



Brussel, 25.6.2013  
COM(2013) 455 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

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

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 224 final}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

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

(Voor de EER relevante tekst)

## **1. INLEIDING**

Veel organisaties zitten vastgeketend ("locked") aan hun ICT-systemen omdat alleen hun provider exact weet hoe deze systemen functioneren, zodat zij voor de aanschaf van nieuwe onderdelen of licenties op diezelfde provider zijn aangewezen. Dit gebrek aan mededinging drijft de prijzen op en per jaar gaat er zo in de overheidssector alleen al ongeveer 1,1 miljard EUR onnodig verloren<sup>1</sup>.

Door een beter gebruik van normen kunnen concurrenten alternatieve oplossingen aanbieden waardoor afnemers minder vast komen te zitten (locked-in) en de concurrentie wordt versterkt, zodat de prijzen zullen dalen en de kwaliteit wellicht verbetert. Normen zijn namelijk een kenmerkend bestanddeel van een technologie en creëren gelijke omstandigheden voor alle ICT-leveranciers<sup>2</sup>. Bij aanbestedingen voor op normen gebaseerde systemen kunnen dan meer leveranciers inschrijven, zodat de concurrentie zal toenemen en het aanbod wordt verruimd.

In de Digitale Agenda voor Europa<sup>3</sup> werd vastgesteld dat lock-in (overheden die aan een systeem komen vast te zitten) een probleem vormt en in kernactie 23 wordt ingegaan op het verband tussen ICT-normalisatie en openbare aanbestedingen. Deze richtsnoeren moeten overheden helpen normen te gebruiken om de efficiency te bevorderen en het gevaar van lock-in te verminderen. Bij deze mededeling is een praktische gids gevoegd die laat zien hoe bij aanbestedingen beter gebruik kan worden gemaakt van normen, met name in de overheidssector.

## **2. VASTZITTEN AAN ICT-SYSTEMEN (LOCK-IN)**

Overheden sluiten contracten met ICT-providers om gedurende een bepaalde periode gebruik te maken van een ICT-product of -dienst. Er is sprake van "lock-in" wanneer overheden nadat

---

<sup>1</sup> Zie punt 2 voor een toelichting op dit bedrag.

<sup>2</sup> Ghosh, R.A (2005) "An economic basis for open standards" FLOSSPOLs-project, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>

<sup>3</sup> Kernactie 23 van de Digitale agenda verstrekt "richtsnoeren over de band tussen ICT-normalisatie en openbare aanbestedingen, teneinde overheden te helpen bij het gebruik van normen ter bevordering van de efficiency en ter vermindering van het gevaar dat deze overheden aan een bepaalde technologie komen vast te zitten", COM(2010) 245, beschikbaar op [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\):NL:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R(01):NL:NOT). Zie voor meer informatie over kernactie 23 <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-ii-interoperability-standards/action-23-provide-guidance-ict-standardisation-and-public>

deze periode is verstreken niet zonder problemen van provider kunnen veranderen, omdat ze niet beschikken over alle essentiële informatie die nodig is voor een efficiënte overname door een andere provider.

Uit een in 2011 uitgevoerd onderzoek<sup>4</sup> onder ambtenaren in de EU-lidstaten die belast zijn met overheidsopdrachten bleek dat van de 244 onderzochte aanbestedingsinstanties ten minste 40 % van mening was dat het te kostbaar was om hun bestaande ICT-oplossing te wijzigen omdat hiervoor ook tal van andere systemen die gebruik maken van de gegevens van dat systeem zouden moeten worden gewijzigd. 25 % van de ondervraagden verklaarde niet te kunnen overstappen op andere ICT-oplossingen omdat zij bang waren dat hun informatie niet naar het nieuwe systeem zou kunnen worden overgebracht.

Lock-in betekent over het algemeen dat documenten voor een volgende overheidsopdracht met betrekking tot een bepaald ICT-systeem verwijzingen bevatten naar de merknaam van dat systeem. De aanbesteder moet naar merknamen verwijzen omdat hij niet over voldoende informatie over het ICT-systeem beschikt om het op een andere manier adequaat te kunnen beschrijven.

