



Systemontwikkeling en Functioneel Applicatiebeheer van het Rijksportaal



ICT~Haalbaarheidsadvies

versie 1.0
datum 15 juli 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van de ICT~Haalbaarheidstoets	5
1.3 Aanpak	5
1.4 Indeling rapport	6
2 Vraagstelling	7
2.1 Aanleiding	7
2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets	8
2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets	8
3 Situatieschets	9
3.1 Inleiding	9
3.1.1 DWR en ontwikkelingen	9
3.1.2 Planning	10
3.1.3 Discussie	10
3.2 Toelichting van DWR op de huidige situatie	10
3.2.1 Het Rijksportaal	10
3.2.2 De vraag aan de markt, de scope	11
3.2.3 Discussie over de toelichting	11
3.3 De nulvraag	12
4 Concrete vragen	15
4.1 Level playing field	15
4.2 Essentiële functionele en technische eisen	16
4.2.1 Functionele en technische eisen die wel gesteld moeten worden	16
4.2.2 Functionele en technische eisen die niet gesteld moeten worden	16
4.3 Aantrekkelijke aanbesteding	17
4.3.1 Aspecten die deze aanbesteding aantrekkelijk maken	17
4.3.2 Aspecten die deze aanbesteding onaantrekkelijk maken	18
4.3.3 Aspecten waarover de markt geen eenduidig beeld heeft	18
4.4 Prijsmodel	19
4.5 Risico's bij uitbesteding SOFA	19
5 Bijlage A Deelnemers	20
6 Bijlage B Lijst met afkortingen	21

Samenvatting

Het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) is van zins de systeemontwikkeling en het functioneel applicatiebeheer (SOFA) van het Rijksportaal uit te besteden aan de markt.

De voorbereiding van de rijksbrede aanbesteding gebeurt in nauw overleg met de markt. De dienst Rijksportaal heeft de volgende hoofdvraag aan ICT~Office geformuleerd:

Is de markt geïnteresseerd om het SOFA van het Rijksportaal op zich te nemen en stelt DWR daarbij de juiste vragen?

De hoofdconclusie is dat de markt eigenlijk geen antwoord kan geven op de hoofdvraag. Ten principale is de markt geïnteresseerd om het SOFA van het Rijksportaal op zich te nemen, maar informatie over onder andere de gevraagde dienstverlening, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de randvoorwaarden, de succesfactoren en de gewenste samenwerking is onvoldoende concreet. Dit feit en de zeer krappe planning baren de markt ernstig zorgen over de haalbaarheid van de aanbesteding.

Met behulp van de ICT~Haalbaarheidstoets wil het ministerie van BZK een antwoord krijgen op de volgende vijf vragen:

1. DWR streeft ernaar om voor de aanbesteding een "level playing field" te creëren op het gebied van informatie over de te onderhouden applicaties. Welke maatregelen moet DWR nemen om te zorgen dat alle partijen voldoende informatie hebben om een goed aanbod te kunnen doen?
2. Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? Onnodig prijsopdrijvend, beheer verhogend, etc.
3. Welke aspecten zouden deze aanbesteding voor dienstverleners interessant maken en welke aspecten zouden deze juist niet interessant maken?
4. DWR streeft naar een bestendige relatie met de leverancier, waarbij DWR en leverancier gezamenlijk streven naar een optimale benutting van de functionaliteiten van het Rijksportaal in een onzekere wereld. Welk prijsmodel past het best bij de aard van de relatie, waarbij verantwoordelijkheden en risico's verdeeld worden over beide partijen?
5. Welke risico's onderkent de markt bij het uitbesteden van het SOFA; wat zijn adequate beheermaatregelen?

De kern van de beantwoording van de vijf vragen is dat de markt meer informatie nodig heeft om een goede aanbieding te kunnen doen. De samengevatte antwoorden zijn als volgt:

- Ad 1. Informatievoorziening is het sleutelwoord voor een level playing field. Het betreft hier zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie over de verwachte dienstverlening en de verantwoordelijkheidsverdeling.
- Ad 2. De markt adviseert DWR om vooral functionele vragen te stellen en geen technische. Het formuleren van een strak keurslijf wordt ernstig afgeraden; hierdoor kan de markt nauwelijks innovatief zijn. Garanties over de service klinken aantrekkelijk, maar zijn gezien de complexe omgeving niet wenselijk.
- Ad 3. Een aantrekkelijke aanbesteding kenmerkt zich door een functionele vraag en vrijheid voor de markt om een oplossing te bieden op een manier zoals hem het beste lijkt. Het beloningsmodel moet hierop zijn aangepast. Een goede beschrijving van de huidige situatie is hierbij randvoorwaardelijk.
Tijdsdruk richting 1 januari 2011 en het ontbreken van de focus op beheer baren de markt ernstig zorgen.
- Ad 5. De markt percipieert de planning als krap en het risico op vertraging en/of afbreken van de aanbesteding groot. Het formuleren van een fall-back-scenario lijkt verstandig.

