



# **Elektronisch Bestellen en Factureren**

## **Fase Programma van Eisen**



### **ICT~Haalbaarheidsadvies**

versie 1.0  
datum 1 juli 2010

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van de ICT~Haalbaarheidstoets	5
1.3 Aanpak	5
1.4 Indeling rapport	6
<b>2 Vraagstelling</b>	<b>7</b>
2.1 Aanleiding	7
2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets	7
2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets	8
<b>3 Concrete vragen</b>	<b>9</b>
3.1 Onderaannemerschap; risico's en maatregelen	9
3.2 Marktconformiteit	11
3.3 Showstoppers PvE	12
3.4 Mededingingverstoorders	13
3.5 Prijsopdrijvers	14
3.6 Marktplaats, datawarehouse en prijsmodel	15
3.7 De hoofdvraag	17
<b>4 Bijlage A Deelnemers</b>	<b>18</b>

## Samenvatting

Vijf ministeries maken sinds enkele jaren gebruik van een geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van een deel van de operationele inkoopprocessen (EBF). Het programma EBF ([www.ebf2.nl](http://www.ebf2.nl)) is gestart om nieuwe voorzieningen voor automatisering van inkoopprocessen aan te bieden; dit keer voor alle ministeries.

Met behulp van een ICT~Haalbaarheidstoets is de markt gevraagd in de fase van het Programma van eisen mee te denken. Het programma EBF heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Is het concept Programma van Eisen – gezien de kaders van de gekozen strategie – van voldoende kwaliteit om een succesvolle selectie en vervolgens implementatie te garanderen?

Het antwoord op deze hoofdvraag is:

Ja. In grote lijnen is het concept Programma van Eisen van voldoende kwaliteit. Een succesvolle selectie en implementatie is van verschillende factoren afhankelijk, maar de vraagstelling is goed.

Het antwoord is gebaseerd op de antwoorden van onderstaande zes vragen.

### Vraag 1:

“Wat zijn risico’s en maatregelen bij het onderaannemerschap van de opdrachtnemer van de e-purchasingvoorziening (Logius treedt op als hoofdaannemer)?”

*Antwoord:* De besturing van de verschillende partijen wordt als grootste risico onderkend. Er spelen verschillende belangen bij de verschillende partijen (BZK, Logius, deelnemers en de leverancier). Het inrichten van een organisatorische eenheid waarin de belangen van de verschillende partijen zijn vertegenwoordigd wordt als maatregel aangegeven; evenals het opstellen van een drie partijen contract.

### Vraag 2:

“Welke instrumenten kun je inzetten om de marktconformiteit van de dienstverlening gedurende de looptijd van de dienstverlening te waarborgen en welke zijn het meest effectief?”

*Antwoord:* Het begrip marktconformiteit is een containerbegrip en te abstract geformuleerd in de vraagstelling. Dit maakt het lastig om de vraag te beantwoorden. Definieer duidelijk wat onder marktconformiteit wordt verstaan, in termen van techniek, functionaliteit en prijs. Het met elkaar in gesprek blijven (de verschillende partijen) is van belang voor de marktconformiteit.

### Vraag 3:

“Staan er in het PvE eisen en wensen die showstoppers zijn voor verdere uitvoering van verwerving en realisatie?”

*Antwoord:* Er zijn in het PvE geen eisen en wensen opgenomen die als echte showstoppers gelden voor de verdere uitvoering van verwerving en realisatie. Er worden aan het programmateam wel enkele aandachtspunten meegegeven.

**Vraag 4:**

“Welke elementen in het PvE leiden mogelijk tot beperkingen van de vrije mededinging bij de aanbesteding?”

*Antwoord:* Het PvE kan in principe tot voldoende competitiemogelijkheden leiden. De markt adviseert om het PvE op enkele punten aan te scherpen en om het PvE nog aantrekkelijker te maken zodat leveranciers willen meedingen.

**Vraag 5:**

“Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? (Voorbeelden zijn eisen die onnodig prijsopdrijvend zijn of leiden tot verhoging van beheerinspanningen.)”

*Antwoord:* In het PvE worden bij enkele punten te hoge eisen gesteld. Deze zijn niet reëel en/of uitvoerbaar. Deze hoge eisen brengen ook hoge kosten met zich mee. Het gaat bijvoorbeeld om reactietijd en foutscores.

**Vraag 6:**

“Wat zijn de consequenties (voordelen, nadelen en risico’s) van het meenemen van de marktplaats- en de datawarehousefunctionaliteit in de aanbesteding? Wat vindt de markt van het gekozen prijsmodel en heeft de markt een ander concreet voorstel voor het prijsmodel?”

*Antwoord:* Voeg de functionaliteiten marktplaats en datawarehouse toe in het PvE en aan de Europese aanbesteding. Hanteer een prijsmodel dat uitgaat van een combinatie, een “entrance fee” plus kosten voor afname van diensten (minimale afname). Gestreefd moet worden naar een prijsmodel dat voor alle partijen interessant is.