Uit een aantal studies<sup>5</sup> is inderdaad al gebleken dat in aanbestedingsdocumenten veel naar merknamen wordt verwezen. Het percentage uitnodigingen tot inschrijving waarin wordt verwezen naar merknamen varieert van 16 % tot 36 %, afhankelijk van de steekproeven die in de studies werden gehanteerd. Het merendeel van de 244 ondervraagden in het onderzoek van 2011 verklaarde bovendien merknamen te gebruiken bij uitnodigingen tot inschrijving, waarbij 23 % altijd of vaak naar merknamen verwijst en iets minder dan 40 % alleen af en toe.

Op grond van de aanbestedingsvoorschriften van de Unie<sup>6</sup> moeten de technische specificaties inschrijvers gelijke toegang tot de aanbestedingsprocedures bieden en mogen deze niet tot gevolg hebben dat ongerechtvaardigde belemmeringen voor de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging worden geschapen. Verwijzing naar merknamen is bij wijze van uitzondering toegestaan wanneer een voldoende nauwkeurige en begrijpelijke beschrijving van het voorwerp van de opdracht niet mogelijk is op andere bij de EU-wetgeving vastgestelde wijze; een dergelijke vermelding of verwijzing gaat vergezeld van de woorden "of gelijkwaardig".

Door in aanbestedingsdocumentatie gebruik te maken van merknamen wordt concurrentie beperkt tot leveranciers van alleen die merken, hetgeen in feite neerkomt op een monopolie en dat heeft weer gevolgen voor de prijzen. Afhankelijkheid van één verkoper voor een ICT-systeem en de toekomstige ontwikkeling daarvan kan problemen opleveren voor de bedrijfscontinuïteit omdat een verkoper eventueel kan besluiten het systeem of bepaalde functies ervan niet langer te ondersteunen. Ook kunnen kansen voor meer innovatie en efficiëntie verloren gaan, met name wanneer de verkoper niet kan instaan voor een toekomstbestendig systeem.

---

<sup>4</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld R.A. Ghosh, (2005) "An economic basis for open standards" Maastricht, FLOSSPOLs-project, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>. Paapst, M. "Affirmative action in procurement for open standards and FLOSS." *International Free and Open Software Law Review* Vol. 2 Nr. 2 blz. 184, zie <http://www.ifosslr.org/ifosslr/article/view/41>, Open Forum Europe, (2011); "OFE Procurement Monitoring Report: EU Member States practice of referring to specific trademarks when procuring for Computer Software Packages and Information Systems between the months of February and April 2010" (mei), blz. 6, zie [http://www.openforumeurope.org/openprocurement/open-procurement-library/Report\\_2010.pdf](http://www.openforumeurope.org/openprocurement/open-procurement-library/Report_2010.pdf)

<sup>6</sup> Richtlijn 2004/18/EG, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

Een studie van de Commissie<sup>7</sup> wees uit dat openbare aanbestedingsprocedures duidelijk meer inschrijvers aantrekken en dat een verdubbeling van het aantal inschrijvingen de waarde van het contract met ongeveer 9 % doet dalen.

Rekening houdend met het feit dat er meer inschrijvers en lagere kosten zijn en dat met openbare ICT-aanbestedingen in de EU naar schatting 78 miljard euro<sup>8</sup> is gemoeid, en dat in 16 % van deze aanbestedingen naar merknamen wordt verwezen, geven overheden naar schatting ieder jaar ongeveer 1,1 miljard euro<sup>9</sup> teveel uit door een beperkt aantal inschrijvingen als gevolg van verwijzingen naar merknamen.

### **3. OP NORMEN GEBASEERDE ICT-SYSTEMEN VERSUS ICT-SYSTEMEN WAAROP EEN EIGENDOMSRECHT BERUST**

Door gebruik te maken van ICT-systemen die op normen berusten in plaats van op een fabrikantgebonden technologie, kunnen restrictieve praktijken bij overheidsopdrachten worden opengebroken. Normen zorgen er namelijk voor dat fundamentele kennis over een systeem algemeen beschikbaar is, zodat andere potentiële leveranciers het systeem onder meer concurrerende voorwaarden kunnen handhaven of verder ontwikkelen.

Afgezien van de economische aspecten biedt de overstap naar op normen gebaseerde ICT-systemen overheden ook andere belangrijke voordelen, zoals tevens werd onderstreept in het Actieplan inzake e-overheid<sup>10</sup>.

