen GOUD impliciet vereist worden.

Dit uit zich in de eisen ten aanzien van het gebruik van Microsoft Exchange, Microsoft Active Directory, de invulling van server based computing op basis van Terminal Service, Windows Server 2003 en het Microsoft RDP protocol.

Zie bijlage A.4 voor detailbevindingen op dit punt.

#### **5.4.5 Ontbrekende gegevens**

In de huidige aanbestedingstukken wordt op enkele plekken verwezen naar documenten die ten tijde van deze expert opinion nog niet beschikbaar waren. Bijvoorbeeld de bijlagen bij het Programma van Eisen, de gunningscriteria, beoordelingsmodel met weegfactoren. Aanbevolen wordt om ook deze documenten te toetsen op de criteria van Europese aanbestedingen en of deze documenten in lijn zijn met de uitspraken van de staatssecretaris op de toepassing van open standaarden en gebruik van open source software.

## **6 Reflectie**

### **6.1 Is een volledig op open source / open standaarden gebaseerde werkplek realistisch?**

GOUD kan gekarakteriseerd worden als een grootschalig in te zetten, centraal beheerde, uniforme werkplek voor de overheid. In dergelijke grootschalig omgevingen wordt, naar ons bekend is, vrijwel altijd gebruik gemaakt van Microsoft producten, zowel voor het operating systeem als voor de office software. Gelet op het grote aantal gebruikers wereldwijd mogen deze oplossingen als bewezen invullingen worden beschouwd, die betrouwbaar functioneren voor de bedoelde grootschalige centraal beheerde uniforme werkplekken.

Als daarnaast gekeken wordt naar open source varianten zijn er, naar ons bekend, momenteel geen volledige open source equivalenten beschikbaar die een soortgelijke omvang aan kunnen en die zich in de praktijk bewezen hebben. Hoewel er wel meer referenties ontstaan van volledig open source werkplekken (bijvoorbeeld de stad Berlijn) hebben deze, naar ons bekend, nog niet de omvang en (beheer)complexiteit zoals gewenst bij GOUD.

Wel achten wij het mogelijk om delen van de werkplek met open source software in te vullen. Deze gelden niet als bewezen op de schaal en de uniforme centrale wijze van beheer zoals beoogd in de GOUD omgeving. Deze open source invullingen zijn wel geschikt voor (kleinschaliger) experimenten om hier relevante kennis/ervaring mee op te doen.

Met betrekking tot open standaarden geldt een soortgelijk maar genuanceerd ander verhaal. Met betrekking tot open standaarden is in toenemende mate wel mogelijk deze te gebruiken bij het definiëren van koppelvlakken. Relevant in deze context zijn onder meer standaarden voor documentformaten, email, agenda, webbrowsing en andere internet toepassingen, bestandsopslag, gebruikersbeheer en toegangsbeveiliging. Door waar beschikbaar nu al voor dergelijke standaarden te kiezen kan veel meer dan nu het gebruik van open standaarden uitgenut worden en dit biedt de mogelijkheid om in later versies van GOUD eenvoudig producten te vervangen

### **6.2 Is GOUD 1 een goede eerste stap?**

In de aanbesteding van de GOUD werkplek versie 1 staat uniformiteit van de werkplek centraal waarbij stabiliteit en het handhaven van de interoperabiliteit met de bestaande omgeving leidend is. Het in toenemende mate ondersteunen van open standaarden en het gebruik van open source is als doel geformuleerd voor volgende generaties van de GOUD werkplek.

Bij beschouwing van de huidige omgeving bij de verschillende departementen valt de huidige werkplek omgeving te karakteriseren als een vrijwel volledig door Microsoft producten gedomineerde omgeving. Alleen voor de producten waar geen Microsoft invulling bestaat is voor andere leveranciers gekozen.

Door de keuze in GOUD versie 1 voor uniformiteit uitgaande van bescherming van investeringen en lage prioriteit voor het gebruik van (open) standaarden waarvan de invulling bij volgende generaties van de GOUD werkplek gelegd is, wordt het risico dat de huidige status quo nog verder versterkt wordt, vergroot. Dit kan weer leiden tot een situatie waarbij door de invoering van de GOUD

werkplek versie 1 het streven naar het gebruik van open standaarden en open source eerder gefrustreerd dan versterkt wordt. Te meer ook omdat de GOUD werkplek de basis wordt voor toekomstige ontwikkelingen waarbij nieuwe applicaties en ontwikkelingen getoetst gaan worden op inpasbaarheid op de GOUD werkplek en de GOUD architectuur. Door nu niet voor een op open standaarden gebaseerde volledig functioneel gespecificeerde architectuur te kiezen en dit als basis voor GOUD te kiezen bestaat het gevaar dat de huidige dominantie binnen GOUD van de huidige omgeving geïnstitutionaliseerd wordt.

