

# Overheidsdata, standaardisatie en goed ondernemerschap

---

*Het belang van een standaardtaal doorheen alle systemen*

Mathias Audenaert – Departement Bestuurszaken (Vlaamse overheid)

Thomas D'haenens – Departement Bestuurszaken (Vlaamse overheid)

## Inleiding

De ‘overheid’ is bij uitstek een kennisonderneming die – in functie van haar taakstelling – over zowat alle facetten van het dagelijks leven en onze omgeving informatie verzamelt en beheert. Dat spectrum van informatie omvat zowat alles, gaande van de gezinssituatie over het afvalbeheer tot mobiliteits- en milieu/omgevingskwesties.

Al die facetten worden momenteel beheerd binnen de context van de betrokken overheidsinstantie, met de middelen en de systemen die die specifieke instantie in beheer heeft. Er is momenteel weinig tot geen integratie, of zelfs maar generieke afspraken, over het beheer van de data.

Nochtans is de potentiële winst hier enorm. Nog los van de (interbestuurlijke) administratieve lastenverlaging door zo’n generiek afsprakenkader inzake gegevensbeschrijving en –uitwisseling zou de concrete winst bij bvb. prospectie en ontwikkeling van nieuwe systemen en gegevensuitwisseling tussen bestaande systemen gigantisch zijn.

Hier bespreken we één essentiële voorwaarde om deze winsten te realiseren, m.n. de aandacht die in de praktijk moet besteed worden aan het conformeren aan een technische standaard bij de verwerving van nieuwe systemen. Het is pas als we een kritieke massa aan systemen hebben die OSLO als standaard ondersteunen dat we in een situatie komen waarin automatische gegevenswisseling zonder (een vaak dure) tussenkomst van een derde ontwikkelaar mogelijk wordt.

Aangezien we als overheid gebonden zijn aan de wetgeving rond overheidsopdrachten, is het van belang om al bij het uitschrijven van een bestek voor een systeem of een ontwikkeling de nodige aandacht aan OSLO-compliance te besteden. Hoe dit in de praktijk gaat en hoe u dit kan opnemen in de bestekken die uitschrijft, vindt u hieronder.

Voorafgaand besteden we ook een hoofdstuk aan het belang van goed ondernemerschap en over hoe de keuze voor een aanbesteding van alweer een nieuw systeem niet zo evident mag zijn.

## ICT-ondernemerschap en de keuze voor een nieuw systeem

Als bestuur heeft u op een bepaald moment een concrete ICT-behoefte. Dat kan gaan van het bijhouden van een ledenportfolio in bv. het AGB tot een intern evaluatiesysteem voor de medewerkers. De eerste reflex die we vaak zien, is dat men meteen de markt opgaat op zoek naar zo'n systeem of dat men zelf iets in huis begint te ontwikkelen.

Wat we echter zelden of niet zien, is dat men die behoefte eerst eens gaat aftoetsen aan de architectuurplaat. In veel gevallen bestaat die zelfs nog niet. Zo'n architectuurplaat geeft weer welke systemen er allemaal bestaan in het bestuur en hoe die inspelen op de bedrijfsprocessen. Het is heel goed mogelijk dat er al een systeem ergens in het bestuur bestaat dat perfect beantwoordt aan de behoefte.

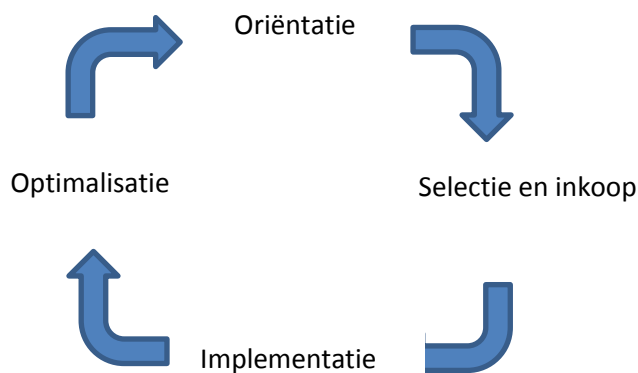
Het belang van zo'n architectuurplaat (hoe rudimentair die ook mag zijn) kan moeilijk onderschat worden. In een gemiddeld bestuur heb je al snel 100 of meer systemen naast elkaar en dit beheren zonder zo'n overzicht is ondoenbaar.