#### **3.1. Interactie met burgers — efficiëntiewinst en vrije keuze**

Omdat normen uit specificaties bestaan die voor alle belanghebbende partijen toegankelijk zijn, worden producten en diensten van verschillende producenten interoperabel en wordt het eenvoudiger en doeltreffender openbare systemen met elkaar te integreren om data uit te wisselen<sup>11</sup>. Zo hoeven burgers hun gegevens bijvoorbeeld maar één maal in te dienen bij een overheidsdienst. Wanneer dezelfde gegevens in een andere situatie nodig zijn, kunnen ze automatisch worden opgeroepen en opnieuw worden gebruikt zodat de interactie tussen burgers en overheid op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau efficiënter wordt.

<sup>7</sup> "Estimating the Benefits from the Procurement Directives." [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/estimating-benefits-procurement-directives\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/estimating-benefits-procurement-directives_en.pdf)

<sup>8</sup> Dit is gebaseerd op een bedrag voor de IT-overheidsuitgaven van het VK (18 miljard euro in 2010) en onderzoek dat heeft uitgewezen dat het VK 23 % vertegenwoordigt van de EU-overheidsuitgaven voor IT. Dit werd getoetst aan een raming van 54 miljard euro afkomstig van de MAPPS-databank van ICT-contracten in de overheidssector op basis van de relevante CPV-codes met betrekking tot IT (die waarschijnlijk aan de lage kant zijn omdat alleen contracten boven de maximumlimiet in het PBEU worden bekendgemaakt, en niet alle aanbestedingen die verband houden met IT zijn ingedeeld onder CPV-codes die betrekking hebben op IT).

<sup>9</sup> Wanneer het aantal inschrijvers in 16 % van de openbare ICT-aanbestedingen zou verdubbelen omdat in overheidsopdrachten niet langer zou worden verwezen naar merknamen (het laagste aantal dat werd vermeld in de in voetnoot 5 bedoelde studie), zou dit een besparing opleveren van 9 % van 16 % van 78 miljard euro per jaar, oftewel 1,1 miljard euro per jaar.

<sup>10</sup> COM(2010) 743, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:NL:PDF>; zie ook <http://ec.europa.eu/digital-agenda/node/165>

<sup>11</sup> Ghosh, R.A. (2005) "An economic basis for open standards" FLOSSPOLs-project, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>. Hesser, Czaya en Riemer (2007) "Development of standards" in W. Hesser (Ed) *Standardisation in Companies and Markets*, blz. 123, Hamburg: Helmut Schmidt University.

Eenzelfde niveau van interoperabiliteit tot stand brengen tussen niet-genormaliseerde systemen, is aanzienlijk duurder en complexer.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van producten waarop een eigendomsrecht berust, kan dit bovendien de toegang beperken van burgers, die zich alleen tot de overheid kunnen wenden wanneer ze toegang hebben tot en gebruikmaken van hetzelfde product<sup>12</sup>. Wanneer overheden gebruikmaken van op normen gebaseerde producten, kunnen burgers ook gebruik maken van andere producten die op deze normen berusten.

### **3.2. Interactie met andere overheden**

Het Europees interoperabiliteitskader en de Europese interoperabiliteitsstrategie zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie "Naar interoperabele Europese overheidsdiensten"<sup>13</sup>, zijn in sterke mate afhankelijk van het gebruik van op normen gebaseerde ICT-systemen. Interoperabiliteit is noodzakelijk om grensoverschrijdende e-overheidsdiensten te kunnen verstrekken aan burgers en bedrijven die binnen de EU willen reizen/werken/studeren of handel drijven. Dergelijke diensten steunen een van de doelstellingen van de Europese digitale eengemaakte markt. Wanneer overheden op normen gebaseerde alternatieven introduceren, zal het eenvoudiger worden dergelijke grensoverschrijdende diensten te ontwikkelen.

### **3.3. Meer innovatie**

De richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie<sup>14</sup> verplicht lidstaten ertoe, in gevallen waarin hergebruik van documenten van openbare lichamen is toegestaan, deze documenten langs elektronische weg<sup>15</sup> beschikbaar te stellen, indien mogelijk en passend.