NB: Let wel, de in het verleden gemaakte keuzes zijn logisch en de facto standaard in soortgelijke omgevingen. Echter door nu niet maximaal te kiezen voor open standaarden worden de mogelijkheden om in toekomstige versies van GOUD stappen richting open standaarden/open source te maken verzwakt, in plaats van versterkt.

### **6.3 Verdere introductie open source componenten**

In het verlengde hiervan rijst de vraag hoe de versterking van het gebruik van open source het best gediend kan worden. De onderhavige aanbesteding is mede ingegeven door de noodzaak bij één van de deelnemende ministeries om op korte termijn een nieuwe werkplek te verkrijgen. De bestaande operatie moet immers gewoon doordraaien. Een combinatie binnen één aanbesteding van zowel een op going-concern gerichte aanpak met een aanpak die ruimte moet bieden voor experimenten blijkt in de praktijk geen gelukkige combinatie. Een beter alternatief is in onze ogen een meersporen traject waarbij een open standaarden en open source inrichting volledig naast een op de huidige omgeving gebaseerde aanpak opgezet en uitgetest wordt. Op basis van de uitkomsten van een dergelijk experiment kan vervolgens een verdere ontwikkeling naar meer op open source gebaseerde omgeving worden vormgegeven. Overigens zijn er al meerdere experimenten op dit vlak uitgevoerd, bijvoorbeeld door de Belastingdienst en DTO<sup>13</sup> en door de stad Wenen. Door de resulterende omgeving de basis voor toekomstige ontwikkelingen te maken waarop nieuwe applicaties en ontwikkelingen getoetst gaan worden, wordt daarbij voorkomen dat de huidige status quo leidend blijft.

### **6.4 Andere ontwikkelingen en het belang van open standaarden**

Naast de open source ontwikkelingen is er momenteel ook een sterke beweging richting SaaS (Software as a Service) in de markt waarneembaar. Om van dit fenomeen (op termijn) gebruik te kunnen maken is een aanpak waarbij gebruik gemaakt wordt van op open standaarden gebaseerde koppelvlakken essentieel. Alleen dan kan (kunnen), waar nuttig, (delen van) de werkplek omgeving ingevuld worden op basis van dit concept.

### **6.5 Architectuur**

Als gekozen wordt voor een architectuur aanpak waarbij met name meer aandacht is voor het compartimenteren van de verschillende functionele componenten waarbij de verschillende koppelvlakken/interfaces tussen de componenten maximaal gedefinieerd worden op basis van (open) standaarden wordt een basis gelegd voor het soepeler incorporeren van nieuwe ontwikkelingen/concepten. In de huidige situatie is er blijkens de beschrijving van de status quo een

---

<sup>13</sup> Zie <http://www.ossos.nl/node/62902>

grote productafhankelijkheid / legacy ontstaan die als zodanig bijna volledig richtinggevend lijkt geworden voor de inrichting van de nieuwe GOUD werkplek. De hierboven beschreven aanpak (architectuur / koppelvlakken / standaarden) geeft handvatten om naar de toekomst toe een lagere productafhankelijkheid te creëren en een betere uitgangspunt om nieuwe ontwikkelingen te incorporeren.

## **6.6 Keuze voor het type leverancier**

In de gekozen opzet is de aanbesteding zodanig ingestoken dat een enkele partij verantwoordelijk is voor zowel de verwerving van de software (licenties) en voor het leveren van de diensten. Zeker voor de onderdelen waarbij een specifieke productkeuze feitelijk vaststaat geeft een invulling van de aanbesteding waarbij de verwerving van de diensten losgemaakt wordt van de verwerving van de licenties voor het gebruik van de software voordelen. Immers, de verwerving van licenties betreft een eenvoudig inkoop, waarbij, anders dan prijs, weinig differentiatie mogelijk is. De verwerving van diensten echter betreft een volledig ander, complex en meer gedifferentieerd product.

## 7 Conclusie en aanbevelingen

### 7.1 Conclusie

De opdracht van dit onderzoek luidde:

*"is bij de aanbesteding van de GOUD-werkplek al het mogelijke in het werk is gesteld om binnen de regels voor de Europese aanbesteding invulling te geven aan de wensen van de Tweede Kamer en de toezeggingen van de staatssecretaris op het gebied van open standaarden en open source software".*

Gebaseerd op de bevindingen, zoals vastgelegd in hoofdstuk 5 van dit rapport, en de reflectie daarop in hoofdstuk 6 is onze conclusie:

*Nee, er is in de bestudeerde stukken niet al het mogelijke in het werk gesteld om invulling te geven aan de wensen van de Tweede Kamer en de toezegging van de staatssecretaris. Wij hechten er aan om daarbij direct op te merken dat het ons inziens niet realistisch is om te veronderstellen dat de werkplek nu al volledig met open standaarden en met open source software kan worden gerealiseerd. De complexiteit van de gewenste functionaliteit is daarvoor te groot, zeker als het gaat om de gewenste beheerconcepten.*