1 Inleiding

Dit eindrapport is opgesteld naar aanleiding van de ICT~Haalbaarheidstoets die is uitgevoerd door ICT~Office in opdracht van de rijksbrede dienst Rijksportaal. Het Rijksportaal is een belangrijke dienst die de Digitale Werkomgeving Rijksdienst biedt. Uit de bedrijven die gereageerd hebben op de openbare bekendmaking heeft het ministerie van BZK zeven leveranciers geselecteerd met de procedure uit de openbare aankondiging. Op 22 juni 2010 is daarvoor een bijeenkomst georganiseerd waarin de leveranciers hebben gereageerd op de plannen en ideeën van de dienst. Uiteindelijk hebben alle zeven leveranciers deelgenomen.

Van de reacties is een tussenrapport gemaakt dat aan de leveranciers is gestuurd met het verzoek om 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 22 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 één 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;
- ICT~Office organiseert een workshop waarin de deelnemende partijen (de markt) en de vragende partij Digitale Werkomgeving Rijksdienst (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 schetsen wij de context en een verkennende vraag.

In hoofdstuk 4 behandelen wij een vijftal concrete vragen en de reacties daarop uit de markt.

In de bijlage staan de deelnemers van de workshop genoemd.

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

2 Vraagstelling

Het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) werkt aan een digitale werkomgeving voor alle rijksambtenaren van de dertien ministeries. In de digitale werkomgeving komen alle informatie en diensten beschikbaar die de rijksambtenaar voor zijn werk nodig heeft. Hij kan op elk gewenst moment, op elke plaats en elk apparaat (PC, PDA en laptop) op een veilige wijze beschikken over de digitale informatie en applicaties die hij voor zijn werk nodig heeft. Binnen nu en een jaar bieden zes departementen hun medewerkers (delen van) DWR aan. Het ministerie van Financiën gaat als eerste de DWR-Client gebruiken.

Het Rijksportaal is een belangrijke dienst die de DWR biedt. Het geeft rijksambtenaren toegang tot rijksbrede informatie en diensten via één portaal. Het samenspel van de opbouwende componenten van het Rijksportaal maakt dit een unieke omgeving met specifieke kenmerken, die aan continue veranderingen onderhevig zijn.

Het Rijksportaal maakt naast hard- en systeemsoftware gebruik van een aantal softwareapplicaties, die gedeeltelijk bestaan uit "standaardapplicaties", gedeeltelijk maatwerkapplicaties zijn en die soms wel en soms niet bij een marktpartij in onderhoud (en beheer) zijn gegeven. Daarnaast zijn er initiatieven gestart om open source applicaties toe te gaan passen en in ieder geval gebruik te gaan maken van open standaarden. Het technisch applicatiebeheer is geborgd bij hosting partners van DWR en het functioneel applicatiebeheer is niet geborgd. Het functioneel applicatiebeheer geschiedt op incidentele en "case-by-case" basis.

2.1 Aanleiding

Eind 2010 eindigt het programma DWR en dient de Systeemontwikkeling en Functioneel Applicatiebeheer belegd te zijn bij een dienstverlener, zodat de continuïteit geborgd zal zijn. Via een aanbesteding wil DWR een overeenkomst sluiten met één dienstverlener die het SOFA aan (open- en closed source softwareonderdelen van) het Rijksportaal, zoals thans in exploitatie bij DWR, zal uitvoeren. De overeenkomst zal een looptijd hebben van vier jaar, met de mogelijkheid voor optionele verlenging met twee maal één jaar. De aanbesteding staat gepland voor eind juli 2010.

Eén van de onderdelen die niet officieel tot de aanbesteding behoort, maar wel kan bijdragen aan de kwaliteit van de aanbesteding, is het uitvoeren van een ICT~Haalbaarheidstoets voor het SOFA van het Rijksportaal door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hiervoor wil BZK de dialoog aangaan met bedrijven die actief zijn op het gebied van softwareonderhoud en beheerdiensten, met name in portaal omgevingen die bestaan uit gedeeltelijk standaard softwarecomponenten en gedeeltelijk maatwerk. De toets laat zien of de (uitbesteding) van het SOFA van het Rijksportaal tot een succes kan leiden en hoe de kans op succes vergroot kan worden. Met behulp van deze toets wordt de vraag die de overheid heeft helder gemaakt voor het bedrijfsleven.

Daarnaast kan met de input uit de gevoerde dialoog de aanbesteding aantrekkelijker worden gemaakt voor leveranciers.

2.2 Vraagstelling ICT~Haalbaarheidstoets

De voorbereiding van de rijksbrede aanbesteding gebeurt in nauw overleg met de markt. De dienst Rijksportaal heeft de volgende vraag aan ICT~Office geformuleerd:

Is de markt geïnteresseerd om het SOFA van het Rijksportaal op zich te nemen en stelt DWR daarbij de juiste vragen?