## 1 Inleiding

Dit eindrapport is opgesteld naar aanleiding van de ICT~Haalbaarheidstoets die is uitgevoerd door ICT~Office in opdracht van het rijksbrede programma EBF. Uit de bedrijven die gereageerd hebben op de openbare bekendmaking heeft het ministerie van BZK<sup>1</sup> 15 leveranciers geselecteerd met de procedure uit de openbare aankondiging. Op 15 juni 2010 is daarvoor een bijeenkomst georganiseerd waarin de leveranciers hebben gereageerd op de plannen en ideeën van het programma. Uiteindelijk hebben 15 leveranciers deelgenomen.

Van de reacties is een tussenrapport gemaakt dat aan de leveranciers is gestuurd met het verzoek hierop te reageren.

Wij hebben de reacties van de deelnemers verwerkt in dit eindrapport. Het eindrapport is opgeleverd aan het programma en de deelnemers aan de bijeenkomst van 15 juni 2010.

### 1.1 Aanleiding

Het ministerie van Economische Zaken en ICT~Office hebben het initiatief genomen tot het programma 'Verbetering samenwerking Rijksoverheid en de ICT-sector'.

Het uitvoeren van ICT~Haalbaarheidstoetsen is een van de onderdelen van dit programma. Deze toetsen worden al gedurende enkele jaren met succes in Engeland uitgevoerd door Intellect, brancheorganisatie van de IT-industrie. Inmiddels zijn zo'n 100 toetsen uitgevoerd. Mede vanwege dit succes is besloten om dit ook voor de Nederlandse Rijksoverheid te gaan doen. De eerste ICT~Haalbaarheidstoets is uitgevoerd in april 2007.

### 1.2 Doel van de ICT~Haalbaarheidstoets

De ICT~Haalbaarheidstoets houdt in dat overheden concepten/ideeën of anderzijds ICT-gerelateerde vraagstukken kunnen voorleggen aan ICT~Office. Op basis van een concrete korte uitwerking en een aantal goed voorbereide vragen levert ICT~Office een neutraal (d.w.z. leveranciersonafhankelijk) advies (de "toets").

### 1.3 Aanpak

Het concept ICT~Haalbaarheidstoets kent de volgende stappen:

- De overheid legt een kort omschreven vraag aan ICT~Office voor;
- ICT~Office brengt een aantal door de vragende overheidsinstantie geselecteerde ICT-bedrijven bijeen om commentaar te leveren op de haalbaarheid van het idee/concept. Een lijst met deelnemers is opgenomen in de bijlage;

---

<sup>1</sup> Het programma EBF is ondergebracht bij het Directoraat Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR) van het ministerie van BZK. Het programma EBF is daarmee de vragende partij en zal als zodanig in dit stuk worden genoemd.

- ICT~Office organiseert een workshop waarin de deelnemende partijen (de markt) en de vragende partij het programma EBF (BZK) een dialoog aangaan over de vraagstelling. ICT~Office verwerkt de input vanuit de markt tot een geanonimiseerde conceptrapportage;
- Na de workshop is de conceptrapportage aan de betrokkenen voorgelegd voor nader schriftelijk commentaar. Daarna is het rapport over de toets aangeboden aan de vragende partij (BZK).

#### **1.4 Indeling rapport**

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de achtergrond van het programma en de vraagstelling.

In hoofdstuk 3 behandelen wij een zestal concrete vragen en de reacties daarop uit de markt.

Hoofdstuk 3 eindigt met het antwoord op de hoofdvraag.

In de bijlage staan de deelnemers van de workshop genoemd.

*Voor meer informatie of vragen inzake dit rapport kunt u contact zoeken met ICT~Office: Mark Hartman, tel 0348 – 49 36 36 of via e-mail: [mark.hartman@ictoffice.nl](mailto:mark.hartman@ictoffice.nl)*

## 2 Vraagstelling

Vijf ministeries maken sinds enkele jaren gebruik van een geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van een deel van de operationele inkoopprocessen (EBF). Dit betreffen de ministeries van Financiën (incl. de Belastingdienst), Defensie, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hiervoor zijn de vijf ministeries vier jaar geleden een raamovereenkomst aangegaan.

### 2.1 Aanleiding

De overeenkomst voor het systeem van de vijf ministeries loopt af. Het programma EBF ([www.ebf2.nl](http://www.ebf2.nl)) is gestart om nieuwe voorzieningen voor automatisering van inkoopprocessen aan te bieden; dit keer voor alle ministeries. Sommige ministeries hebben overigens onlangs geïnvesteerd in inkoopautomatisering; andere ministeries hebben hun inkoopprocessen nog niet geautomatiseerd. Bij de implementatie van een nieuwe EBF-oplossing dient rekening gehouden te worden met deze verschillende uitgangssituaties.