*Om die reden is het opdelen van GOUD in twee fasen begrijpelijk en verstandig. Echter, de wijze waarop nu GOUD versie 1 is gespecificeerd maakt een doorgroeiscenario in de gewenste richting eerder lastiger dan eenvoudiger. Het ontbreekt hierbij aan een architectuur met duidelijk gespecificeerde koppelvlakken en functionaliteiten.*

*Het is ons zichtbaar geworden dat de opstellers van de aanbestedingsstukken geworsteld hebben met enerzijds de opdracht vanuit het pSG beraad en de deelnemende ministeries om op korte termijn met een stabiele, bewezen, met de huidige omgeving interoperabele werkplek te komen en anderszijds met de wens om invulling te geven aan de politieke ambitie om zoveel mogelijk open standaarden en open source software te stimuleren. Dit heeft uitgedaagd in een set aanbestedingsdocumenten die aan beide doelstellingen onvoldoende voldoen.*

*We achten het goed mogelijk om alsnog aan de doelstellingen te voldoen, indien de aanbevelingen in dit rapport worden opgevolgd.*

### 7.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Neem een duidelijke beschrijving op in de aanbestedingsstukken met betrekking tot het voorwerp van de aanbesteding, ook ten aanzien van omzet en volume van de opdracht.

Aanbeveling 2: Maak duidelijk wat het groeiscenario is van GOUD v 1.0 naar toekomstige versies van GOUD. Maak ook duidelijk wat er van de leverancier verwacht wordt in dat kader en wat de leverancier daarvan in de offerte en in de levering voor deze aanbesteding (die alleen GOUD v 1.0 omvat) moet aanbieden.

- Aanbeveling 3: De aanbestedende dienst kan niet reeds in deze aanbestedingsprocedure vooruitlopen op de uitkomst van de aanbesteding van Fase 2 (Versie 2.0 e.v. van de GOUD werkplek) door te stellen dat gemigreerd zal worden naar open source software. De aanbestedende dienst zal dit in meer algemene termen dienen te beschrijven.
- Aanbeveling 4: Daar waar wordt verwezen naar concrete merknamen<sup>14</sup> dient steeds eerst de vraag te worden gesteld of het gebruik van de merknaam kan worden vermeden gelet op het bepaalde in artikel 23 lid 11 Bao. Dit geldt zowel generiek (dat wil zeggen voor alle genoemde merken) als specifiek (dat wil zeggen dat zelfs indien gebruik van merknamen in algemene zin onvermijdelijk is toch per geval moet worden gekeken of de verwijzing naar de merknaam vermeden kan worden. Voorzover verwijzing naar een merknaam onvermijdelijk is dient steeds toegevoegd te worden: 'of gelijkwaardig'.
- Aanbeveling 5 : Formuleer de eisen en wensen in functionele termen en in termen van (open) standaarden. Beschrijf de functionaliteit specifiek en duidelijker.
- Aanbeveling 6 : De stimulering van OSOSS wordt niet bewerkstelligd door verwijzing naar de term 'open standaard' en de motie Vendrik; daarvoor is meer nodig. De aanbestedende dienst dient de kenmerken van de gewenste open standaarden als technische specificaties in de aanbestedingsdocumentatie op te nemen. De aanbestedende dienst moet daarbij toetsen of de gewenste open standaard als (Europese) norm gekwalificeerd kan worden. In de Catalogus voor de Nederlandse overheid van Open Standaarden (CANOS) van het Programma OSOSS is van de meest gangbare open standaarden aangegeven of de desbetreffende open standaard een Europese norm is.<sup>15</sup> Indien sprake is van een norm dient De aanbestedende dienst overeenkomstig artikel 23 lid 4 Bao de verwijzing van de woorden "of gelijkwaardig" te voorzien.
- Aanbeveling 7 : Indien de aanbestedende dienst reeds in deze aanbesteding (Fase 1 Standaardisering) het gebruik van OSOSS wenst te stimuleren, dan zal zij de daartoe benodigde onderbouwing moeten opnemen in de aanbestedingsdocumentatie. Dit is thans onvoldoende uitgewerkt. De Handleiding van het Programma OSOSS biedt in dat kader praktische handvatten. Met betrekking tot de verwijzing naar Open Standaarden geldt hetgeen hiervoor is gesteld in Aanbeveling 2. Ten aanzien van Open source geldt dat hierbij in hoofdzaak sprake is van contractvoorwaarden. Via de structuur van eisen en wensen en de gunningcriteria in de Offerte-aanvraag kan de inzet van Open

---

<sup>14</sup> Met merk wordt hier bedoeld: iedere verwijzing naar een bepaald fabrikaat, een bepaalde herkomst of een bijzondere werkwijze, dan wel een verwijzing naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie, waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd.