Met behulp van de ICT~Haalbaarheidstoets wil het ministerie van BZK een antwoord krijgen op de volgende vijf vragen:

1. DWR streeft ernaar om voor de aanbesteding een "level playing field" te creëren op het gebied van informatie over de te onderhouden applicaties. Welke maatregelen moet DWR nemen om te zorgen dat alle partijen voldoende informatie hebben om een goed aanbod te kunnen doen?
2. Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? Onnodig prijsopdrijvend, beheer verhogend, etc.
3. Welke aspecten zouden deze aanbesteding voor dienstverleners interessant maken en welke aspecten zouden deze juist niet interessant maken?
4. DWR streeft naar een bestendige relatie met de leverancier, waarbij DWR en leverancier gezamenlijk streven naar een optimale benutting van de functionaliteiten van het Rijksportaal in een onzekere wereld. Welk prijsmodel past het best bij de aard van de relatie, waarbij verantwoordelijkheden en risico's verdeeld worden over beide partijen?
5. Welke risico's onderkent de markt bij het uitbesteden van het SOFA; wat zijn adequate beheermaatregelen?

2.3 Doelstelling ICT~Haalbaarheidstoets

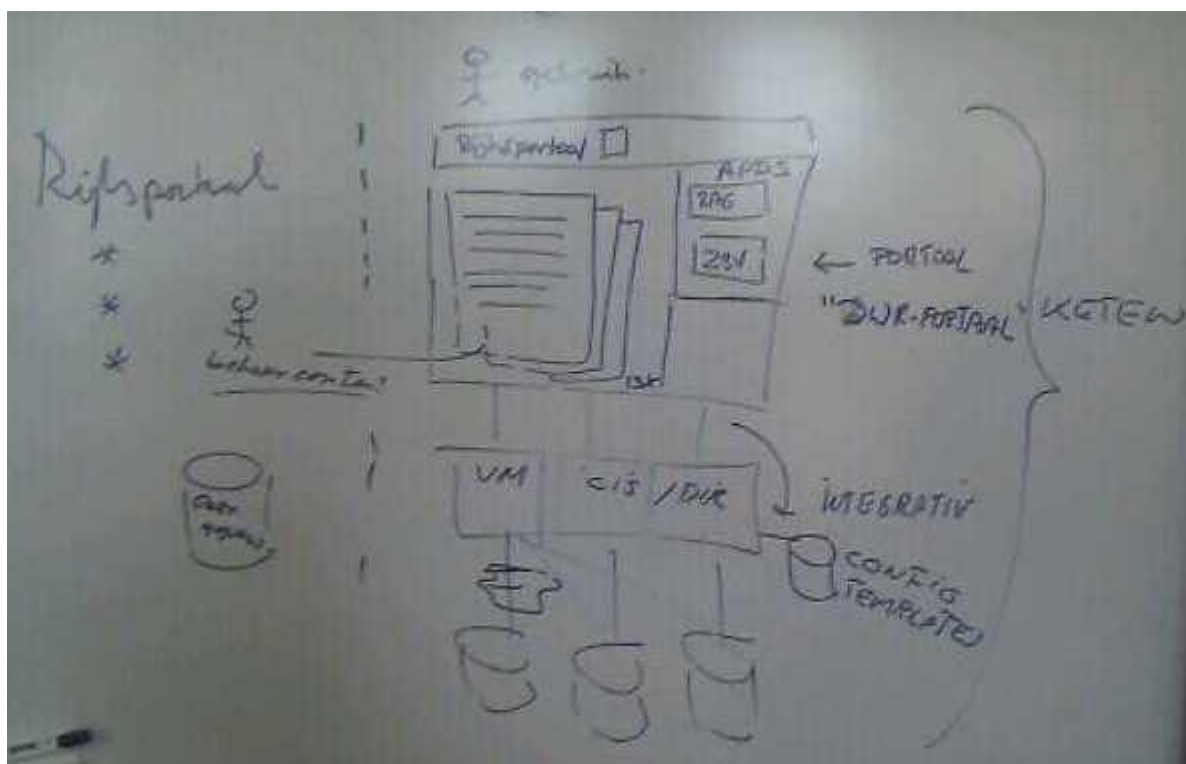
Deze ICT~Haalbaarheidstoets moet leiden tot de antwoorden op bovenstaande vragen. De antwoorden op de vragen zijn input voor nadere aanscherping van het PvE en de openbare aanbesteding.

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de vragen en de bijbehorende antwoorden uitgewerkt.

3 Situatieschets

3.1 Inleiding

Voordat de markt antwoord kan geven op de vijf gestelde vragen, geeft een delegatie van DWR een schets van de huidige situatie (zie 3.2), van de programmaorganisatie en de toekomstige plannen.



In dit document wordt de term (potentiële) opdrachtnemer gebruikt voor de marktpartij die de gevraagde producten en diensten gaat leveren.

Deelnemers zijn overheidsinstellingen die gebruik maken van het Rijksportaal.

3.1.1 DWR en ontwikkelingen

DWR ontwikkelt voornamelijk en doet daarnaast een klein stuk beheer. De programmaorganisatie DWR stopt eind dit jaar en tegen die tijd moeten alle ontwikkelde producten in beheer genomen zijn. DWR heeft vier diensten waarvan Rijksportaal er één is. Het Rijksportaal is de doorontwikkeling van het vroegere Rijksweb. Het Rijksportaal is een portal die toegang geeft tot de intranetomgeving. Momenteel is men bezig met migratie van de departementen. Het Rijksportaal ontwikkelt zich inhoudelijk en daarnaast gaan de departementen integreren met het portaal.