Deze gegevens kunnen digitale kaarten, meteorologische, juridische, verkeerstechnische, financiële, economische en andersoortige gegevens omvatten alsook application programming interfaces (API's) van ICT-systemen. Bedrijven en burgers kunnen zo gebruikmaken van overheidsgegevens en -systemen om nieuwe toepassingen te ontwikkelen die nuttig zijn voor de samenleving in het algemeen, bijdragen aan groei en werkgelegenheid alsmede innovatie van de overheidssector bevorderen.

Als deze gegevens beschikbaar zijn in formaten die overeenkomen met de gemeenschappelijke normen, kunnen ontwikkelaars van toepassingen er makkelijker voor zorgen dat hun toepassingen geschikt zijn voor gegevens van tal van overheden en overal in Europa door burgers gebruikt kunnen worden.

Een op normen gebaseerd ICT-systeem kan bovendien makkelijker worden aangepast en kan in de toekomst diensten die van de overheid worden verwacht efficiënt en op innovatieve wijze aan de burgers verstrekken. De normen bieden de nodige aanknopingspunten zodat iedereen die over ICT-kennis beschikt het systeem kan aanvullen of gegevens van het ene naar het andere systeem kan migreren, zodat de gebruiksmogelijkheden worden uitgebreid.

---

<sup>12</sup> [http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%2012\\_6.pdf](http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%2012_6.pdf)

<sup>13</sup> COM (2010) 744.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:NL:PDF>.

<sup>14</sup> Richtlijn 2003/98/EG, PB L 345 van 31.12.2003, blz. 90.

Zie voor voorgestelde aanpassingen: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm)

<sup>15</sup> In haar voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG heeft de Commissie voorgesteld de termen "langs elektronische weg" te vervangen door "in machinaal leesbare vorm, samen met hun metagegevens". COM(2011) 877 definitief.

### **3.4. Lagere kosten voor ICT-leveranciers**

Het fenomeen van systeemafhankelijkheid heeft ook gevolgen voor ICT-leveranciers. Uit het onderzoek van 2011 bleek dat de meeste ICT-leveranciers voorstander zijn van meer transparante aanbestedingsprocedures die gebaseerd zijn op normen omdat de markten zo voor iedereen toegankelijk worden en het concurrentievermogen van de ICT-markt in de EU wordt verbeterd. Het lijkt echter geen twijfel dat de verkoopprognoses van bepaalde dominante marktleaders negatief beïnvloed kunnen worden, wanneer nieuwkomers op de markt beter toegerust zijn om de concurrentiestrijd met hen te kunnen aangaan.

Ondanks de voordelen die het gebruik van op normen gebaseerde aanbestedingen de meeste ICT-leveranciers biedt, zijn er ook kosten verbonden aan de invoering en toepassing van normen in hun producten en diensten. Deze moeten worden afgezet tegen de gebruikelijke kosten voor onderhoud en ontwikkeling van hun producten en diensten. Uit een in 2012 onder overheden en ICT-leveranciers uitgevoerd onderzoek<sup>16</sup> (onderzoek van 2012) bleek dat 30 % van de belanghebbenden ervan uitgaat dat de kosten vooral op korte termijn sterk zullen oplopen (op voorwaarde dat de overheden de normen die zij hanteren op lange termijn handhaven). 41 % van de ondervraagden verwacht echter dat de kosten van oplossingen op lange termijn zullen dalen, hetgeen erop wijst dat ICT-leveranciers ook kunnen profiteren van lagere kosten en betere toegang tot de markten.

Op normen gebaseerde ICT-systemen zullen voor meer interoperabiliteit, innovatie en concurrentie zorgen, de kosten omlaag brengen en de interactie met de burgers verbeteren. Ze zullen de basis vormen voor een nieuwe generatie van open, flexibele en samenwerkingsgerichte e-overheidsdiensten die burgers en bedrijven meer slagkracht geven, overeenkomstig het actieplan inzake e-overheid 2011-2015.

## **4. GIDS VOOR AANBESTEDINGEN VAN OP NORMEN GEBASEERDE ICT**

In theorie lijkt het simpel om in de toekomst te kunnen beschikken over ICT-systemen die op normen berusten. Het volstaat om bij de aankoop van nieuwe licenties en componenten aan te dringen op normen. In de praktijk verklaarden tamelijk veel aanbestedende instanties bij het onderzoek van 2011 echter dat zij problemen hadden ondervonden om bij de aanschaf van ICT gebruik te maken van normen en iets minder dan 50 % gaf aan over te weinig technische kennis te beschikken om te kunnen bepalen welke normen relevant en geschikt zijn voor specifieke ICT-behoefte. Het is dan ook belangrijk deze instanties te helpen een oplossing te vinden voor deze praktische problemen zodat zij normen adequaat kunnen gebruiken.