Het doel is wel om zo snel als mogelijk – gegeven de verschillende uitgangssituaties van de ministeries – te komen tot uniformering en standaardisering van processen en automatisering. Met het programma EBF wordt daar een zeer belangrijke aanzet voor gegeven.

Een van de uit te voeren activiteiten in het Europese aanbestedingsproject is de uitvoering van de ICT~Haalbaarheidstoets (zie [www.haalbaarheidstoets.nl](http://www.haalbaarheidstoets.nl)). De toets zal worden uitgevoerd in de strategiefase en de fase waarin het programma van eisen wordt opgesteld.

In oktober 2009 heeft de eerste toets plaatsgevonden waarin de markt gevraagd is mee te denken over de sourcingstrategie voor automatisering van inkoopprocessen en de specificaties en voorwaarden waaraan de automatiseringsproducten of -diensten dienen te voldoen. De resultaten van deze toets zijn door de markt aangeboden aan het ministerie van BZK en zijn gebruikt bij het maken van een aantal strategische keuzes. BZK streeft ernaar om in de zomer van 2010 een aanbesteding uit te voeren om een aantal functionaliteiten ten behoeve van EBF in te kopen.

### 2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets

De voorbereiding van de rijksbrede aanbesteding gebeurt in nauw overleg met de markt. Met behulp van de ICT~Haalbaarheidstoets wil het ministerie van BZK een antwoord krijgen op de volgende hoofdvraag:

Is het concept Programma van Eisen<sup>2</sup> – gezien de kaders van de gekozen strategie – van voldoende kwaliteit om een succesvolle selectie en vervolgens implementatie te garanderen?

<sup>2</sup> Programma van Eisen E-purchasingvoorzieningen, 02-06-2010, te vinden op <http://www.ebf2.nl/algemene-downloads-en-links>

De volgende zes vragen zijn geformuleerd om een genuanceerd antwoord op de hoofdvraag te kunnen geven.

1. Wat zijn risico's en maatregelen bij het onderaannemerschap van de opdrachtnemer van de e-purchasingvoorziening (Logius treedt op als hoofdaannemer)?
2. Welke instrumenten kun je inzetten om de marktconformiteit van de dienstverlening gedurende de looptijd van de dienstverlening te waarborgen en welke zijn het meest effectief?
3. Zijn er in de eisen en wensen van het PvE showstoppers voor verdere uitvoering van verwerving en realisatie?
4. Welke elementen in het PvE leiden mogelijk tot beperkingen van de vrije mededinging bij de aanbesteding?
5. Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? (Voorbeelden zijn eisen die onnodig prijsopdrijvend zijn of leiden tot verhoging van beheerinspanningen.)
6. Wat zijn de consequenties (voordelen, nadelen en risico's) van het meenemen van de marktplaatsfunctionaliteit en de datawarehouse in de aanbesteding? Wat vindt de markt van het gekozen prijsmodel en heeft de markt een ander concreet voorstel voor het prijsmodel?

### **2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets**

Deze tweede ICT~Haalbaarheidstoets moet leiden tot de antwoorden op bovenstaande vragen. De antwoorden op de vragen zijn input voor nadere aanscherping van het PvE en de Europese aanbesteding.

In hoofdstuk 3 zijn de vragen en de bijbehorende antwoorden uitgewerkt.



### 3 Concrete vragen

De markt geeft haar visie op de onderwerpen die in de fase van het Programma van Eisen spelen door beantwoording van de volgende zes vragen:

1. Wat zijn risico's en maatregelen bij het onderaannemerschap van de opdrachtnemer van de e-purchasingvoorziening (Logius treedt op als hoofdaannemer)?
2. Welke instrumenten kun je inzetten om de marktconformiteit van de dienstverlening gedurende de looptijd van de dienstverlening te waarborgen en welke zijn het meest effectief?
3. Zijn er in de eisen en wensen van het PvE showstoppers voor verdere uitvoering van verwerving en realisatie?
4. Welke elementen in het PvE leiden mogelijk tot beperkingen van de vrije mededinging bij de aanbesteding?
5. Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? (Voorbeelden zijn eisen die onnodig prijsopdrijvend zijn of leiden tot verhoging van beheerinspanningen.)
6. Wat zijn de consequenties (voordelen, nadelen en risico's) van het meenemen van de marktplaats functionaliteit en de datawarehouse in de aanbesteding? Wat vindt de markt van het gekozen prijsmodel en heeft de markt een ander concreet voorstel voor het prijsmodel?

Wij lichten elke vraag eerst kort toe, waarna wij de reacties en de overwegingen van de markt beschrijven.

In dit document wordt de term (potentiële) opdrachtnemer gebruikt voor de marktpartij die de gevraagde producten en diensten gaat leveren. De term leverancier wordt gebruikt voor alle ondernemingen die iets verkopen/leveren aan de overheid en die dus gebruik zullen gaan maken van de functionaliteiten van EBF. Een niet limitatieve opsomming: uitzendbureaus, kantoorartikelenleveranciers, adviesbureaus, aannemers, onderhoudsbedrijven, etc.

