

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1512

Vragen van de leden **Oosenbrug** en **Mei Li Vos** (beiden PvdA) aan de ministers voor Wonen en Rijksdienst en van Economische Zaken over *het stimuleren van innovatie en concurrentie bij aanbestedingen* (ingezonden 24 januari 2013).

Antwoord van minister **Blok** (Wonen en Rijksdienst) mede namens de minister van Economische Zaken (ontvangen 6 maart 2013) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. 1263.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «ICT-aardbeving door vonnis Oracle vs. Staat»?¹ Hoe beoordeelt u de gevolgen van het vonnis van de rechtbank Den Haag voor het aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid, in het bijzonder ten aanzien van ICT?

Antwoord 1

Ja. De uitspraak in deze zaak geeft geen aanleiding het huidige aanbestedingsbeleid van de Rijksoverheid, al dan niet ten aanzien van ICT, te herzien.

Vraag 2

Is het waar dat bij deze aanbesteding uitsluitend gevraagd werd naar SAP-licenties om één ondersteunend ICT-systeem voor meerdere ministeries te maken? Welk systeem werd hiervoor als basis gebruikt en hoe lang is dat in gebruik? Op welke basis is de keuze gemaakt dat gebruik van het SAP-systeem de technisch en bedrijfsmatig beste keuze is?

Antwoord 2

De aanbesteding bestond uit twee percelen: één voor de ICT-werkzaamheden die nodig waren voor aanpassing van een bestaand systeem, en één voor SAP-licenties. Beide percelen zijn conform de daarvoor geldende regels aanbesteed.

Basis voor de aanbesteding betrof het ERP systeem (SAP Business Suite) zoals dat in 2003 door het ministerie van SZW door middel van een Europese aanbestedingsprocedure is verworven. Dit systeem is ingericht op basis van het kernmodel financiële informatievoorziening en kan daardoor als basis dienen voor de deelnemende departementen. Gebruik van het systeem door

¹ <http://computerworld.nl/article/14276/ict-aardbeving-door-vonnis-oracle-vs--staat.html>

meerdere ministeries past in het beleid van samenwerking in de financiële kolom. Daarnaast was gebruik door meerdere ministeries in dit geval wenselijk op bedrijfseconomische gronden. Voor het gebruik door de samenwerkingspartners moesten vooral de departementspecifieke instellingen nog worden ingericht. Dit alles natuurlijk met inachtneming van de bestaande wet- en regelgeving. De uitspraak past in het beleid van hergebruik van ICT systemen zoals vastgelegd in de I-strategie.

Vraag 3

In hoeverre is het gebruik van de SAP-licenties voor andere ministeries te beoordelen als het hergebruik van licenties? Waren de licenties oorspronkelijk afgegeven voor gebruik door uitsluitend het ministerie van SZW, of voor de gehele Rijksoverheid? Wat betekent deze manier van omgaan met softwarelicenties voor andere licenties die door een onderdeel van de Rijksoverheid zijn afgenomen?

Antwoord 3

Er is geen sprake van hergebruik van licenties, maar van hergebruik van een systeem. De noodzakelijke licenties voor het gebruik van dit systeem door SZW zijn destijds door de Staat verworven. Vanwege de kwantitatieve uitbreiding voor gebruik van het systeem door de samenwerkingspartners waren extra licenties nodig. De deelnemende departementen hebben deze benodigde licenties verworven via bovengenoemde aanbesteding.

Vraag 4

Hoe kijkt u aan tegen de juridische eenheid van de Rijksoverheid bij aanbestedingen? Herkent u zich in de uitspraak dat de Staat de aanbestedingsregels volledig naar zijn hand zet door, afhankelijk van de belangen, te opereren als één aanbestedende dienst of als aparte ministeries? Zo nee, welke consistente keus wordt hierin gemaakt?

Antwoord 4

De rechtbank heeft in haar uitspraak aansluiting gezocht bij de indeling van aanbestedende diensten in Richtlijn 2004/18/EG en het daarop gebaseerde Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao). Dat is in lijn met het feit dat de Staat, die anders dan de departementen rechtspersoonlijkheid bezit, als enige lichaam naar buiten toe civielrechtelijk bindend kan optreden en bijvoorbeeld, zoals in het onderhavige geval, partij kan zijn bij een licentiecontract.

Rechtspersoonlijkheid kan inderdaad samenvallen met de kwalificatie aanbestedende dienst. Dat is echter niet altijd het geval. Als sprake is van een afgescheiden operationele eenheid binnen een rechtspersoon, kan dit onderdeel ook zelfstandig als aanbestedende dienst worden aangemerkt. De Europese Commissie heeft hiervoor criteria opgesteld, die zijn neergelegd in de zogenoemde «policy guideline» uit 1993. Deze criteria worden binnen de Staat gehanteerd bij de vraag of de Staat als geheel of op een onderdeel van de Staat – en zo ja, welk onderdeel – als aanbestedende dienst moet worden aangemerkt. De vraag op welk niveau een inkoopbevoegdheid is neergelegd, moet voor iedere aanbestedingsplichtige opdracht per productgroep worden bepaald.