Sommige lidstaten (zoals Frankrijk, Italië, Nederland, het VK, Duitsland, Zweden, Spanje en Denemarken)<sup>17</sup> stimuleren nu al het gebruik van normen in overheidsopdrachten voor ICT. Ze verlenen overheidsinstanties praktische steun zoals lijsten van aanbevolen normen voor specifieke situaties, gidsen voor overheidsopdrachten en modelteksten die gebruikt kunnen worden in documenten voor overheidsopdrachten. Ondanks deze beste praktijken verklaarde slechts 25 % van de respondenten in het onderzoek van 2012 toegang te hebben tot dit soort advies, zodat de conclusie moet worden getrokken dat dergelijke maatregelen moeten worden uitgebreid om meer openbare aanbestedingsinstanties te kunnen bereiken.

<sup>16</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>

<sup>17</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>

De Europese Commissie heeft de voornaamste problemen waarmee overheidsinstanties bij de aankoop van ICT-systemen geconfronteerd worden, geïdentificeerd en de beste praktijken van een aantal lidstaten die zich actief inzetten om voor deze problemen een oplossing te vinden op een rijtje gezet. Deze beste praktijken zijn de basis voor "de gids voor openbare aanbestedingen voor op normen gebaseerde ICT, elementen van goede praktijken" (de gids) bij deze mededeling.

De gids omvat:

- Advies om een ICT-strategie uit te stippelen met de voornaamste beginselen die in een land, regio of toepassingssector moeten worden gevolgd zodat ICT-systemen samen kunnen functioneren en kan worden gezorgd voor een efficiënte dienstverlening aan burgers en andere actoren die met overheidsinstanties werken.
- Advies om normen op methodische, eerlijke en transparante wijze te evalueren om te bepalen welke normen gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van de ICT-strategie en om lock-in te vermijden. Dit is een voortdurende activiteit zodat nieuwe en betere normen zodra ze beschikbaar zijn, gebruikt worden in plaats van de eerder gekozen normen.
- Advies inzake de beste manier om de behoeften op ICT-gebied van een overheidsinstantie vast te stellen en potentiële ICT-systemen te evalueren die aan deze behoeften kunnen voldoen, rekening houdend met de behoeften van de gebruikers.
- Advies over langetermijnbegrotingsplanning om de hogere initiële kosten op te vangen die voortvloeien uit pogingen om een eind te maken aan lock-in-situaties.
- Advies over de omgang met de markt zodat overheidsinstanties meer inzicht krijgen in het bestaande marktaanbod en de markt tegelijkertijd een beter beeld krijgt van de toekomstige behoeften van overheidsinstanties.
- Advies over de manier waarop praktische "gebruiksklare" richtsnoeren (lijst van aanbevolen normen voor specifieke ICT-toepassingen, modelteksten die gebruikt kunnen worden in aanbestedingsdocumenten, opleiding) kunnen worden ontwikkeld om overheidsinstanties te helpen aanbestedingsdocumenten op te stellen die in de juiste situatie correct verwijzen naar de juiste normen.

De gids biedt ook voorbeelden van beste praktijken en materiaal voor aanbestedingsautoriteiten waarnaar zij kunnen teruggrijpen wanneer ze dergelijke adviezen in de praktijk brengen. De gids richt zich tot iedereen die zich bezighoudt met openbare ICT-aanbestedingen, met inbegrip van op dit gebied verantwoordelijke ambtenaren, voorlichtingsambtenaren in de overheidssector en ICT-deskundigen die overheidsinstanties terzijde staan.

In de gids wordt zeer duidelijk gemaakt dat vraagstukken in verband met lock-in, een beter en uitgebreider gebruik van normen en interoperabele systemen niet door individuele aanbesteders alleen kunnen worden opgelost maar ook op passende sectorale en organisatorische niveaus moeten worden opgenomen in een globaal plan op lange termijn om ervoor te zorgen dat ICT-systemen efficiënt samenwerken.