Deelnemers zijn overheidsinstellingen die via EBF gaan bestellen en betalen.

#### 3.1 Onderaannemerschap; risico's en maatregelen

De eerste **vraag** luidt als volgt:

Wat zijn risico's en maatregelen bij het onderaannemerschap van de opdrachtnemer van de e-purchasingvoorziening (Logius treedt op als hoofdaannemer)?

De realisatie en exploitatie (het leveren) van het Rijksinkoopportaal wordt belegd bij Logius. Hiervoor is gekozen, omdat Logius binnen de Rijksoverheid al opdrachtnemer is van een berichtenverkeervoorziening, de Digipoort. Binnen de Rijksoverheid zijn geen (overeenkomsten voor) e-purchasingvoorzieningen voor rijksbrede toepassing beschikbaar. Daarom worden die voorzieningen aanbesteed. De opdrachtnemer die de e-purchasingvoorziening zal leveren, wordt onderaannemer van Logius.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

De besturing van de verschillende partijen wordt als grootste risico onderkend. Er spelen verschillende belangen bij de verschillende partijen (BZK, Logius, deelnemers en de opdrachtnemer). Het inrichten van een organisatorische eenheid waarin de belangen van de verschillende partijen zijn vertegenwoordigd wordt als maatregel aangegeven. Evenals het opstellen van een drie partijen contract.

Gevoerde discussie

De markt heeft verschillende risico's genoemd bij het onderaannemerschap:

- Besturing, governance
- Functionaliteit niet optimaal benut
- Eén perceel, onderaannemers, subonderaannemers?
- Wat houdt de implementatie in?
- Deelnemers niet aan boord
- Verschillende belangen bij de verschillende partijen (BZK, Logius, onderaannemer, deelnemers). Logius heeft bijv. belang bij het "berichtenverkeer", deelnemers niet en de opdrachtnemer ook niet.
- Transparantie vanuit BZK
- Onduidelijkheid transactievolumes
- Overheid hanteert inkoopvoorwaarden die voor de markt niet hanteerbaar of uitvoerbaar zijn

Over enkele risico's vindt de discussie plaats.

De marktpartijen zijn het eens dat het voornaamste risico ligt in de **besturing** van het gehele proces. Het werken met een partij als Logius, die beschouwd wordt als een extra laag tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, kan ruis met zich meebrengen in de communicatie en kan ervoor zorgen dat het werken "stroperig" wordt en dat partijen, in het geval van problemen, naar elkaar gaan wijzen. Op enig moment kunnen tegenstrijdigheden ontstaan in de belangen van de overheid en Logius enerzijds (bijv. veel nieuwe deelnemers) en de onderaannemer en Logius anderzijds (bijv. stabiel platform).

Van belang is dat opdrachtgever, deelnemers, onderaannemer en Logius met elkaar in gesprek blijven. Het kan niet zo zijn dat de onderaannemers als laatste in het circuit zijn opgenomen en niet op de hoogte zijn wat de deelnemers verwachten en willen. Op zo'n manier wordt er geen gebruik gemaakt van de toegevoegde waarde (denk hierbij aan het innovatievermogen) van de opdrachtnemer en wordt de **functionaliteit** mogelijk **niet optimaal benut**.

Aan het programmteam wordt meegegeven dat er misschien nog eens gekeken kan worden naar de contractrelatie, voorstel is om een drie partijen contract op te stellen (om zo ook te zorgen dat partijen niet naar elkaar gaan wijzen als er iets niet goed gaat). Wat belangrijk is, is dat er recht wordt gedaan aan alle drie de partijen.

Om de risico's te mitigeren is als maatregel aangedragen dat er een goede governance structuur ingericht dient te worden. De voorkeur gaat uit naar het inrichten van een stuurgroep (organisatorische eenheid), waarin alle drie de partijen (Logius, opdrachtnemer en deelnemers) gelijkwaardig zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep zou in ieder geval tot en met de migratie

moeten blijven functioneren. Tevens wordt aangegeven dat voor het beheer een dergelijke organisatorische eenheid ook nodig is.

Om tot de EBF-oplossing te komen is het niet ondenkbaar dat opdrachtnemers er, als onderaannemer, voor kiezen om **subonderaannemers** te contracteren om een deel van de functionaliteit te kunnen bieden. Het aantrekken van subonderaannemers brengt complexiteit met zich mee. De vraag die wordt opgebracht is of het verstandig is om de aanbesteding als één perceel aan te bieden? Er kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor twee percelen, een technisch perceel en een organisatorisch perceel. Het opsplitsen in twee percelen maakt het geheel complexer. De aanbesteding aanbieden als één perceel wordt echter wel als uitvoerbaar beschouwd.

