

Project GOUD

Notitie

Notitienummer 2007-08-20/1
Datum 20 augustus 2007

Onderwerp Reactie op Contra Expertise Aanbesteding GOUD

Aan Voorzitter stuurgroep Rijkswerkplek, Joep Bremmers

Van Projectmanager GOUD, Jan Arnoud ten Cate

CC Stuurgroepleden GOUD

Inleiding

In Juli 2007 heeft Verdonck Klooster & Associates (VKA) op verzoek van de voorzitter van de stuurgroep Rijkswerkplek een Contra Expertise gedaan op de op handen zijnde Europese Aanbesteding voor het Project GOUD.

De opdracht voor de contra expertise 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".

In het onderzoek komt VKA tot de volgende 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.

Vervolgens stelt VKA:

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

Waarna VKA het rapport afsluit met een 11-tal aanbevelingen.

In deze notitie zal, op verzoek van de voorzitter Rijkswerkplek, verwoord worden op welke wijze binnen het project GOUD omgegaan zal worden met de aanbevelingen zoals in het rapport gedaan en zal nader ingegaan worden op de uitspraak van VKA dat GOUD versie 1 een doorgroeiscenario eerder zou bemoeilijken dan vereenvoudigen.

Reactie op de aanbevelingen van VKA

Hieronder wordt van alle gedane aanbevelingen aangegeven hoe deze door de projectgroep GOUD zijn verwerkt.

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 1 wordt overgenomen.

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 2 wordt ter harte genomen. Er is in de oorspronkelijke documenten inderdaad sprake van 'hinken op twee gedachtes'. Om dit op te lossen heeft de projectgroep in overleg ervoor gekozen de verwijzing naar versies die na GOUD 1.0 gedacht zijn, geheel achterwege te laten. Dit mede vanwege het feit dat een dergelijke verwijzing geheel buiten het project en daarmee ook geheel buiten de aanbesteding valt.

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 3 wordt in samenhang met hetgeen onder aanbeveling 2 is gesteld, overgenomen.

Aanbeveling 4: Daar waar wordt verwezen naar concrete merknamen 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 4 wordt gedeeltelijk overgenomen. Door onduidelijkheden in de aanbestedingsdocumenten werd (ten onrechte) de suggestie gewekt dat hier en daar naar producten (ipv functionaliteit) wordt gevraagd; dit is rechtgezet.

Daar waar verwezen wordt naar bestaande infrastructuur (als huidige installed base of als beschrijving van de backoffice omgeving) zijn namen van producten wel gehandhaafd, dit volledig in lijn met de geldende aanbestedingsregels.

Aanbeveling 5: Formuleer de eisen en wensen in functionele termen en in termen van (open) standaarden. Beschrijf de functionaliteit specifieker en duidelijker.

Aan de hand van aanbeveling 5 zijn de documenten gescreend, daar waar nodig zijn teksten aangepast en verduidelijkt.

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. 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 6 kan binnen het project GOUD slechts ten dele opgevolgd worden. Daar waar (open) standaards eenduidig in de markt aanwezig zijn, worden deze in het programma van eisen genoemd (o.a. http, https, html, ip, odf, pdf, oo-xml, ftp). Daar waar het gebruik van standaarden minder eenduidig is, is

het niet aan het project GOUD om een diepgaand onderzoek te doen naar eventueel in aanmerking komende open standaarden voor de verschillende onderdelen van een standaard werkplek. Ook ligt het buiten de scope van het project GOUD om, in geval van elkaar overlappende standaarden een uitspraak te doen over de preferente standaard. Een dergelijke exercitie ligt, naar de mening van de projectmanager GOUD eerder op de weg van OSOSS dan op die van GOUD.

In de aanbestedingsdocumenten wordt wel gesteld dat open standaarden de voorkeur verdienen boven gesloten standaarden. Ook zal in de aanbestedingsdocumenten de bewijzaspecten rondom de uitdrukking "of daarmee gelijkwaardig" worden verhelderd.