<sup>15</sup> Zie [www.canos.nl](http://www.canos.nl) en Handleiding Deel B, p. 26.

Source software worden gestimuleerd. Zo zou bijvoorbeeld meer punten kunnen worden toegekend indien de leverancier naast de software ook de broncode en/of intellectuele eigendomsrechten levert. Dit is immers in de kern *de* toegevoegde waarde van open source software, zonder dat hier sprake is van discriminatie. Tenslotte wordt er ook daadwerkelijk meer geleverd.

- Aanbeveling 8 : De voorgestelde gunning aan twee partijen in combinatie met een POC moet transparanter, dat wil zeggen conform de aanbestedingsregels uitgewerkt worden. De huidige insteek is in strijd met het aanbestedingsrecht.
- Aanbeveling 9 : Bij de verwijzing naar het afsluiten van escrow overeenkomsten, verdient het aanbeveling te bepalen dat hiervan slechts sprake is voorzover de broncode niet reeds vrij beschikbaar is voor de aanbestedende dienst.
- Aanbeveling 10 : Ontkoppel het deel dat aanbesteed wordt (de werkplek) van het deel dat niet aanbesteed wordt (de servers) door middel van (open) standaarden, zodat er geen beperkingen zijn in de aan te bieden alternatieven. Bijvoorbeeld door te bepalen dat integratie met een bestaande directory op basis van bijvoorbeeld het (open) Light Directory Access Protocol (LDAP) vereist is voor identificatie en authenticatie van gebruikers van een GOUD-werkplek.
- Aanbeveling 11 : Neem de acceptatiecriteria die gehanteerd worden in de Proof of Concept fase op in het Programma van Eisen.

## **A Bijlage detailbevindingen**

### **A.1 Onvoldoende verwoording in functionele termen**

In deze paragraaf zijn de detailbevindingen op dit punt opgenomen over het Programma van Eisen.

- [1] GOUD en haar omgeving, p8. In de tweede alinea wordt beschreven welke software (fabrikant en type) voor het client-gedeelte van de KA-omgeving wordt gebruikt. De tweede zin "Van dit Office pakket wordt van alle onderdelen gebruik gemaakt, waarbij door gebruikers veel waarde wordt gehecht aan de verregaande integratie van de verschillende onderdelen (zelfde look and feel)" is suggestief doordat het indirect een positieve voorkeur aangeeft voor het Office software pakket wat nu gebruikt wordt. Dit lijkt in strijd met artikel 23 lid 11 Bao te zijn (zie ook paragraaf 4.3.2 van dit Rapport
- [1] GOUD en haar omgeving - tweede alinea, p9. Bij de omschrijving van het gebruik van Microsoft Active Directory wordt aangegeven dat deze gebruikt wordt voor identiteits- en autorisatiebeheer. Uit de eisen in het PvE wordt duidelijk dat deze ook ingezet wordt voor het beheer van "policies" van de werkplek (het beperken van de mogelijkheden die een gebruiker heeft op haar werkplek). Zie bijv. de eisen C.65, C.81, C.119, B.15, B.84, B.117 en B.118.
- [1] Server Based Desktop (SBD)
  - p12. In de laatste alinea wordt aangegeven dat de SBD via Terminal Server wordt aangeboden. Hiermee wordt de oplossing voor SBD aan de serverkant beperkt tot het product van Microsoft en impliciet daarmee wordt daarmee het alleen mogelijk om het operating systeem van Microsoft voor SBD in te zetten. Immers kan Microsoft Terminal Server alleen een remote desktop van Microsoft aanbieden.
  - De keuze voor Microsoft Remote Desktop Protocol (onderdeel BASIS, p16) impliceert het gebruik van Microsoft Terminal Server voor de Server Based Desktop. Hiermee wordt de oplossing voor SBD aan de serverkant beperkt tot het product van Microsoft en impliciet daarmee wordt daarmee het alleen mogelijk om het operating systeem van Microsoft voor SBD in te zetten. Immers kan Microsoft Terminal Server alleen een remote desktop van Microsoft aanbieden
- [2] 1.4.2 Ad c. Zie opmerking hierboven. Dit impliceert het gebruik van Microsoft Windows als OS voor SBC en daarmee (zie [2] 1.3.3) voor alle werkplekken.
- [1] BASIS en BASIS+, p16.
  - In dit overzicht wordt expliciet gekozen voor specifieke producten van specifieke leveranciers. Zo wordt bijvoorbeeld Microsoft Internet Explorer gespecificeerd, terwijl er vele andere webbrowsers beschikbaar zijn. Een ander voorbeeld is de specificatie van Microsoft Access bij de Basis+ functionaliteit. In de latere eisen (b.v. C.31) wordt wel generieke functionaliteit als tekstverwerken genoemd. Het benoemen van specifiek producten van een specifiek leverancier lijkt in strijd met artikel 23 lid 11 Bao te zijn (zie ook paragraaf 5.3.2 van dit Rapport
  - De benoemde software maakt het nagenoeg onmogelijk om een desktop operating systeem van een andere leverancier dan Microsoft te kiezen.
  - Een algemeen principe is dat de GOUD-werkplek gestandaardiseerd moet zijn. Dit houdt in dat de combinatie client operating systeem en basis applicaties identiek is voor alle werkplekken (p7). Verder geldt dat de verschillende verschijningsvormen dezelfde