Vanuit het PvE is het lastig om een beeld te vormen van de **transactievolumes**. Transactievolumes zijn bepalend voor de opdrachtnemers, want geven een indicatie van de "zwaarte" van de neer te zetten EBF-oplossing. Tevens zijn de transactievolumes van belang voor het prijsmodel. De vraag wat grote transactievolumes volgens de markt inhouden is niet makkelijk te beantwoorden. Vanuit de markt wordt niet alleen naar het transactievolume gekeken om te bepalen welke de beste oplossing zal zijn voor EBF, zaken als de hoeveelheid leveranciers is hier ook een onderdeel van.

In het PvE is het niet duidelijk wat in juni 2011 precies geïmplementeerd moet zijn. Dit wordt als risico voor de aanbesteding gezien. Technisch gezien is de implementatie niet heel complex. Doordat de verschillende deelnemers verschillende processen kennen en culturen hebben, is de organisatorische **implementatie** waarschijnlijk een stuk complexer. Onduidelijkheid hierover maakt het voor de markt moeilijk om vooraf een inschatting te maken van de implementatie-inspanningen.

### 3.2 Marktconformiteit

De tweede **vraag** luidt als volgt:

Welke instrumenten kun je inzetten om de marktconformiteit van de dienstverlening gedurende de looptijd van de dienstverlening te waarborgen en welke zijn het meest effectief?

De aanbesteding zal resulteren in een overeenkomst tussen Logius en de opdrachtnemer voor levering van de e-purchasingvoorzieningen. De looptijd van de overeenkomst is acht jaar, met als voorwaarde dat de dienstverlening die acht jaar marktconform blijft.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

Het begrip marktconformiteit is een containerbegrip en te abstract geformuleerd in de vraagstelling, dit maakt het lastig om de vraag te beantwoorden. Definieer duidelijk wat onder marktconformiteit wordt verstaan, in termen van techniek, functionaliteit en prijs. Het met elkaar in gesprek blijven (de verschillende partijen) is van belang voor de marktconformiteit.

### Gevoerde **discussie**

Er worden verschillende antwoorden gegeven op de gestelde vraag. De markt is het er over eens dat de vraagstelling te abstract is en dat het begrip marktconformiteit een containerbegrip is. Het programmateam wordt geadviseerd om marktconformiteit nader te definiëren.

Het beste instrument om marktconformiteit vast te stellen is benchmarking.

Eén van de voorstellen die wordt aangedragen voor het waarborgen van marktconformiteit betreft het zo opstellen van de inkoopvoorwaarden dat marktconformiteit in de inkoopvoorwaarden wordt gewaarborgd. Alle contractvoorwaarden van de overheid dienen niet onredelijk of disproportioneel te zijn om een zo groot mogelijke marktwerking te behouden.

In de gekozen constructie bestaat de angst dat Logius marktmacht zal hebben. Hierdoor kan het zo zijn dat sommige punten vanuit Logius niet worden doorgegeven aan de opdrachtnemer. Veranderingen in de functionaliteit die erg ingewikkeld zijn voor Logius zouden verzwegen kunnen worden. Op deze manier kan de opdrachtnemer niet goed inspelen op veranderingen. Het is overigens niet per se het geval dat een dergelijke houding van Logius slecht is. Het is van belang dat de verschillende partijen evenwichtig met elkaar in gesprek zijn en blijven, om zo ook de marktconformiteit te waarborgen.

Een ander voorstel houdt in dat de leverancier kapitaalkrchtig moet zijn en bereid moet zijn blijvend te investeren. Daarnaast dient het governance model in place gebracht worden, zodat gereageerd kan worden op marktontwikkelingen, leverancier heeft rechtsreeks contact met gebruikersgroepen van opdrachtgever.

Aangegeven wordt dat voor de marktconformiteit optimalisatie van de functionaliteit en het prijsmodel gehanteerd dienen te worden. De strategische keuzes bieden weinig mogelijkheden voor besparingen en/of verhogen van "added value" wanneer wordt uitgegaan van betaling op basis van transacties. Marktconformiteit zou wel bereikt kunnen worden wanneer betaalmodellen worden uitgewerkt op basis van bonus/malus, indexering, gebruik en benchmarking (techniek, functionaliteit en prijs). Essentieel is het voelen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deelnemers, opdrachtgever en opdrachtnemer. Gestreefd moet worden naar transparantie, synergie, compliance en procesverbetering met het oog op inkoop efficiency.

Concreet wordt pagina 86 punt 6 van het PvE genoemd. Daarin wordt beschreven "bij sturing op transacties kan reductie > 5% zijn". Dit percentage wordt als laag beschouwd. De markt verwacht dat een hogere reductie bewerkstelligd kan worden.

### **3.3 Showstoppers PvE**

De derde **vraag** luidt als volgt:

Zijn er in de eisen en wensen van het PvE showstoppers voor verdere uitvoering van verwerving en realisatie van de gewenste functionaliteit?