Er is derhalve geen sprake van een ad hoc keuze voor de Staat, een departement of een onderdeel van het departement als aanbestedende dienst.

Vraag 5

Hoe wordt, in het kader van de integratie van de bedrijfsvoering van het Rijk, omgegaan met de aanbesteding van ICT-diensten? Zal hierbij vaker het systeem van één samenwerkingspartner als uitgangspunt genomen worden of zal er in de aanbesteding een open procedure gevoerd worden, waarin de technische oplossing nog niet vastligt? Hoe wordt deze keus gemaakt?

Antwoord 5

De overheid streeft naar harmonisatie en vereenvoudiging van processen met als uitkomst een compactere en goedkopere overheid. Daarin past hergebruik van voor rekening van de (rijks-)overheid ingerichte administratieve systemen

en/of software als uitgangspunt. Hergebruik geschiedt evenwel altijd op basis van een zorgvuldige afweging en met inachtneming van het aanbestedingsrecht.

De keuze voor de aanbestedingsprocedure die wordt gevolgd is afhankelijk van veel factoren. Waar het gaat om de primaire keuze voor een softwaresysteem spelen kwalitatieve aspecten als flexibiliteit en innovativiteit een belangrijke rol. Het is van groot belang efficiënt en effectief in te kunnen spelen op zich wijzigende wensen en behoeften. Van een algemeen beleid tot uitvraag van specifieke technische oplossingen is geen sprake.

Vraag 6

Bent u van plan om in de toekomst meer aanbestedingen op ICT-gebied uit te schrijven, waarbij het type software of hardware al vastligt?

Antwoord 6

In het algemeen is het aanbestedingsbeleid er op gericht zo veel als mogelijk functioneel aan te besteden. Uitzonderingen kunnen voorkomen, mits deze passen binnen het aanbestedingsrecht.

Vraag 7

Bent u ook van mening dat de overheid moet voorkomen dat ze afhankelijk wordt van één aanbieder van software, zogenaamde vendor lock-in? Welke rol ziet u bij het voorkomen van dergelijke afhankelijkheid van het gebruik van open standaarden en open source-software? Is bij deze aanbesteding ook overwogen om gebruik te maken van open source ERP-software? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Ja, de overheid moet er voor waken afhankelijk te worden van een leverancier.

Toepassing van open standaarden is onomstreden. Deze worden toegepast tenzij het echt niet anders kan. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor toepassing van open source software wordt bij aanbestedingen van software standaard in de beschouwingen betrokken.

Overigens kan een lock-in bij een leverancier ontstaan zowel bij het gebruik van open als bij het gebruik van closed software.

Toepassing van open source software was bij de onderhavige aanbesteding niet opportuun, gegeven de afweging om van een bestaand systeem gebruik te maken.

Vraag 8

Deelt u de mening dat de werkwijze bij deze aanbesteding de positie van grote softwareleveranciers, waar de overheid al klant van is, bevordert en kleine vernieuwende aanbieders geen kans meer maken? Zo ja, waarom vindt u dit wenselijk? Zo nee, op welke manier maken ook vernieuwende leveranciers, waarmee de overheid nog geen klantrelatie heeft, kans op ICT-opdrachten?

Antwoord 8

Nee. Het betrof hier een opdracht voor een verbouwing van een systeem, die niet op voorhand voorbehouden was aan de grote ICT-leveranciers. Uitgangspunt bij aanbestedingen is dat in principe elke leverancier kans heeft op verkrijging van overheidsopdrachten.

Vraag 9

Op welke wijze gaat u er voor zorgen dat de Rijksoverheid bij ICT-aanbestedingen zorgt voor kennis over alternatieven en nieuwe oplossingen naast de eerder gebruikte en bekende systemen, zodat de kansen worden benut die de innovatie in de ICT-branche bieden?

Antwoord 9

De rijksoverheid richt zich erop om – ook in ICT aanbestedingen – innovatieve ondernemers een kans te geven.

Om innovaties mogelijk te maken, is het van belang om vanuit de overheid een goede verkenning van wensen en mogelijkheden te maken. Aan ieder informatiseringsproject gaat een zorgvuldige informatie- en technische

analyse vooraf, die ook gedeeld kan worden met het bedrijfsleven. In grote ICT trajecten wordt zo al ruim voor de daadwerkelijke aanbesteding samengewerkt met de markt om een uitvraag te realiseren die ruimte biedt aan haalbare innovaties. Dat kan bijvoorbeeld via een haalbaarheids- en wensentoets in combinatie met een marktverkenning en een marktconsultatie of een concurrentiegerichte dialoog.