softwarebasis kent (p6 en figuur op p13) en hetzelfde operating systeem (C.70). Omdat voor de SBD een Microsoft Operating Systeem benodigd is (zie boven), ligt daarmee het operating system voor alle verschijningsvormen vast.

- [1] C.15. Hier wordt vereist dat de GOUD-applicaties overweg moeten kunnen met Microsoft .NET. Het wordt niet duidelijk wat bedoeld wordt met 'overweg kunnen met Microsoft .NET.' Het .NET framework van Microsoft betreft gesloten software die alleen kan werken op een Microsoft operating systeem. Deze eis impliceert daarmee een afhankelijkheid naar het Microsoft platform.
- [1] C.65. Deze eis kan alleen ingevuld worden door gebruik te maken van een operating systeem van Microsoft. Zie ook de bevindingen ten aanzien van C.1 in de volgende paragraaf.
- [1] C.86. Deze eis kan niet worden ingevuld met open source software. Door de eis anders te formuleren kan wel hetzelfde resultaat bereikt worden: bijvoorbeeld "De leveranciers van het OS garandeert de werking van de apparatuur waarvoor stuurprogramma's wordt meegeleverd"
- [1] B.24. Deze eis vraagt integratie met Microsoft-specifieke software
- [1] Eisen ten behoeve van registratie, p34. De eisen hebben voornamelijk betrekking op het beheren van Microsoft operating systemen. Dit komt naar voren in B.56-B.60. De hierin genoemde DLL level inventories en Registry etc. zijn specifiek voor een Microsoft operating systeem. Hieruit kan opgemaakt worden dat de GOUD-werkplek gebruik maakt van Microsoft operating systeem.
- [1] Eisen aan software distributie, p39. Het proces van installatie dat beschreven wordt in de inleiding is gericht op installatie van software op Microsoft operating systemen. Zo wordt expliciet de voorkeur uitgesproken voor .msi packages. Dit is een Microsoft-specifieke standaard.
- [1] B.113 gaat uit van de bestaande infrastructuur. Hiermee wordt een alternatieve invulling voor GOUD onmogelijk gemaakt
- [1] B.114 stelt dat de bestaande applicaties verspreid en gebruikt moeten kunnen worden. Gegeven de huidige afhankelijkheid naar Microsoft operating systeem, impliceert deze eis in praktijk dat het Microsoft operating systeem gebruikt moet worden.

## **A.2 Onderbouwing standaarden**

In deze paragraaf zijn de detailbevindingen op dit punt opgenomen over het Programma van Eisen.

- [1] GOUD en haar omgeving - tweede alinea, p9. Bij de omschrijving van het gebruik van Microsoft Active Directory wordt aangegeven dat deze gebruikt wordt voor identiteits- en autorisatiebeheer. Uit de eisen in het PvE wordt duidelijk dat deze ook ingezet wordt voor het beheer van "policies" van de werkplek (het beperken van de mogelijkheden die een gebruiker heeft op haar werkplek). Zie bijv. de eisen C.65, C.81, C.119, B.15, B.84, B.117 en B.118. Niet beschreven wordt welke standaarden gehanteerd moeten worden voor integratie van identiteitsbeheer, autorisatiebeheer en policies.
- [1] De keuze voor Microsoft Remote Desktop Protocol (onderdeel BASIS, p16) betreft een gesloten standaard.
- [1] C.1. Hier wordt geëist dat als er vanuit beheersmatig oogpunt instellingen per applicatie te maken zijn dan moet deze centraal te beheren zijn d.m.v. AD policies. Active Directory is een Microsoft product. Door deze eis moeten alle applicaties compatibel zijn met Microsoft Active Directory. Er is geen uitwerking gedaan volgens welke standaard integratie plaats moet vinden.