Eens deze oefening gebeurd is en je weet dat er geen bestaande systemen tegemoet komen aan de behoefte, kun je gaan nadenken over de aankoop of ontwikkeling van iets nieuws.

Als er beslist wordt tot een aankoop onderscheidt men vier fasen van ICT-opdrachtgeverschap die doorlopen dienen te worden<sup>1</sup>:

1. Oriëntatie
2. Selectie en inkoop
3. Implementatie
4. Optimalisatie

Het wordt aangeraden om minstens eens stil te staan bij elk van deze fasen en er liefst de nodige aandacht aan te besteden. Op de volgende pagina gaan we hier kort dieper op in.



<sup>1</sup> O.a. gebaseerd op inzichten bij [KING](#), het Kwaliteitsinstituut van de Nederlandse Gemeenten.

Binnen de oriëntatiefase gaan we op zoek naar mogelijke leveranciers en geven we mogelijke oplossingen een plaats binnen de architectuurplaat (conformiteit qua technologieën, platformen, standaarden, enz...). Ook geven we hier aan welke standaarden belangrijk zijn en welke referentiecomponenten we hanteren in het ICT-beleid.

Bij de fase van selectie en inkoop gaan we de markt op. In een bestek nemen we de technische vereisten en de gunningscriteria op, conform met de wetgeving op overheidsopdrachten. We screenen de weerhouden offertes (afh. van de in het bestek opgenomen bepalingen) en controleren in de softwarecatalogus<sup>2</sup> of het product er opgenomen is en welke standaarden precies ondersteund worden. Tenslotte gaan we ook eens over het muurtje kijken bij andere besturen om te kijken hoe gerealiseerde implementaties ervaren worden. Uiteindelijk maken we een keuze en gaan we over tot aankoop.

In de implementatiefase volgen we de leverancier en eventuele ontwikkelingen op en bewaken we dat het product ook werkelijk voldoet aan de behoeften en niet in tegenspraak is met de eigen werking of beleid. De uiteindelijke betaling (of de laatste schijf) gebeurt pas na volledige acceptatie.

De optimalisatie tenslotte gaat over het onderhoud en het beheer. Probeer kennis uit te wisselen met andere besturen die hetzelfde product aankochten en doe aan een gefaseerde releaseplanning (indien van toepassing).

Op verschillende plaatsen in bovenstaande uitleg vinden we verwijzingen naar ICT-beleid, gebruik van standaarden en het belang van een goed doordachte bestektekst. Hierna gaan we hier dieper op in.

<sup>2</sup> Zie voor meer info <http://www.v-ict-or.be/kenniscentrum/OSLO/OSLO-2>

## ICT-beleid en het gebruik van standaarden

Hier gaan we ervan uit dat u als overheidsinstantie een bewust ICT-beleid voert en dat u ook een policy heeft inzake de standaarden die u hanteert (zowel qua software, technische als beschrijvende datastandaarden). U kan er bv. resoluut voor kiezen om enkel gebruik te maken van open bureautica-software (concreet dus bv. geen MS Office, maar Open Office). Dat is een software-standaard.

Je hebt evengoed metadatastandaarden. Zo heb je de ISAAR(CPF)-standaard voor het beschrijven van archief en bv. OSLO voor het beschrijven van informatie rond personen, organisatie, locaties, dienstverlening. Hier gaat het dus meer over afspraken die vastleggen hoe je een bepaald iets gaat beschrijven.

Zo'n bewust ICT-beleid vereist dat je hiervoor ook de nodige aandacht hebt. Je wil immers al je systemen maximaal afstemmen op de standaarden waar je zelf achter staat. Dat wil dus ook zeggen dat je hier bij de aankoop van nieuwe systemen aandacht moet voor hebben. In wat volgt bespreken we waar u aan moet denken als u de OSLO-standaard geïncorporeerd wil in uw bestek en in uw uiteindelijke aankoop. Er worden tevens modelbepalingen gegeven die u kan overnemen in uw bestek.

### De implementatie van de OSLO-standaard in bestekken

Voor de implementatie van de OSLO-standaarden in uw bestek, zal u in eerste instantie de keuze moeten maken tussen het opnemen van de OSLO-standaarden als technische vereiste, dan wel als gunningscriterium (of onderdeel van een gunningscriterium).