Er zijn drie punten die het in beheer nemen van het Rijksportaal voor het einde van dit jaar lastig maken:

- Timing: DWR houdt als zelfstandige eenheid op met bestaan aan het einde van dit jaar;
- Demarcatie: het Rijksportaal hangt samen met andere functionaliteiten;
- Andere contracten: er werken al bepaalde beheerpartijen aan het Rijksportaal. Er zijn harde contracten met partijen (bijv. voor technisch beheer). Bekeken moet worden hoe hier bij het verdere traject van in beheer nemen mee wordt omgegaan.

3.1.2 Planning

De planning is om vóór de zomer (b.v. 15 juli) de aanbesteding te publiceren en op 1 oktober de gunning rond te hebben. De exacte vorm van aanbesteding is echter nog niet duidelijk. Verder staan er twee maanden gepland voor de overdracht naar de beheerder. Dat is weliswaar een krappe planning, maar er zullen nog mensen van DWR beschikbaar zijn voor vragen. Eén januari zal echter het grootste deel van de ontwikkelaars weg zijn en voor die tijd moet de kennis overgedragen zijn. Het eerste advies dat de markt geeft aan BZK is te letten op de krappe planning van de aanbesteding en hier eventueel voorzorgsmaatregelen voor te nemen.

3.1.3 Discussie

Over het voorgaande ontstaat een discussie over de slagingskans van de ICT~Haalbaarheidstoets op basis van de huidige kennis. De plannen van DWR zijn nog vrij onduidelijk. Leveranciers vragen zich bijvoorbeeld af of de nieuwe inkoopvoorwaarden van toepassing zullen zijn. DWR geeft aan dat wanneer ze op moment van publicatie van toepassing zijn, de nieuwe inkoopvoorwaarden zullen worden ingezet. Naar aanleiding hiervan wordt geconstateerd dat er **te weinig informatie** is voor de marktpartijen om de vijf vragen te kunnen beantwoorden. Besloten wordt om DWR eerst een korte toelichting te laten geven op de huidige situatie, zonder in te gaan op de aanbestedingsinhoud. Daarna zullen de marktpartijen de zogenaamde **"nul-vraag"** beantwoorden waarin men aangeeft welke informatie men nodig heeft om de vijf vragen te kunnen beantwoorden. Hier zal een korte dialoog met DWR op volgen, waarna men overgaat tot het zo volledig mogelijk beantwoorden van de vijf vragen. De dagvoorzitter benadrukt dat het doel van vandaag niet is dat de leveranciers weggaan met een PvE. De reikwijdte van vandaag is een stap eerder in het proces en kan daarom het best in de vorm van een open discussie gevoerd worden.

3.2 Toelichting van DWR op de huidige situatie

De delegatie van DWR geeft een toelichting op het programma. Er ontstaat een open discussie tussen de markt en DWR.

3.2.1 Het Rijksportaal

Het Rijksportaal wordt rijksbreed ontsloten, maar daarnaast is er ook een stuk personalisatie. Het Rijksportaal bestaat aan de ene kant uit content en aan de andere kant uit applicaties. Voorbeelden van applicaties zijn een adresgids, een zoekdienst, een annotatiedienst, en het opvragen van

beleidsdossiers. De markt vraagt zich af wie er eindverantwoordelijke is voor het aanbieden van de content en de functionaliteit. DWR kan hier deels op antwoorden. De content van het Rijksportaal en het up-to-date houden ervan wordt niet door DWR gedaan, dat doen de departementen zelf en een deelnemer zoals P-Direkt. DWR faciliteert hierin.

Er is een integratielaag waarin de content wordt geïntegreerd met de configuratietemplates. De integratielaag bestaat uit een VM, DIR en het CIS. Het CIS ontsluit ook externe bronnen, naast overheidsbronnen (bijv. ANP nieuwsberichten). DWR ontwikkelt templates om de content te presenteren. Deze templates vallen onder de verantwoordelijkheid van DWR; ze zijn het scheidingsvlak waar de verantwoordelijkheid van DWR ophoudt. De content is de verantwoordelijkheid van de deelnemers.

Departementen zijn opdrachtgever van presentatielaag van het Rijksportaal. Het lastige aan deze rolverdeling is dat men de eindgebruiker richtlijnen wil bieden, omdat gebruikers het vaak moeilijk vinden om een eindbeeld te beschrijven, zonder teveel openheid te geven.

De focus ligt op het content-management gedeelte; dit moet heel gebruiksvriendelijk worden. De migratie zal gebeuren met de huidige functionaliteiten. Wel kunnen er als er nieuwe deelnemers aansluiten, nieuwe functionaliteiten bij komen. Er zijn beheerders binnen DWR, maar dit kan ook gedelegeerd worden.

3.2.2 De vraag aan de markt, de scope

Het beheer van de LDAP valt niet binnen de scope en de directory valt onder de infrastructuur en daarmee ook buiten de scope.