- [1] C.15. Hier wordt vereist dat de GOUD-applicaties overweg moeten kunnen met Microsoft .NET. Het wordt niet duidelijk wat bedoeld wordt met 'overweg kunnen met Microsoft .NET.' Het .NET framework van Microsoft betreft gesloten<sup>16</sup> software dat alleen kan werken op een Microsoft operating systeem. Deze eis impliceert daarmee een afhankelijkheid naar het Microsoft platform.
- [1] C.42. Microsoft .NET is reeds onderdeel van BASIS
- [1] C.20 vereist het gebruik van ActiveX. ActiveX is een Microsoft specifieke standaard voor browser-plugins. Het gebruik van ActiveX is beperkt tot het Microsoft operating systeem. Zie ook B.115. Er is geen onderbouwing aangetroffen voor het gebruik van deze gesloten standaard.
- [1] C.35 Microsoft Exchange server gebruikt gesloten standaarden, waardoor de facto alleen Microsoft Outlook kan voldoen aan deze eis. De eis is niet uitgewerkt in welke functionaliteit van Exchange gebruikt moet worden en volgens welke standaard.
- [1] C.36. MP3 is geen open standaard. Er is niet beargumenteerd waarom deze gesloten standaard ondersteund moet worden
- [1] C.76. In deze eis wordt niet duidelijk gemaakt welke server based desktop hiermee bedoeld worden en/of welke communicatiestandaarden ondersteund moeten worden. Hierdoor kan niet onderzocht worden of deze eis een specifiek product van een specifieke leverancier impliceert.
- [1] C.81, C.82. Zie ook C.65 in de vorige paragraaf. Deze eis kan alleen ingevuld worden met een operating systeem van Microsoft.
- [1] C.92. en C.93. Ook geldt dat de expliciete koppeling aan Microsoft Active Directory er toe leidt dat deze eis alleen ingevuld kan worden met een Microsoft operating systeem. Overigens is het functionele doel (afdwingen wachtwoordeisen vanuit centraal beheer) wel in te vullen met open source software.
- [1] C.96. Het gebruik van TPM betreft de versleuteling van lokale data. Er is niet duidelijk gespecificeerd welke TPM bedoeld wordt <sup>17</sup> en hoe dit toegepast wordt. Dient TPM gebruikt te worden bij alle versleuteling die op de werkplek wordt toegepast? Of alleen bij encryptie van de lokale opslag van bestanden (encrypted partitie)
- [1] Eisen aan software distributie, p39. Het proces van installatie dat beschreven wordt in de inleiding is gericht op installatie van software op Microsoft operating systemen. Zo wordt expliciet de voorkeur uitgesproken voor .msi packages. Dit is een gesloten, Microsoft-specifieke standaard.

### **A.3 Onduidelijke formuleringen**

In deze paragraaf zijn de detailbevindingen op dit punt opgenomen over het Programma van Eisen.

- [1] Begripsbepaling, p5. De definitie van CotS stelt dat software producten "beschikbaar zijn voor breed publiek door aankoop of lease van licenties". Deze definitie houdt geen rekening met open source licenties. Een essentiële eigenschap van een open source licentie is dat deze niet verkregen wordt middels koop of lease. Zie ook bullet 2, p8 waar een voorkeur voor CotS wordt geformuleerd.

<sup>16</sup> Microsoft heeft overigens delen van .NET als open standaard bij ECMA ingediend, maar niet alle onderdelen.

<sup>17</sup> Door de Trusted Computing Group ([www.trustedcomputinggroup.org](http://www.trustedcomputinggroup.org)) worden zowel versie 1.1b en versie 1.2 aangeboden.