Het programmateam heeft het PvE opgesteld met als uitgangspunt dat er een goede oplossing voor EBF komt tegen een scherpe prijs. Het programmateam wil van de markt weten of in het PvE eisen en wensen opgenomen zijn, die niet verstandig zijn om op te nemen in het PvE.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

Er zijn in het PvE geen eisen en wensen opgenomen die als echte showstoppers gelden voor de verdere uitvoering van verwerving en realisatie. Er worden aan het programmteam wel enkele aandachtspunten meegegeven.

#### Gevoerde **discussie**

Er zijn geen showstoppers in het PvE met betrekking tot de eisen en wensen voor verdere uitvoering van verwerving en realisatie. Aan het programmteam worden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- zijn alle eisen daadwerkelijk knock out criteria of mogen sommige eisen later worden ingevuld?;
- zijn alle eisen echt eisen of soms wensen, bijv. blz. 105;
- leg de wensen en eisen langs de procesbeschrijving, op sommige punten is het PvE strijdig met de procesbeschrijving;
- hanteer open standaarden voor interface;
- is er zicht op de migratie-inspanning? Er is meer informatie nodig;
- heb aandacht voor de rolverdeling tussen Logius en de opdrachtnemer op het gebied van marktconformiteit. De opdrachtnemer is als onderaannemer vrijwel nergens verantwoordelijk voor;
- garandeer deelname en een minimum aantal transacties (ondergrens) per deelnemer ("put the money where your mouth is");
- contractduur versus tussentijdse ontbinding, zeker in geval van voorinvestering; niet eenzijdig afwentelen;
- kijk nog eens naar de ARVODI voorwaarden; haal indirecte schade eruit en beperking van de directe schade want dat is prijsopdrijvend en onredelijk;
- data integriteit (migraties) kan een mogelijke showstopper zijn;
- technisch gezien zijn er geen showstoppers (technisch gezien is alles mogelijk) een aandachtspunt is wel organisatorisch. Hoever gaat de implementatie van de oplossing en hoever gaat het beïnvloeden van "verkeer"?

### 3.4 Mededingingverstoorders

De vierde **vraag** luidt als volgt:

Welke elementen in het PvE leiden mogelijk tot beperkingen van de vrije mededinging bij de aanbesteding?

Het programmteam wil voorkomen dat tijdens de aanbesteding blijkt dat er in het PvE elementen zijn opgenomen die leiden tot beperking van de vrije mededinging. Het programmteam wil van de markt weten of er elementen in het PvE opgenomen zijn die in de aanbesteding mogelijk leiden tot beperking van de vrije mededinging.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

Het PvE kan in principe tot voldoende competitiemogelijkheden leiden. De markt adviseert om het PvE op enkele punten aan te scherpen en om het PvE nog aantrekkelijker te maken zodat opdrachtnemers willen mededingen.

Gevoerde discussie

Aangegeven wordt dat een beperking van de vrije mededinging wordt gezien in de catalogus vs. content management (pagina 124 PvE, punten 53 t/m 57).

Voor vrije mededinging is het vrijgeven van alle informatie noodzakelijk ten aanzien van de migratie. Alle informatie houdt o.a. in informatie op het gebied van functionaliteit, de gehanteerde bouwblokken, data en uitgangspunten. Een voorstel is om de migratiekosten niet mee te laten wegen in de beoordeling.

Verder worden de volgende aanbevelingen gedaan; zorg voor de medewerking van alle deelnemers via deellovereenkomsten en vraag naar referenties, waarbij ook referenties buiten Nederland toegestaan moeten worden. Voor buitenlandse referenties geldt overigens dat de opslag van data in het buitenland een aandachtspunt is. Zie hiervoor het rapport van de AIVD over data-integriteit.

Technisch is alles realiseerbaar en moet het PvE voldoende competitie meebrengen in de markt. Mededinging gaat niet alleen om de vraag of je eraan kan voldoen, maar ook de vraag is hoe het Rijk krijgt wat ze vragen door middel van de mededinging.

Het PvE kan aantrekkelijk gemaakt worden, zodat partijen willen mededingen.

Als aandachtspunt wordt meegegeven dat naar alle waarschijnlijkheid een aantal (met name grote) leveranciers van de overheid de deelnemers van EBF zal gaan benaderen om hun bestel- en factuurssoftware te gaan gebruiken. Dit is vanuit EBF niet de bedoeling, er wordt nadrukkelijk gestreefd naar één oplossing.

### 3.5 Prijsopdrijvers

De vijfde **vraag** luidt als volgt:

Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? (Voorbeelden zijn eisen die onnodig prijsopdrijvend zijn of leiden tot verhoging van beheerinspanningen.)