De Rijksdirectory wordt vanuit de departementen gevuld en is een koppelvlak. Het technisch platform valt wel binnen de scope, evenals delen van de integratielaag (behalve CIS) en het bewaken van de stroom van leverancier naar gebruiker.

3.2.3 Discussie over de toelichting

Naar aanleiding van de toelichting geeft de markt aan dat de scope van de dienstverlening heel duidelijk moet worden, omdat er nog veel vragen zijn.

Waar liggen bijvoorbeeld de ontkoppelpunten qua beveiliging? DWR stelt dat deze moeten voldoen aan TKOB.

Voor de markt is het van belang om te weten hoe het zit met het autoriseren van gebruikers en wie welke rol aan welke gebruiker toekent. Voorgesteld wordt om use-cases te gebruiken om dit duidelijker te maken.

DWR benadrukt dat de focus op applicatiebeheer ligt. Dit klinkt nog erg breed en de grenzen moeten dan ook nog afgebakend worden.

DWR werkt aan een lijst waarin termen en afkortingen worden verklaard (zie bijlage).

De voorgaande discussie wordt gesloten en er wordt overgaan op een plenaire discussie om de nulvraag te beantwoorden voordat aan het beantwoorden van de hoofdvragen wordt begonnen.

3.3 De nulvraag

De nul-vraag luidt als volgt:

Waar bevinden zich de witte vlekken in de informatie die DWR tot nu toe gegeven heeft? Met andere woorden, wat heeft de markt nodig om de vragen 1 t/m 5 te kunnen beantwoorden?

Uit de **antwoorden** van de markt zijn de volgende elementen gedestilleerd:

Applicatiebeheer en specificaties

Wat wordt verstaan onder functioneel applicatiebeheer? Men ziet het liefst dat functioneel applicatiebeheer aan een model gelinkt wordt. Indien dit niet mogelijk wordt geacht, dan moeten de eisen aan het functioneel applicatiebeheer heel specifiek gemaakt worden.

Gevraagd wordt of de aansluitvoorwaarden twee kanten op gelden. Gelden er functionele requirements (NORA etc, regelgeving die binnen de overheid geldt)?

Rolverdeling

De markt vraagt om een overzicht van de samenhang tussen de verschillende ketens en de rolverdeling. Men wil weten welke diensten er precies geleverd moeten worden en welke service-levels hierbij verwacht worden. Zo weet men of men kan leveren wat de eindgebruiker verwacht.

De marktpartijen vragen of er mogelijkheid zal zijn tot samenwerking met de hostingpartij. Men wil graag duidelijkheid over de OTAP-omgeving (Ontwikkel Test Acceptatie Productie), geautomatiseerd testen, etc. De leverancier moet rugdekking hebben op het gebied van beschikbaarheid, continuïteit en beveiliging.

Licentiebeheer

Wie is er verantwoordelijk voor welke licenties?

Toekomst

Een zogenaamde roadmap, waarin een toekomstscenario over 3, 4 jaar wordt geschetst op serviceniveau, procesniveau, enz. en qua architectuur, (wat is je ambitie, welke versie? Welke eisen stel je daarmee dus aan medewerkers?) zou veel inzicht bieden.

De markt vraagt zich af hoe de regieorganisatie eruit komt te zien als DWR niet meer bestaat. Vragen die hierbij horen zijn: Wat is de compliancy in de keten en wie doet het testwerk? Welke bevoegdheden heb je om dingen te weigeren om zo de kwaliteit te bewaren?

Er wordt aangegeven dat de omgeving zeer belangrijk is bij deze aanbesteding. De organisatie nu en straks loopt nog door elkaar. Een duidelijke beschrijving van de **context** op de volgende vlakken zou hierbij helpen:

- Een uitgewerkte visie; waarin bijvoorbeeld staat wanneer de SOFA van het Rijksportaal geslaagd is;
- Een meerjarenplan over het product, maar ook over de organisatie (de na-DWR fase);
- Verankering; hoe wordt het project geborgd, ook op ministerieel niveau;
- Een plan waarin beheer en ontwikkeling in toekomstig perspectief worden gezet.

Beveiliging

Op het beveiligingsvlak vraagt men zich af wat er in techniek is afgedekt en wat er procedureel moet worden afgedekt. Het laatste kost namelijk arbeidsuren.

Compliance

Men geeft aan dat compliance verder reikt dan de cliënt. In hoeverre zal worden verwezen naar inrichtingsstandaarden in het beschrijvend document? Hoe zal compliance getest worden? Wat betreft usability tests suggereert men dit door een externe partij te laten doen.

Performance

Men wil weten of er een nulmeting is gehouden op de performance. Hiermee kunnen de eisen voor straks gerelateerd worden aan de status van de performance nu.

Overdracht

Er wordt verzocht om informatie over de status van het project in het aanbestedingsdocument te zetten. Hiermee wordt zowel de organisatorische status (bijv. het managen van de uitstroom van cruciale medewerkers) als de technische status bedoeld (stabiliteit van de dienst, frequentie van errors, etc.). Dit geeft de markt informatie over het verloop van de overdracht.