- [1] Domein van de aanbesteding, p6. De opsomming van de te verwerven software komt niet overeen met de gewenste onderdelen van de GOUD werkplek die op p7 is beschreven.
- [1] Eisen aan beheer, p28. Het overzicht van de onder 'achtergrond' beschreven objecten waarvoor beheerinstrumenten nodig zijn komt niet overeen met eerder genoemde overzichten van aan te besteden software.
- [1] Algemene principes, p7 bullet 5. In deze zin wordt onvoldoende duidelijk beschreven of het gebruik van open standaarden een eis is, of een wens. Het deel van de zin voor de komma 'conform het politieke besluit, neergelegd in de motie Vendrik dat software binnen de publieke sector gebruikt wordt aan open standaarden moet (gaan) voldoen' suggereert dat het een eis is, echter het deel van de zin na de komma 'zal het gebruik van open standaarden uitgangspunt zijn' laat meer vrijheid. Een uitgangspunt is immers iets waar weliswaar bij aanvang vanuit wordt gegaan, maar waar in de regel ook van afgeweken mag worden.
- [1] GOUD en haar omgeving - tweede alinea, p9. Bij de omschrijving van het gebruik van Microsoft Active Directory wordt aangegeven dat deze gebruikt wordt voor identiteits- en autorisatiebeheer. Uit de eisen in het PvE wordt duidelijk dat deze ook ingezet wordt voor het beheer van "policies" van de werkplek (het beperken van de mogelijkheden die een gebruiker heeft op haar werkplek). Zie bijv. de eisen C.65, C.81, C.119, B.15, B.84, B.117 en B.118.
- Toekomstige ontwikkelingen, vierde alinea, p9. Aangegeven wordt dat GOUD versie 1 vooral gericht is op het standaardiseren van de werkplek omgeving, waarbij compatibiliteit met de bestaande omgeving van groot belang is. De term standaardisatie in deze zin kan gelezen worden als het creëren van één werkplekomgeving voor meerdere deelnemende departementen (in plaats van verschillende werkplekomgevingen). De bestaande omgeving is, zoals eerder aangegeven op pagina 8 en 9, vooral gebaseerd op Microsoft producten. Hieruit kan een gegadigde concluderen dat er veel belang wordt gehecht aan het leveren van Microsoft producten omdat die optimaal compatibel zijn met de huidige omgeving. De volgende zin van de alinea stelt dat de standaardisatie een fundament legt waarop voor ontwikkelingen kan worden voortgebouwd. In de eerste drie alinea's van deze paragraaf wordt gesteld dat de toekomstige ontwikkelingen vooral gericht zijn op het standaardiseren in termen van open standaarden. Als de term standaardisatie wordt geïnterpreteerd zoals hierboven aangegeven dan is deze zin verwarrend en suggereert het dat ook voor de toekomst Microsoft producten gewenst zijn. Aanbevolen wordt om te spreken over een uniforme werkplek.
- [1] BASIS, p16. Onduidelijk is wat in de BASIS functionaliteit bedoeld wordt met "Cliënt beveiligingssoftware"
- [1] C.2 stelt dat applicaties geschikt moeten zijn om op basis van een sandbox technologie uit te rollen. Welke technologie wordt hier bedoeld. Welke standaarden spelen hier een rol?
- [1] C.6. Deze eis is te vaag. Onduidelijk is wat bedoeld wordt met 'De aangeboden oplossingen dienen om te kunnen gaan met de nieuwere IP standaarden (versie 6) voor netwerkcommunicatie'. Wordt hier alleen IPv6 bedoeld, of ook nog andere standaarden. Moet onder 'aangeboden oplossingen' alle applicaties worden volstaan of alleen het operating system, etc.
- [1] C.15. Hier wordt vereist dat de GOUD-applicaties overweg moeten kunnen met Microsoft .NET. Het wordt niet duidelijk wat bedoeld wordt met 'overweg kunnen met Microsoft .NET.' Het .NET framework van Microsoft betreft gesloten software die alleen kan werken op een Microsoft operating systeem.

- [1] C.31 t/m C33. Deze eisen zijn zo generiek dat elke applicatie hieraan voldoet; zelfs met een ASCII editor is tekstverwerken mogelijk.
- [1] C.68 stelt dat de applicatie functionaliteit biedt om instellingen zowel lokaal als centraal te plaatsen. Dit wordt niet specifiek gemaakt: is een netwerkshare toegestaan? Welk protocol (SMB, NFS, FTP). Of is het toegestaan synchronisatie bij in-/uitloggen toe te passen (roaming profiles)
- [1] C.57. Hier wordt gewenst dat documenten 'zonder problemen' ingelezen kunnen worden. Het is in onze ogen vreemd dat dit een wens is, gelet op de eerdere eisen over compatibiliteit met de huidige omgeving. Verder is de term 'zonder problemen' onvoldoende specifiek.
- [1] C.64. Hier wordt gesproken over 5000 macro's. Op pagina 8 wordt gesproken over 5000-7000 macro's.
- [1] C.64. Hier wordt gewenst dat de aanbieder aantoont in de Proof of Concept dat hij in staat is om bestaande macro's zonder verlies kan converteren, dan wel met minimale inspanning kan worden aangepast. Het zal voor een aanbieder bijzonder lastig zijn om dit te kunnen aanbieden, hij weet immers niet wat precies de inhoud van de macro's is. Vele commando's in macro's zijn immers sterk product gebonden.
- [1] C.72. In deze eis is sprake van de fabrikant van het OS. In letterlijke zin wordt hiermee open source producten uitgesloten. In het kader van open source is er namelijk niet sprake van één fabrikant van een OS. Het kan bij open source gaan om meerdere partijen die delen van de software van het OS ontwikkelen en beheren. Daarnaast wordt bij open source gesproken over de distributeur van een operating systeem (bijv. Red Hat of Novell).
- De top 3 waarover in deze eis gesproken wordt, is bekend ten tijde van de aanbesteding (immers wordt deze bepaald door de meest recente top 3 volgens Gartner). De top 3 kan dus in het PvE uitgeschreven worden. Hierdoor is voor iedereen duidelijk welke software wel en welke software niet in aanmerking komt.
- [1] C.76. In deze eis wordt niet duidelijk gemaakt welke server based desktop hiermee bedoeld worden en/of welke communicatiestandaarden ondersteund moeten worden. Hierdoor kan niet onderzocht worden of deze eis een specifiek product van een specifieke leverancier impliceert.
- [1] C.83. Deze eis is onvoldoende specifiek. Er wordt aangegeven dat het OS randapparatuur moet ondersteunen, waarbij twee voorbeelden worden gegeven (die ook onvoldoende specifiek zijn).
- [1] C.111, C.152. Deze eis is (theoretisch) door geen enkele oplossing te behalen. (bijvoorbeeld keyloggers)
- [1] B.113 gaat uit van de bestaande infrastructuur. Hiermee wordt een alternatieve invulling voor GOUD onmogelijk gemaakt
- [2] 1.3.8 - In dit overzicht wordt geen melding gemaakt van open source, in tegenstelling tot het overzicht in het programma van eisen.
- [2] 1.3.18 - Deze voorzieningen wordt in [1] niet expliciet gevraagd.
- [2] 1.4.2 - Dit overzicht is niet consistent met 1.3.16
- [2] 1.4.3 - De basis software in het PvE wordt overwegend gevormd door specifieke producten van specifieke leveranciers. In het selectiedocument worden de producten functioneel beschreven. Dit is inconsistent, maar ook verwarrend. Een partij kan de selectiefase ingaan denkende dat hij zelf een productkeuze kan voorstellen voor de basis software.
- [2] 3.7.8. Er wordt aangegeven dat de gegadigde 10 punten kan verdienen indien hij aangeeft 'dat hij een kwaliteitsbeleid inzake intellectuele eigendomsrechten op software, in het bijzonder