Het onderscheid tussen beide zit in het verplichtend karakter van het gebruik van de standaarden. Waar de opname in de technische vereisten een harde verplichting oplegt om te voldoen aan de OSLO-standaarden, zal het opnemen van de standaarden in de gunningscriteria er voor zorgen dat offertes die voldoen aan de standaarden, positiever worden beoordeeld dan offertes die hieraan niet voldoen.

Wanneer het gebruik van de OSLO-standaarden slechts deel uitmaakt van een gunningscriterium met een gering belang, kan dit er toe kan leiden dat inschrijvers die in meerdere mate rekening houden met de betreffende standaarden, maar bijvoorbeeld een hogere prijs bieden, in een nadelige positie komen te staan tegenover goedkopere aanbieders met minder standaard-conforme inschrijvers. Het is in die zin waarschijnlijk effectiever om door middel het gebruik van harde technische eisen het gebruik van de standaarden door te drukken

Bij keuze voor het opnemen van de OSLO-standaarden in de gunningscriteria, gaat u verder naar **titel 1**, bij opname in de technische vereisten naar **titel 2**. *Het gebruik van één van beide manieren sluit het gebruik van de andere juridisch gezien niet uit. Het is evenwel belangrijk om er voor te zorgen dat de gunningscriteria geen opportuniteitsmarge geven die eerder door de technische vereisten is uitgesloten.*

In beide gevallen kan ervaring van inschrijvers met het aanwenden van de OSLO-standaarden worden gehonoreerd in het kader van het nagaan van de technische bekwaamheid in de selectiefase. Meer hierover vindt u in **titel 3**.

#### 1. Het aanwenden van de OSLO-standaarden in het kader van de beoordeling van offertes

Hierna wordt in eerste instantie ingegaan op de gunningscriteria als dusdanig (**1.1.**), daarna wordt ingegaan op de weging van de gunningscriteria (**1.2.**)

### 1.1. De gunningscriteria op zich

#### 1.1.1. Juridisch kader

*De wet overheidsopdrachten definieert gunningscriteria als criteria die in de aankondiging van de opdracht of in een ander opdrachtdocument worden vermeld, en die het mogelijk maken voor de aanbestedende overheid om de offertes objectief te vergelijken op basis van een waardeoordeel. Dergelijke criteria zijn bijvoorbeeld: de kwaliteit, de prijs, de technische waarde, de esthetische en functionele kenmerken, de milieukenmerken, de sociale overwegingen, de gebruikskosten, de rentabiliteit, de nazorg en technische bijstand, de leveringsdatum en de leverings- of uitvoeringstermijn, de waarborgen inzake wisselstukken en de bevoorradingszekerheid. (cf. art. 25 Wet Overheidsopdrachten).*

*De gunningscriteria moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht en een objectieve vergelijking van de offertes mogelijk maken op basis van een waardeoordeel. (cf. art. 25, tweede lid Wet Overheidsopdrachten). De criteria moeten aansluiten bij het doel, de kenmerken en de specifieke aard van de opdracht. De criteria moeten ook objectief, voldoende precies en van aard zijn om de offerte te kunnen kiezen die de economisch voordeligste is.*

*De overheid is verplicht om bij de gunning tegen het economisch meest voordelige bod meerdere criteria te hanteren: enerzijds criteria gerelateerd aan de prijs en anderzijds kwalitatieve criteria. De overheid kan zich niet tot één enkel criterium beperken. Het is ook niet mogelijk om uitsluitend te werken met kwalitatieve criteria en abstractie te maken van elk prijs gerelateerd of economisch criterium. Het prijs criterium mag niet doorslaggevend zijn qua gewicht of belang omdat de gunning op basis van het economisch voordeligste bod dan zou verworpen tot een gunning op basis van de laagste prijs en haar doel zou missen.*

In het kader van bovenstaande definitie is het zeker mogelijk om het gebruik van de OSLO-standaarden te incorporeren in de beoordeling van de offertes. Dit biedt verschillende mogelijkheden en voordelen :

- De inschrijver kan gevraagd worden om aan te tonen hoe en in welke mate hij de OSLO-vereisten zal naleven. Waar hij de OSLO-vereisten niet volgt moet hij alternatieven voorstellen.
- Het laat toe om ook bij opdrachten voor bestaande software te beoordelen in hoeverre de aangeboden oplossingen overeenkomen met de OSLO-vereisten.
- Het naleven van de OSLO-vereisten kan als gunningscriterium op zichzelf bestaan maar kan ook geïncorporeerd worden in andere gunningscriteria zoals bv. het plan van aanpak, of het voldoen aan de functionele vereisten.
- De weging kan meer of minder belang hechten aan het naleven van de OSLO-vereisten.

Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het gebruik van de OSLO-standaarden een eerder zachte benadering is, tegenover de hardere eisen van het opnemen van de standaarden in de technische vereisten van een bepaalde opdracht.

### 1.1.2. Onderscheid gunningscriteria-subgunningscriteria

*Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het gebruik van de standaarden als gunningscriterium op zich en van de standaarden als onderdeel van een groter criterium, eventueel als sub-gunningscriterium, zoals bijvoorbeeld “plan van aanpak”.*

*De overheid kan een gunningscriterium onderverdelen in sub-gunningscriteria. De bedoeling is om via de sub-gunningscriteria tot een meer verfijnde toetsing te komen van de offertes aan het gunningscriterium in kwestie. Zulks zou moeten leiden tot een meer zorgvuldige beoordeling van elke offerte en een meer waterdichte motivering op dat punt en bijgevolg tot een meer correcte gunning van de opdracht.*

*Als men sub-gunningscriteria wil aanwenden, dient men die samen met de gunningscriteria in de opdrachtdocumenten te vermelden. Wanneer daarbij de vermelding van de weging van de gunningscriteria verplicht is, geldt dit niet per definitie voor de weging van de sub-gunningscriteria waarvoor men de weging achteraf kan vaststellen, voor zover al de volgende voorwaarden worden voldaan (cf. rechtspraak Europees Hof van Justitie):*

- *dit de gunningscriteria onaangeroerd laat;*
- *dit voor de inschrijver redelijkerwijze van geen invloed kon zijn op het opmaken van hun offertes;*
- *dit voor bepaalde inschrijvers geen discriminerend effect kan hebben.*

*Deze voorwaarden geven impliciet doch duidelijk aan dat het in die situatie altijd transparanter en juridisch veiliger is om de weging van de gunningscriteria en de sub-gunningscriteria samen kenbaar te maken.*

*Aangezien het in het kader van de beoordeling op basis van gunningscriteria niet opgaat om de integrale conformiteit met de standaarden te eisen, zal een soort appreciatieschaal moeten worden opgenomen die bepaalt welke score een bepaalde mate van conformiteit met de standaarden vertegenwoordigt. Dit is een eerder technisch aspect, dat moeilijk in concreto uit te schrijven is als standaardbepaling.*

Bij de keuze voor het opnemen van de OSLO-standaarden als **gunningscriterium, zie hieronder a)**, bij de opname als **sub-gunningscriterium zie b)** :

#### **a) Als zelfstandig gunningscriterium kan bijvoorbeeld volgende passage worden gebruikt:**

**Criterium : Mate van voldoen aan de OSLO-standaarden**

*... (Eventueel beleidsmatig kaderen van de keuze voor de standaarden)*

*De offerte van de inschrijver wordt positief beoordeeld in de mate dat het door hem gedane aanbod conform is aan de OSLO-standaarden zoals deze zijn vastgesteld in de bijlage bij dit bestek en in de mate dat hij deze standaarden plant te honoreren en te laten honoreren gedurende de uitvoering van deze opdracht.*

... (opname van een beoordelingskader voor de offertes en de mate waarin ze voldoen aan de vooropgestelde standaarden)

**b) Als onderdeel van een breder kwaliteitsgebaseerd gunningscriterium (zoals bijvoorbeeld “Plan van aanpak”):**

**Criterium (Concreet te benoemen op het ogenblik van het opstellen van het bestek)**

... (Eventueel beleidsmatig kaderen van de keuze voor de standaarden)

... (Algehele omschrijving van de kwaliteitsaspecten waar de offerte aan zal worden afgetoetst)

*De offerte van de inschrijver wordt positief beoordeeld in de mate dat het door hem gedane aanbod conform is aan de OSLO-standaarden zoals deze zijn vastgesteld in de bijlage bij dit bestek en in de mate dat hij deze standaarden plant te honoreren en te laten honoreren gedurende de uitvoering van deze opdracht. (Aanvullend bepalen hoe de waardering van het voldoen aan de standaarden zal gebeuren)*

## 1.2. De weging van de criteria

De concrete impact van het opnemen van de OSLO-standaarden in gunningscriteria zal uiteraard in verregaande mate afhangen van het concrete gewicht dat aan deze criteria zal verbonden worden in verhouding tot de overige gunningscriteria. Het komt toe aan elke aanbestedende overheid om in het kader van elke specifieke opdracht het relatief gewicht van de verschillende criteria te bepalen in het kader van het vaststellen van de economisch meest voordelige offerte.