Het is van belang dat DWR veel informatie over de transitie en transformatie verstrekt, omdat dit een korte periode betreft.

Scope

Een zeer belangrijk punt is een duidelijke uiteenzetting van de **scope** van de SOFA van het Rijksportaal, inclusief een visie op technologie, levenscyclus en beleid. Tevens is er een scherpe omschrijving van de organisatie nodig, waarin de verantwoordelijkheden en partijen geduid worden. Voor de regievoering is het van belang om de bestaande (en toekomstige) contracten in kaart te brengen.

De marktpartijen kunnen door use cases meer inzicht in de **beheerketen** krijgen, waardoor zij hun werk optimaal kunnen doen. In dit kader is het ook van belang om informatie te hebben over de koppelvlakken en de performance (te leveren volumes, zijn de SLA's hard of zacht, etc.).

Een risico dat genoemd wordt is de combinatie tussen closed en open source. Hoe dit zich zal manifesteren is nog niet te overzien. Er wordt DWR daarom aangeraden om in de aanbesteding te benoemen hoe er met dit risico zal worden omgegaan.

Aanbeveling van de markt:

- Geef de opdrachtnemer ruimte in het leveringsmodel
- Maak aannames over volumes, termijnen, performance, service windows, etc. op basis waarvan de markt vergelijkbare aanbiedingen kan doen.

4 Concrete vragen

De markt geeft haar visie op de onderwerpen die in de fase van het maken van het beschrijvend document spelen door beantwoording van de volgende vijf vragen die door de programmadienst DWR zijn geformuleerd:

1. DWR streeft ernaar om voor de aanbesteding een "level playing field" te creëren op het gebied van informatie over de te onderhouden applicaties. Welke maatregelen moet DWR nemen om te zorgen dat alle partijen voldoende informatie hebben om een goed aanbod te kunnen doen?
2. Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? Onnodig prijsopdrijvend, beheer verhogend, etc.
3. Welke aspecten zouden deze aanbesteding voor dienstverleners interessant maken en welke aspecten zouden deze juist niet interessant maken?
4. DWR streeft naar een bestendige relatie met de leverancier, waarbij DWR en leverancier gezamenlijk streven naar een optimale benutting van de functionaliteiten van het Rijksportaal in een onzekere wereld. Welk prijsmodel past het best bij de aard van de relatie, waarbij verantwoordelijkheden en risico's verdeeld worden over beide partijen?
5. Welke risico's onderkent de markt bij het uitbesteden van het SOFA; wat zijn adequate beheermaatregelen?

4.1 Level playing field

De eerste **vraag** luidt als volgt:

DWR streeft ernaar om voor de aanbesteding een "level playing field" te creëren op het gebied van informatie over de te onderhouden applicaties. Welke maatregelen moet DWR nemen om te zorgen dat alle partijen voldoende informatie hebben om een goed aanbod te kunnen doen?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

De markt heeft een duidelijke beschrijving nodig van de te leveren taken, volumes en projecties van volumes. De markt adviseert daarbij om de functionele en vooral niet de technische oplossing voor te schrijven.

Als er relevante volumes zijn waarover geen juiste getallen beschikbaar zijn, dan wenst de markt informatie over de aannames die DWR zelf hanteert; met name van de verschillende kostendrijvers. Dit kunnen zijn het aantal gebruikers, aantal changes, calls, licenties en beschikbaarheid. Hierbij wordt aangeraden om "harde" aspecten vast te leggen en voor de "zachte" aspecten wat flexibiliteit in te bouwen. De leverancier adviseert aannames te doen en te communiceren naar de markt. Op basis daarvan kunnen de aanbiedingen worden gemaakt; deze zijn door de aannames vergelijkbaar.

Daarnaast adviseert men een feedback-mechanisme over de aannames vanuit DWR, het liefst zo vroeg mogelijk in het proces. Een goed feedback instrument moet nog nader bepaald worden. Een toetsmoment tijdens de aanbesteding zou bijvoorbeeld een bruikbaar instrument zijn.

Gezien de huidige stand van zaken, geeft de markt DWR in overweging om op enig moment gedurende de procedure een competitieve dialoog aan te gaan.

4.2 Essentiële functionele en technische eisen

De tweede **vraag** luidt als volgt:

Welke functionele en technische eisen zouden niet gesteld moeten worden en waarom niet? Onnodig prijsopdrijvend, beheer verhogend, etc.

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

De **antwoorden** van de markt zijn gesplitst in twee groepen

1. Functionele en technische eisen die wel gesteld moeten worden
2. Functionele en technische eisen die niet gesteld moeten worden

4.2.1 Functionele en technische eisen die wel gesteld moeten worden

- ☺ Een service-integrator die op procesniveau overzicht heeft op de hele keten;
- ☺ Een goede belegging van de ketenregie. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden op dit vlak zullen bijdragen aan een goede ketenregie. DWR geeft aan de ketenregie in handen te zullen hebben;
- ☺ De mogelijkheid om de certificeringsvorm te kiezen.