open source software heeft'. Het is volstrekt onduidelijk wat met een dergelijke kwaliteitsbeleid bedoeld wordt. Evenzo voor II. waar een kwaliteitsbeleid inzake het hanteren van open standaarden wordt beloond met 10 punten.

#### **A.4 Specificatie koppeling met backoffice**

In deze paragraaf zijn de detailbevindingen op dit punt opgenomen over het Programma van Eisen.

- [1] C.56. Hier wordt vereist dat het officepakket koppelingen kan maken met bestaande installed base. Deze eis maakt niet duidelijk hoe, en volgens welke standaard, gekoppeld moet worden.
- [1] GOUD en haar omgeving - tweede alinea, p9. Bij de omschrijving van het gebruik van Microsoft Active Directory wordt aangegeven dat deze gebruikt wordt voor identiteits- en autorisatiebeheer. Uit de eisen in het PvE wordt duidelijk dat deze ook ingezet wordt voor het beheer van "policies" van de werkplek (het beperken van de mogelijkheden die een gebruiker heeft op haar werkplek). Zie bijv. de eisen C.65, C.81, C.119, B.15, B.84, B.117 en B.118. Niet beschreven wordt welke standaarden gehanteerd moeten worden voor integratie van identiteitsbeheer, autorisatiebeheer en policies.
- C.1. Hier wordt geëist dat als er vanuit beheersmatig oogpunt instellingen per applicatie te maken zijn dan moet deze centraal te beheren zijn d.m.v. AD policies. Active Directory is een Microsoft product. Door deze eis moeten alle applicaties compatibel zijn met Microsoft Active Directory. Er is geen uitwerking gedaan volgens welke standaard integratie plaats moet vinden.
- [1] C.68 stelt dat de applicatie functionaliteit biedt om instellingen zowel lokaal als centraal te plaatsen. Dit wordt niet specifiek gemaakt: is een netwerkshare toegestaan? Welk protocol (SMB, NFS, FTP). Of is het toegestaan synchronisatie bij in-/uitloggen toe te passen (roaming profiles)

#### **A.5 Ontbrekende gegevens**

In deze paragraaf zijn de detailbevindingen op dit punt opgenomen over het Programma van Eisen.

##### **Detailbevindingen**

- [1] C.4. Hier wordt verwezen naar een bijlage voor een overzicht van de installed base voor zowel back- als frontend. Deze bijlage is in de beschikbaar gestelde versie van [1] niet meegeleverd. Het is daardoor niet mogelijk om een inschatting te doen naar evt. lock-in naar een specifieke leverancier op basis van dit overzicht in combinatie met deze eis.
- [1] C.54. In deze eis wordt verwezen naar een bijlage met vereiste formaten. De onderzoekers hebben geen beschikking gehad over deze lijst. Niet alle formaten die hier benoemd zijn betreffen open standaarden.
- [1] B.1. In deze eis wordt verwezen naar de installed base en het beheer van de installed base. Het overzicht van de installed base en de huidige beheertooling is in deze versie van [1] niet toegevoegd.
- [1] B.12. De beheertooling moet ook het beheer van de servers voor GOUD mogelijk maken. De eis refereert aan een overzicht van de aard van de server. De onderzoekers hebben geen beschikking gehad over dit overzicht.

- [2] 1.4.6 Hier wordt verwezen naar de acceptatiecriteria voor de PoC. De onderzoekers hebben deze criteria niet ter beschikking gekregen.