Technisch gezien is alles realiseerbaar, met een bepaald kostenplaatje. Het programmateam wil van de markt weten welke eisen uit het PvE niet gesteld moeten worden omdat ze buitenproportioneel prijsopdrijvend zijn of leiden tot een verhoging van de beheerinspanningen.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

In het PvE worden bij enkele punten te hoge eisen gesteld; deze zijn niet reëel of het is niet duidelijk of het hier daadwerkelijk eisen betreft of wensen. Deze hoge eisen brengen zeer hoge

kosten met zich mee. Het gaat bijvoorbeeld om de reactietijd van de helpdesk, de oplostijden bij problemen en de foutscores.

#### Gevoerde **discussie**

Tijdsaspecten in het beheer worden als niet reëel ervaren. Gestelde tijdsaspecten moeten worden bekeken in relatie tot het tactische en operationele inkoopproces. Het gaat bijv. om punten 55, 59, 102 van het PvE. De vraag is of deze punten realistisch en uitvoerbaar zijn. Dit geldt ook voor punt 117 beveiligingsbeheer.

Een 100% foutvrije release is (helaas) niet mogelijk. De opdrachtnemers zullen hiervoor nooit garanties afgeven. Te hoge eisen kunnen gezien worden als showstopper.

Aangegeven wordt dat er een aantal eisen zijn waaronder de meervoudige talen waarbij afgevraagd moet worden waarom die noodzakelijk zijn voor gebruik binnen de Nederlandse Rijksoverheid. Veel eisen leiden tot een hogere prijs. Voorgesteld wordt om daar wensen van te maken of de leverancier de ruimte laten voor uitleg. Datzelfde geldt ook voor functionaliteiten die niet gebruikt worden, bijv. Marktplaats. Voorgesteld wordt om deze functionaliteiten optioneel op te nemen, anders betaal je voor geen of later gebruik.

Als aanbeveling wordt gedaan dat rekening gehouden dient te worden met buitensporige veranderingen ten gevolge van nieuwe wet-/regelgeving en dat rekening gehouden dient te worden met redelijke respectievelijk wettelijke normen met betrekking tot:

- incidenten / oplostijden;
- archivering.

Aanvullende suggesties voor het niet stellen van functionele en technische eisen worden aan de programmamanager gemaild.

### **3.6 Marktplaats, datawarehouse en prijsmodel**

De zesde **vraag** luidt als volgt:

Wat zijn de consequenties (voordelen, nadelen en risico's) van het meenemen van de marktplaatsfunctionaliteit en een datawarehouse in de aanbesteding? Wat vindt de markt van het gekozen prijsmodel en heeft de markt een ander concreet voorstel voor het prijsmodel?

Het programmateam van EBF2 overweegt om een "**marktplaats inhuur**" functionaliteit mee te nemen in de aanbesteding EBF2. Bedrijven kunnen via het leveranciersportaal een offerte indienen, hierbij wordt zoveel mogelijk informatie uit de eerder geregistreerde bedrijfsgegevens gebruikt en dient het bedrijf alleen de specifieke zaken voor de betreffende offerteaanvraag in te vullen. Na selectie wordt het winnende bedrijf omgezet in een leverancier/crediteur. Verder is de functionaliteit gelijk aan de functionaliteit zoals beschreven in het kader van het "inhuur" kanaal.

Het programmateam van EBF2 overweegt om het "**datawarehouse**" voor interdepartementale managementinformatie over inkoop mee te nemen in de aanbesteding EBF2.

Deze extra functionaliteit houdt in dat het mogelijk moet zijn om informatie te importeren vanuit externe systemen.

In het PvE is een **prijmodel** opgenomen. Het prijmodel gaat uit van:

- **Betalen voor toegevoegde waarde:** deelnemers betalen voor de functionaliteit die ze gebruiken, en de vergoeding van de Opdrachtnemer ligt in lijn met de toegevoegde waarde voor de Deelnemers (er ontstaat een win-win situatie).
- **Risico's beperken:** de Deelnemers geven de Opdrachtnemer zoveel mogelijk inzicht in het verwachte gebruik; de Deelnemers zeggen een minimum afnamevolume toe. Hierdoor daalt de risicotoeslag die Logius en/of haar Onderaannemer zal berekenen.
- **Reduceren van complexiteit:** het aantal diensten wordt zoveel mogelijk beperkt. Diensten die door alle Deelnemers worden afgenomen zijn de basisdienstverlening. Diensten die niet door alle Deelnemers worden afgenomen en die naar verwachting tot significante meerkosten leiden, worden gescheiden geprijsd en afgenomen als additionele dienst.

Het programmateam wil van de markt weten of het prijmodel een juiste is en of de markt concrete voorstellen heeft voor een ander prijmodel.

Het samengevatte **antwoord** van de markt is:

Voeg de functionaliteiten marktplaats en datawarehouse toe in het PvE en aan de Europese aanbesteding.

Hanteer een prijmodel dat uitgaat van een combinatie, een "entrance fee" plus kosten voor afname van diensten (minimale afname).