4.2.2 Functionele en technische eisen die niet gesteld moeten worden

- ☹ Garantie met betrekking tot de performance kan niet worden geëist, omdat het Rijksportal zich in een complexe omgeving bevindt. De garantie is moeilijk af te geven over de hele keten en de veelheid aan beïnvloedbare parameters. Leveranciers kunnen geen verantwoordelijkheid nemen voor gebruikersgedrag. Alleen met een hele sterke regiefunctie zou de garantie eventueel gegeven kunnen worden;
- ☹ Het vragen van 24x7 ondersteuning. 24x7 ondersteuning is alleen nodig voor kritische incidenten. Het overgrote deel van de support kan worden afgehandeld tijdens kantooruren;
- ☹ Het vragen van hogere servicelevels van je leveranciers dan die je jezelf oplegt. Deze discrepantie zorgt voor een moeilijk werkbaar situatie.



4.3 Aantrekkelijke aanbesteding

De derde **vraag** luidt als volgt:

Welke aspecten zouden deze aanbesteding voor dienstverleners interessant maken en welke aspecten zouden deze juist niet interessant maken?

De **antwoorden** van de markt zijn gesplitst in drie groepen:

1. Aspecten die deze aanbesteding aantrekkelijk maken
2. Aspecten die deze aanbesteding onaantrekkelijk maken
3. Aspecten waarover de markt geen eenduidig beeld heeft

4.3.1 Aspecten die deze aanbesteding aantrekkelijk maken

- ☺ De opdrachtgever geeft duidelijk aan **wat** er moet gebeuren (input en output), maar geeft de opdrachtnemer de ruimte om de manier waarop (**hoe**) zelf in te vullen (met welke mensen en middelen). Dit kan door de input en de kwaliteit van het resultaat te beschrijven. Er dient een balans te zijn tussen vertrouwen en zekerheid;
- ☺ De leveranciers zouden zelf het prijsmodel willen kiezen;
- ☺ Een bepaalde mate van flexibiliteit in de aanbesteding maakt de opdracht aantrekkelijker;
- ☺ De leveranciers vinden het prettig als er een vertaalslag tussen de oude en de nieuwe situatie wordt gemaakt (de transitiefase). Zijn er bijvoorbeeld nog oude SLA's en contracten met eerdere leveranciers? Er wordt geadviseerd de beschrijving van deze transitiefase wel redelijk abstract te houden om een bepaalde mate van flexibiliteit in te bouwen;
- ☺ Een duidelijke beschrijving van de huidige situatie, werkwijze en processen helpt om ons goed in te kunnen leven in de vraagstelling. De toekomstige dienstverlening zal echter in mindere of meerdere mate anders ingevuld gaan worden. Graag in het aanbestedingsdocument expliciet aangeven bij welke onderdelen sprake is van informatiestrekking ter begripsvorming (huidige situatie) ofwel dat er sprake is van wensen en eisen ten aanzien van de gewenste dienstverlening.
- ☺ Duidelijke en meetbare KPI's maken de aanbesteding aantrekkelijker. Hierdoor kan een goede score op KPI's leiden tot een uiteindelijk hogere prijs. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een bonus-malus systeem;
- ☺ **Professioneel opdrachtgeverschap** draagt bij aan een goede aanbesteding. Hier wordt onder verstaan dat de verantwoordelijkheden van de leverancier en de opdrachtgever duidelijk zijn, de demand voor de toekomst helder is (om leveranciers een goede planning te kunnen laten maken) en er ruimte is voor eigen betrokkenheid van de opdrachtnemer;
- ☺ Duidelijkheid in scheiding tussen beheer en ontwikkeling. Krijg je in deze met twee clubs te maken? Helderheid hierover zorgt ervoor dat de leverancier beter kan presteren.
- ☺ Het geven van een **incentive voor innovatie** maakt de opdracht uitdagender voor de leverancier. Dit kan in de vorm van een financiële prikkel, waardoor eventueel de basisprijs



omlaag kan. Dit kan gestimuleerd worden door de leverancier aan tafel uit te nodigen of door een innovatieforum. De investering moet in elk geval binnen de contracttermijn terug verdiend kunnen worden. Het kernwoord bij innovatie is **partnership**. De opdracht wordt op deze manier leuker om aan te werken, wat over het algemeen een beter resultaat tot gevolg heeft;

- ☺ Contact tussen leveranciers en DWR-medewerkers tijdens de aanbesteding, zodat de leveranciers kennis kunnen blijven vergaren. Dit contact vindt plaats op gelijkwaardige basis tussen leveranciers en is uiteraard niet bedoeld om voordeel te hebben bij het gunnen;
- ☺ De leverancier in staat stellen om een mooie dienst te leveren waar men trots op kan zijn en mee naar buiten kan treden. Het verzoek aan de opdrachtgever is om er een aansprekende opdracht van te maken;

4.3.2 Aspecten die deze aanbesteding onaantrekkelijk maken

- ☹ Een spanningsveld tussen open einden tegenover de verwachte commitment van de leverancier. Het is lastig om bepaalde beloftes te doen als er nog veel onduidelijkheden zijn;
- ☹ Fragmentatie van verschillende kavels, zonder een goede regiefunctie. Daarnaast heeft dit als nadeel dat er contracten met (onder)aannemers zijn die asynchroon aflopen, wat het de leverancier moeilijk maakt de continuïteit te waarborgen;
- ☹ Een grote hoeveelheid wet- en regelgeving;
- ☹ De migratie die voor 1 januari 2011 moet plaatsvinden, baart de leveranciers zorgen. Is het haalbaar om de overdracht voor die tijd te doen. Is DWR er nog om eventuele "nazorg" te geven?
- ☹ De focus is nu nog gericht op ontwikkeling en niet op beheer. Er wordt gevreesd voor de soepelheid van de aansluiting.