In de aanbeveling wordt door VKA verwezen naar CANOS. Zelfs een vluchtig bezoek aan de site leert dat het hier (www.canos.nl) versie 1.1 van 4 Oktober 2004 (sic.) betreft. De site is daarmee sterk verouderd en derhalve niet goed bruikbaar voor het doel dat VKA aangeeft (zo is er bijvoorbeeld geen verwijzing naar ODF e.d. te vinden).

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 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 7 zal in de documenten verwerkt worden.

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 8 is overgenomen, daar waar nodig zijn teksten toegevoegd om deze transparantie te vergroten.

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 9 wordt overgenomen. Wel is het van belang om hierbij op te merken dat de leverancier verantwoordelijk is voor het afsluiten van escrow overeenkomsten met de fabrikanten van de betreffende producten ten behoeve van de aanbestedende diensten.

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 10 is binnen het project GOUD niet uitvoerbaar. Opvolgen ervan zou betekenen dat, tegelijkertijd met de invoering van de GOUD werkplek, ook de backoffice systemen van alle GOUD departementen naar open standaarden 'omgebouwd' zouden moeten worden; dit is niet realistisch. Voorgesteld wordt werkwijze zoals gesteld in deze aanbeveling te hanteren in het project Rijkswerkplek 2.0.

Aanbeveling 11: Neem de acceptatiecriteria die gehanteerd worden in de Proof of Concept fase op in het Programma van Eisen.

Aanbeveling 11 wordt overgenomen.

Reactie op uitspraak VKA m.b.t. doorgroeiscenario GOUD 1.0

In haar reactie stelt VKA dat GOUD versie 1 geen goed doorgroeiscenario zou bieden naar een meer op Open Standaarden en Open Source gebaseerde Werkplek. De projectmanager GOUD bestrijdt dit ten stelligste en wel om de volgende redenen.

Door de implementatie van GOUD versie 1 ontstaat er een gestandaardiseerde werkplek die over 7 departementen geïmplementeerd wordt, goed beveiligd, beheerbaar en flexibel is. Door de toepassing van technologieën voor het centrale beheer en van software virtualisatie en software streaming zal het implementeren van nieuwe (open source) software en/of software gebaseerd op open standaarden een minimum aan inspanning kosten (gemiddeld een paar uur per pakket voor alle GOUD departementen tezamen) en is daarmee onvergelijkbaar met de huidige situatie waarbij de te implementeren software binnen elk departement apart uitgerold moet worden en waarbij van interdepartementale connectiviteit slechts zeer zelden sprake zal zijn en veel extra inspanning zal kosten.

Ook de door VKA aangehaalde trend 'Software as a Service (SAAS) zal onder een GOUD versie 1 werkplek buitengewoon eenvoudig te implementeren zijn en in geen verhouding staan tot de inspanning die in de huidige werkplek infrastructuur gepleegd moet worden om dezelfde functionaliteit te bieden.

Ten slotte

Het VKA rapport heeft een aantal waardevolle aanbevelingen gedaan dat, voorzover mogelijk, door het project GOUD overgenomen wordt.

Een aantal aanbevelingen *kan* niet overgenomen worden zonder één van de belangrijkste uitgangspunten van het project GOUD (het implementeren van een nieuwe standaard werkplek met instandhouding van de bestaande back office systemen) los te laten. Dit uitgangspunt is gekozen, omdat nu eenmaal geen sprake is van een greenfieldsituatie en op de voorgestelde wijze stapsgewijs en verantwoord de ontwikkeling kan worden gezet naar een zo veel op open standaarden en open source gebaseerde gezamenlijke werkplek.

De stelling van VKA dat GOUD versie 1 niet bij zou dragen aan een doorgroeiscenario naar een werkplek die steeds meer gebaseerd zal zijn op open standaarden en open source is onjuist.