Gestreefd moet worden naar een prijmodel dat voor alle partijen interessant is.

#### Gevoerde **discussie**

De markt adviseert unaniem het toevoegen van de functionaliteiten marktplaats en datawarehouse. Pak de **datawarehouse** bij de bron, houd daarbij rekening met datamanagement en het onderhoud van de gegevens. Het implementeren van één centraal datawarehouse voor EBF vereenvoudigt het beheer en zorgt voor een minimum van redundant informatieopslag. Maak gebruik van een standaardtool, ontwikkel dus geen apart analysetool hiervoor. De functionaliteit hiervoor dient in het PvE opgenomen te worden.

De functionaliteiten van een **marktplaats** zijn in de markt ontwikkeld en er is ervaring mee opgedaan.

Het risico dat de aanbesteding complexer wordt door de toevoegingen wordt als heel klein beschouwd.

Er moet gestreefd worden naar een **prijmodel** dat voor alle partijen interessant is. Betalen voor toegevoegde waarde is prima, zolang er een relatie is met de kosten van de opdrachtnemer. Er dient een relatie te zijn tussen de kosten van de leverancier (in termen van (voor)investeringen, kosten per aan te sluiten leverancier, actualiseren van catalogi, omvang systeem, etc.) en de prijs. Daarbij moet de prijsstelling interessant zijn voor de deelnemers om (inkoop) kosten te besparen en zoveel mogelijk gebruik te maken van (alle) geboden functionaliteiten voor een optimale besparing.

Het prijmodel is sterk afhankelijk van afnamevolume van de deelnemers. De transactievolumes zijn belangrijk voor het prijmodel.



Als metafoor wordt de telecomindustrie genoemd. Als consument kom je een abonnementsvorm met een telecoomaanbieder overeen waarin je een vast bedrag per maand betaalt en daar zitten al transacties in (bijv. sms-bundel), voor elke transactie bovenop de afgesproken hoeveelheid betaal je apart. Een hoog basisbedrag zou kunnen leiden tot een lage stukvergoeding voor het surplus, terwijl een laag basisbedrag resulteert in duren extra 'tikken'. Zo'n systeem is niet nieuw en kan voor het prijsmodel gebruikt worden.

De redenering van een groot abonnement met lagere kosten per transactie dan bij een klein abonnement is op zich juist, maar er spelen meer zaken een rol; onder andere de hoeveelheid aan te sluiten leveranciers. Het aansluiten van een leverancier is doorgaans even duur, maar elke volgende leverancier zal tot minder extra transacties leiden<sup>3</sup>. Dit heeft ook effecten op de prijsstelling.

### 3.7 De hoofdvraag

Met behulp van een ICT~Haalbaarheidstoets is de markt gevraagd in de fase van het Programma van eisen mee te denken. In dit hoofdstuk zijn de zes vragen en de antwoorden van de markt weergegeven. Op basis van deze zes antwoorden is een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. De hoofdvraag luidt als volgt:

Is het concept Programma van Eisen – gezien de kaders van de gekozen strategie – van voldoende kwaliteit om een succesvolle selectie en vervolgens implementatie te garanderen?

Het antwoord op deze hoofdvraag, de zes antwoorden indachtig, is:

Ja. In grote lijnen is het concept Programma van Eisen van voldoende kwaliteit. Een succesvolle selectie en implementatie is van verschillende factoren afhankelijk, maar de vraagstelling is goed.

---

<sup>3</sup> Verg. de wet van de afnemende meeropbrengsten

## 4 Bijlage A Deelnemers

Organisatie (op alfabet)	Deelnemer
20 / 20 vision Europe BV	De heer A. de Vroed
Atos Origin Nederland B.V.	De heer D. Gaethofs
Basware B.V.	De heer T. van Bemmelen
Capgemini Consulting	De heer M. Veldhuizen
Ernst & Young Advisory	De heer D. Loa
ESIZE Netherlands BV	De heer M. Steur
Getronics Datacenter Services	De heer R. Janssen
Logica Nederland B.V.	De heer A. Timmer
Nétive Staffing Software Solutions B.V.	Mevrouw A. Bartels
Oracle Nederland B.V.	De heer S. van der Waals
PA Consulting Group	De heer R. Oskamp
ProQuoro	De heer H. Geerlings
PROACTIS Spend Control	De heer J. van der Pouw
Ricoh Nederland B.V.	De heer M. Udo
SAP Nederland B.V.	De heer H. Keijzer
Programma EBF	De heer M. Heeren De heer M. van Drunen De heer R. Dobbinga  De heer J. Haenen (Stuurgroep EBF) De heer N. de Winne (Logius) De heer K. Kaptein (EBF) De heer P. van de Burgt (Defensie)
Het Expertise Centrum (HEC)	De heer G. van den Berg De heer E. Janssen Mevrouw W. Sonneveld
ICT~Office	De heer M. Hartman