4.3.3 Aspecten waarover de markt geen eenduidig beeld heeft

- ☺ Een deel van de markt heeft een voorkeur voor een functionele vraag, zonder eisen aan de competenties van de medewerkers. Andere leveranciers vinden nauwkeurig omschreven competenties juist wel prettig.
- ☺ Een aantal leveranciers staat positief tegenover een fixed price omdat dit veel duidelijkheid geeft. Andere leveranciers zijn juist bang voor beknibbelen op de dienstverlening en daarmee een ontevreden klant; met name op het gebied van innovatie.
- ☺ Niet alle leveranciers vinden het idee van het Rijksportaal als platform met een open community waarin samengewerkt kan worden aantrekkelijk. Dit kan leiden tot verzanden in regievoering over te kleine stukjes werk. In een minder extreme vorm zou een open vorm van samenwerken eventueel acceptabel zijn.

4.4 Prijsmodel

De vierde **vraag** luidt als volgt:

DWR streeft naar een bestendige relatie met de leverancier, waarbij DWR en leverancier gezamenlijk streven naar een optimale benutting van de functionaliteiten van het Rijksportaal in een onzekere wereld. Welk prijsmodel past het best bij de aard van de relatie, waarbij verantwoordelijkheden en risico's verdeeld worden over beide partijen?

Deze vraag is wegens tijdgebrek niet apart behandeld. Wel geven antwoorden op andere vragen een indirect antwoord op vraag 4.

Er dient een balans te zijn tussen partnership en koude afrekening op punten/prijs. Meedenken vs. harde opdracht. Het beheer van een (min of meer) stabiele omgeving leent zich goed voor een zeer zakelijke relatie, gebaseerd op een prijs per product (kostendrijver). Ontwikkeling en innovatie zijn meer gebaat bij een partnership waarbij verantwoordelijkheid en kosten gezamenlijk gedragen worden.

4.5 Risico's bij uitbesteding SOFA

De vijfde **vraag** luidt als volgt:

Welke risico's onderkent de markt bij het uitbesteden van het SOFA; wat zijn adequate beheermaatregelen?

Het **antwoord** van de markt is als volgt:

Vertraging of afbreken van de aanbesteding wordt als belangrijk risico beschouwd. De planning is krap en het zou kunnen dat deze niet gehaald wordt. Verder kan het gebeuren dat de juiste partij om de opdracht aan te gunnen niet aanwezig is. Het inrichten van een fall-back scenario wordt als maatregel aangegeven.

Verder kunnen de bezuinigingen hun weerslag hebben op de uitgaven aan o.a. innovatie, hetgeen in de loop van de tijd invloed kan hebben op de vorm en de prijs van de opdracht. Vraag is hoe men deze aanbesteding wegzet in de "veranderende wereld". Flexibiliteit in het contract aanbrengen door aan te geven welke parameters (ook qua prijs) wijzigbaar zijn kan hierbij helpen.

Een algemeen advies over risico's en wijzigingen is het maken van een impactanalyse en een passend vervolgsценario met een beschrijving van de rol van de beheerder in een dergelijk traject. Participatie vanuit beheer in een vroeg stadium wordt gewaardeerd.

Als advies wordt gegeven om bij de belastingdienst te informeren naar hun interne en externe OTAP omgeving (voor het testen van nieuwe versies etc.).

5 Bijlage A Deelnemers

Organisatie (op alfabet)	Deelnemer
Atos Origin Nederland B.V.	De heer W. Onink
Capgemini Consulting	De heer L.H. Steenbergen
Centric	De heer W.H.D. Engberts
Hewlett Packard	De heer G. Smeets
Logica	De heer J. Stael
Ordina	Mevrouw G. Mattheus
Sogeti	De heer E.P. Netscher
Programmadienst DWR	De heer G. Gerritsen De heer R. Grutter De heer R. Lubbers De heer S. Kolenbrander De heer H. Ouwerkerk De heer H. Bouwman
Het Expertise Centrum (HEC)	De heer D. Schravendeel De heer E. Janssen Mevrouw S. Lenselink
ICT~Office	De heer M. Hartman

6 Bijlage B Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
CIS	Content Integratie Systeem
DIR	active DIRectory
KPI	Key Performance Indicators
LDAP	Lightweight Directory Access Protocol
OTAP	Ontwikkel Test Acceptatie Productie
SLA	Service Level Agreement
SOFA	Systeemontwikkeling en Functioneel Applicatiebeheer
TKOB	Taking Care of Business
VM	Virtueel Magazijn