Inzake de waarde van elk gunningscriterium is de regeling verschillend voor de opdrachten vanaf en beneden de Europese drempelbedragen (cf. art. 25, derde en vierde lid Wet Overheidsopdrachten en art. 107 KB Plaatsing en art. 111, §2 KB Plaatsing).

**Bij opdrachten vanaf de Europese drempels, zie hieronder a)**

**Bij opdrachten boven de Europese drempels, zie hieronder b)**

### a) Opdrachten vanaf Europese drempelbedragen

Voor de opdrachten vanaf de Europese drempelbedragen is de overheid verplicht om aan elk gunningscriterium een gewicht toe kennen.

Dit gewicht kan men eventueel uitdrukken binnen een vork, met een passend verschil tussen minimum en maximum. Het passend verschil moet geval per geval worden beoordeeld en:

- moet verdedigbaar zijn in functie van de betrokken opdracht;
- mag niet tot gevolg hebben dat de volgorde van de gewogen criteria wordt omgekeerd;
- mag geen onbeperkte keuzevrijheid openlaten voor de aanbestedende overheid.

De vork is evenwel een zeer delicaat en risicovol instrument omdat het tot pure willekeur bij de evaluatie kan leiden, in functie van de inhoud van ontvangen offertes. Wanneer men verplicht is om



aan elk gunningscriterium een gewicht toe te kennen, is het gebruik van een vork ten zeerste afgeraden.

Als de overheid kan aantonen dat het relatieve gewicht onmogelijk vooraf kan worden bepaald, moeten de criteria in volgorde van afnemend belang worden geplaatst. Die onmogelijkheid kan onder meer te maken hebben met de complexiteit van de opdracht.

#### **b) Opdrachten beneden Europese drempelbedragen**

Voor de opdrachten beneden de Europese drempels specificeert de overheid ofwel de weging van de gunningscriteria ofwel de dalende volgorde van belangrijkheid ervan, zo niet hebben ze dezelfde waarde.

Voor de onderhandelingsprocedures bestaat er geen enkele regeling inzake de weging van de gunningscriteria.

Wanneer men aan de criteria een afnemend belang mag toekennen volstaat dat, zonder daar een cijfer op te plakken. Het prijs criterium mag niet doorslaggevend zijn qua gewicht of belang omdat de gunning op basis van het economisch voordeligste bod haar doel zou missen.

#### **2. Het aanwenden van de OSLO-standaarden in het kader van de technische vereisten van het bestek**

*Tegenover de eerder zachte aanpak van de gunningscriteria, staan de harde technische eisen die een aanbestedende overheid kan stellen in het kader van een bepaalde opdracht. Het staat de aanbestedende overheid vrij om in het kader van een concrete opdracht te eisen dat de opdrachtnemer werkt met inachtnaam van bijvoorbeeld de OSLO-standaarden.*

*Zodra de overheid het voorwerp van de opdracht heeft vastgesteld, moet zij dit omzetten in meetbare technische specificaties, die worden opgenomen in de opdrachtdocumenten. (cf. art. 41 Wet Overheidsopdrachten)*

*Technische specificaties zijn voor een opdracht voor leveringen of een opdracht voor diensten: de specificaties die voorkomen in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product of dienst, zoals bijvoorbeeld een op de concrete opdracht toegeschreven versie van de OSLO-standaarden. In vele gevallen zal het evenwel volstaan om in de technische specificaties te verwijzen naar de OSLO-standaarden en deze bij het bestek te voegen.*

*Het harde karakter van deze technische eisen bestaat erin dat de offerte van inschrijvers die een aanbod doen dat geen rekening houdt met de vooropgestelde technische eisen of er een voorbehoud bij plaatst, geweerd zal moeten worden.*