## 5. GERELATEERDE INITIATIEVEN

Er zijn verschillende andere initiatieven op EU-niveau om het gebruik van normen te bevorderen:

- Het door de Europese Commissie vastgestelde voorstel voor een richtlijn inzake de toegankelijkheid van websites van overheidsinstanties<sup>18</sup>, waarin wordt bepaald dat een geharmoniseerde norm wordt gebaseerd op de werkzaamheden van de Europese normalisatieorganisaties op basis van mandaat M/376<sup>19</sup>.
- De reeks grootschalige proefprojecten in het kader van e-overheidsdiensten(PCI) die uit hoofde van het EU-programma voor concurrentievermogen en innovatie worden uitgevoerd binnen het programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP), waarin specifieke normen worden aanbevolen voor toepassingen, bijvoorbeeld voor elektronische aanbestedingsplatformen<sup>20</sup> en e-identificatie<sup>21</sup>.
- De werkzaamheden van het multi-stakeholderplatform inzake e-facturering<sup>22</sup> in het kader van de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte.
- De Common Assessment Method for Standards and Specifications (gemeenschappelijke evaluatiemethode voor normen en specificaties -CAMSS)<sup>23</sup>, die in het kader van het ISA-programma (interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsinstanties)<sup>24</sup> werden ontwikkeld, bieden een kader voor de evaluatie van interoperabiliteitsnormen en -specificaties en de mogelijkheid om resultaten te delen. De gids pleit voor het gebruik van CAMMS voor de evaluatie van normen.
- Een andere ISA-maatregel, het nationaal waarnemingscentrum voor het interoperabiliteitskader (NIFO)<sup>25</sup>, biedt een overzicht van interoperabiliteitsactiviteiten binnen Europa. Het zwaartepunt ligt hier bij de analyse van de nationale interoperabiliteitskaders die kunnen worden beschouwd als een belangrijke basis voor de ICT-strategie voor alle openbare instanties, waarvoor in de gids wordt gepleit.
- Voorts kunnen openbare aanbestedingsinstanties na de recente hervorming van het Europese normalisatiesysteem<sup>26</sup> in aanbestedingsdocumenten nu technische specificaties formuleren door te verwijzen naar door fora en consortia opgestelde ICT-specificaties die door de Commissie na overleg, met name met het Europese multi-stakeholderplatform met betrekking tot ICT-normalisatie, worden vastgesteld,

---

<sup>18</sup> COM(2012) 721, zie:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0721:FIN:nl:PDF>  
en <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/proposal-directive-european-parliament-and-council-accessibility-public-sector-bodies-websites>

<sup>19</sup> <http://www.mandate376.eu/>

<sup>20</sup> <http://www.peppol.eu/>

<sup>21</sup> <http://www.eid-stork.eu/>

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm)

<sup>23</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/idabc-camss/>

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/isa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/index_en.htm).

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm)

<sup>26</sup> Verordening (EU) nr. 1025/2012, PB L 316 van 14.11.2012, blz. 12 en [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/index_en.htm)



terwijl voorheen alleen kon worden verwezen naar normen of specificaties die door nationale, Europese of internationale normaliseringsorganisaties waren goedgekeurd.

## **6. EN WAT ALS ER GEEN NORMEN ZIJN?**

Voor bepaalde nieuwe soorten toepassingen die overheidsinstanties moeten ontwikkelen om belangrijke maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, zoals zorg dragen voor goede en betaalbare gezondheidszorg voor een vergrijzende bevolking, bestrijden van klimaatveranderingen enz., zijn er wellicht nog geen passende normen. Overheidsinstanties kunnen zich in dergelijke gevallen bij andere openbare aanbestedende instanties aansluiten met het oog op precommerciële inkoop. Dit houdt in dat O&O-diensten<sup>27</sup> worden ingekocht waarbij de risico's en voordelen van baanbrekend O&O door de overheidsector en de industrie worden gedeeld. Dit stelt overheidsinkopers in staat de industrie te sturen om te voorzien in hun behoeften terwijl zij de voor- en nadelen van concurrerende oplossingen van verschillende leveranciers (ontwerp, prototypes en testen) met elkaar kunnen vergelijken zonder zich met grote contracten aan een leverancier te moeten binden. Leveranciers kunnen ook worden gevraagd mee te werken aan relevante normalisatie-instellingen om in samenhang met de O&O-resultaten normen te bepalen voor precommerciële projecten. Het Europees cloud-partnerschap<sup>28</sup> is een van de voorbeelden van precommerciële inkoop waar normen worden ontwikkeld.

## **7. AANKOOP VAN OP NORMEN GEBASEERDE ICT-PRODUCTEN: VOLGENDE STAPPEN**

De Europese Commissie roept alle overheden in de lidstaten op om met behulp van de gids minder afhankelijk te worden van hun ICT-systemen en zo de concurrentie in Europa aan te moedigen en de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt in Europa een nieuwe impuls te geven, met name door de toegang tot openbare gegevens en informatie te verbeteren en het gebruik ervan te vergemakkelijken. De Europese Commissie zal zelf ook terugrijpen op de gids om beter gebruik te maken van de normen in haar eigen ICT-systemen en roept de andere Europese instellingen op haar voorbeeld te volgen.

In de loop der tijd zullen de lidstaten samen met de Europese Commissie en andere Europese instellingen waarschijnlijk meer gespecialiseerde versies van de gids ontwikkelen die specifiek aan hun eigen ICT-strategieën en het gebruik van bepaalde normen zijn aangepast. Een dergelijke iteratieve aanpak zal waarschijnlijk steeds meer voordelen opleveren op het gebied van kostenbesparingen en nieuwe mogelijkheden voor innovatie en mededinging.

In een raadpleging over een eerdere versie van de gids<sup>29</sup> verklaarden de meeste ondervraagden, niet alleen diegenen die daarvan al gebruik maken maar ook anderen, het verspreiden van beste praktijken nuttig te vinden. Meer dan 90 % van beide categorieën (oftewel 71 % van de totale steekproef) gaf aan dat het delen van beste praktijken nuttig of zeer nuttig is of zou zijn.

---

<sup>27</sup> Een definitie van pre-commerciële inkoop is te vinden in COM(2007) 799 en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2007) 1668.

<sup>28</sup> COM(2012) 529, blz. 15 (kernactiviteit 3),  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0529:FIN:NL:PDF>  
en  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/cloudcomputing/europeancloudpartnership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/cloudcomputing/europeancloudpartnership/index_en.htm).

<sup>29</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>

Om het verspreiden van beste praktijken te vergemakkelijken, zal de Europese Commissie dit initiatief steunen door bijeenkomsten te organiseren met de betrokken partijen (overheden, ICT-leveranciers, normalisatieorganisaties en het maatschappelijk middenveld) en een website op dit gebied opzetten. Door hun ervaringen regelmatig uit te wisselen, kunnen organisaties van elkaar leren, zich aanpassen aan de hieruit voortvloeiende beste praktijken, gemeenschappelijke problemen aanpakken en gemeenschappelijke oplossingen formuleren. Door beste praktijken uit te wisselen kunnen de lidstaten hun keuzes meer op elkaar gaan afstemmen, zodat versnippering wordt tegengegaan en wordt bijgedragen aan een echte digitale eengemaakte markt.

Voorts zal de Commissie verslag uitbrengen over de resultaten van dit proces, en met name:

- pertinente informatie verstrekken over de procedures van overheden bij ICT-aanbestedingen, het gebruik van normen in ICT-aanbestedingen evalueren, praktisch advies ontwikkelen, commerciële evaluaties op lange termijn uitvoeren en begrotingsplannen op tafel leggen,
- de aanbestedingsprocedures toetsen en verslag uitbrengen over wat goed heeft gewerkt en wat beter kan, om het gebruik van beste praktijken in de toekomst aan te moedigen.

Deze informatie en verwante gegevens zouden kunnen worden aangevuld met een statistisch overzicht van verwijzingen naar merknamen in inschrijvingen, het aantal leveranciers dat deelneemt aan openbare aanbestedingen en inschatting van de kosten-batenverhouding bij ICT-aanbestedingen.

De hierboven beschreven maatregelen zullen leiden tot meer open, op normen gebaseerde ICT-systemen die zouden moeten bijdragen tot de ontwikkeling van efficiëntere openbare ICT-diensten die kunnen evolueren en zich aan toekomstige behoeften kunnen aanpassen. ICT-leveranciers zullen dan in staat zijn in onderlinge concurrentie overheden een goede prijs-kwaliteitverhouding en innovatieve nieuwe diensten aan te bieden.