### 3. Het aanwenden van de OSLO-standaarden in de selectiefase

*Hoewel de selectiefase in principe voorafgaat aan het verdere onderzoek van de offertes en de bepalingen met betrekking tot de selectie ook in bestekdocumenten traditioneel eerst worden behandeld, komt de selectiefase hier als laatste aan bod. De reden hiervoor is dat de impact van het aanwenden van de standaarden in de selectiefase minder doorslaggevend zal zijn dan de eerder behandelde manieren van opnemen van de standaarden. Bovendien zal hier het gebruik van de standaarden geen rechtstreeks effect hebben op de toepassing ervan door de opdrachtnemer in de concrete opdracht.*

*De selectiefase bestaat traditioneel uit de toegang tot de opdracht enerzijds en de kwalitatieve selectie anderzijds. De toegang is in dit kader minder relevant.*

*De kwalitatieve selectie heeft betrekking op de persoonlijke en kwalitatieve situatie van de deelnemers die meedingen naar overheidsopdrachten. Ze laat de overheid toe te verzekeren dat haar contractant de nodige financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid of beroepsbekwaamheid heeft ([cf. art. 68 e.v. van het KB Plaatsing](#))*

*In het kader van de kwalitatieve selectie van de kandidaat/inschrijver zal ook de technische bekwaamheid van de opdrachtnemer worden nagegaan.*

*Heel concreet zou de kandidaat/inschrijver gevraagd kunnen worden om in het kader van het aantonen van zijn technische bekwaamheid te bewijzen dat hij ervaring heeft met het werken met OSLO-standaarden. In dat kader kan de aanbestedende overheid vragen dat de kandidaat/inschrijver enkele relevante referenties van eerdere opdrachten aanhaalt in zijn offerte.*

*Daarnaast kan eventueel ook gevraagd worden dat de kandidaat/inschrijver aantoont over personeel te beschikken dat ervaring heeft met het gebruik van de OSLO-standaarden. Hierbij dient wel vermeden te worden dat gevraagd wordt om de ervaring van een concreet team aan te tonen, dit hoort thuis bij de gunningscriteria waarbij de intrinsieke waarde van het aanbod van de kandidaat/inschrijver wordt nagegaan.*

*Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat het focussen op de OSLO-standaarden in de selectiefase opdrachtnemers uitsluit die geen ervaring hebben met de standaarden, wat er voor kan zorgen dat enkel een selecte groep opdrachtnemers in aanmerking komt om de opdracht uit te voeren. Dit kan mogelijk negatieve effecten hebben op de mededinging en de verspreiding van de standaarden op zich hinderen.*

Voor het opnemen van de OSLO-standaarden in het kader van de kwalitatieve selectie, kunnen volgende modelbepalingen worden gebruikt :

**De minimale vereisten qua technische bekwaamheid zijn:**

... (Oplijsten andere vereisten)

- Ervaring met de OSLO-standaarden en de implementatie ervan in concrete projecten

En/of

- Ervaring met de OSLO-standaarden en de implementatie ervan van het personeel van de onderneming dat belast kan worden met de uitvoering van de opdracht

**De inschrijver toont die aan door het voorleggen van:**

...

- X relevante referenties van de voorbije X jaar

- De CV's van het personeel van de onderneming dat kan worden belast met de uitvoering van de opdracht.

...

## Tot besluit

Het gebruik van standaarden in uw onderneming is belangrijk, des te meer als u werkt in een overheidsbedrijf. Probeer op een bewuste en verantwoorde manier om te gaan met het belastinggeld dat u in beheer hebt en voer dan ook een correct beleid inzake uw ICT-infrastructuur.

Geef hierin de nodige aandacht aan standaardisering inzake infrastructuur, beschrijvingen en ontwikkeling van systemen. Enkel op die manier kunnen verschillende overheidsinstanties efficiënt met elkaar gaan samenwerken.

Probeer dit dus ook door te voeren in de overheidsopdrachten die u uitschrijft en die te maken hebben met de aankoop van nieuwe ICT-systemen. Hierboven vindt u meer uitleg en pasklare modelbepalingen die u in uw bestekken kan overnemen. Welke bepaling u waar opneemt, is natuurlijk afhankelijk van op welke manier en hoe stringent u het gebruik van een OSLO-standaard wil doorvoeren. Het belangrijkste is dat u hierin een bewuste keuze kan maken.

Met uw medewerking kunnen we van de overheid een betere ondernemer maken!