

ICT Markttoets

Content Services Platform

voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Inhoudsopgave

Inleiding	4
Aanleiding	4
Content services Platform	4
Informatie op orde – Beter Samen Werken	4
CSP functionaliteiten	5
Duur samenwerking	5
De ICT Markttoets	6
Stap 1: De vraagstelling	6
Stap 2: Inschrijving	6
Stap 3: De workshop	6
Stap 4: De conceptrapportage	6
Stap 5: De commentaarrronde	6
Stap 6: De definitieve rapportage	7
Vragen aan de markt	7
Leeswijzer rapport	8
1. Vragen over de gewenste oplossing	9
a) Wat zijn de voor- en nadelen van een best of breed enerzijds en de voor- en nadelen van een best of suite anderzijds?	9
b) Hoe om te gaan met zeer vertrouwelijke (BBN3) content tegen de achtergrond van een mogelijke cloudoplossing?	9
c) Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een flexibele oplossing waarmee optimale integratie mogelijk is met bestaande en nieuwe (nog onbekende) applicaties?	10
d) Welke relevante innovatieve ontwikkelingen zijn er (te verwachten) op het gebied van CSP toepassingen.	10
2. Vragen over de implementatie	12
a) Wat is een effectieve implementatiestrategie, gegeven de fasering (in de eerste fase vijf ministeries en in vervolgfases de overige ministeries), opschaling en mogelijke parallelle trajecten en wat zijn hierbij de belangrijkste randvoorwaarden en risico'?	12
b) Hoe moet tijdens de implementatie de samenwerking georganiseerd worden tussen opdrachtgever (programma), opdrachtnemer (leverancier) en overige stakeholders (departementale afnemers en SSO als toekomstige applicatie eigenaar)?	13
c) Waar ligt het zwaartepunt bij de aansturing van de gewenste verandering? Ligt dit zwaartepunt bij een centrale programma-organisatie of decentraal bij de afzonderlijke ministeries?	14
d) Wat is een effectieve contentmigratie strategie, gegeven de diversiteit aan bestaande systemen, opslagvormen en content?	14
3. Vragen over de aanbestedingsvorm	15

a) BZK is voornemens om de opdracht via een concurrentiegerichte dialoog in de markt te zetten. Wat ziet u als voordelen van deze methode van aanbesteding en wat zijn hierbij de belangrijkste risico's?	15
b) Op welke manier kan de concurrentiegerichte dialoog het beste gevoerd worden en welke onderwerpen zouden hierbij aan de orde moeten komen?	16
c) Wat zijn de voor- en nadelen van het uitvoeren van een Proof of Concept (PoC)? Is het opportuun om een beperkt aantal leveranciers om een PoC te vragen als selectiecriteria in het aanbestedingsproces en onder welke voorwaarden?	16
d) Wat zijn de voor- en nadelen van het afsluiten van afzonderlijke contracten met alle leveranciers bij een best of breed oplossing?	17
e) Bent u bekend met de principes van relationeel contracteren? Acht u deze mogelijkswijs van toepassing op deze opdracht? Zo ja, waarom? Zo nee waarom niet?	17
Adviezen van de markt en reactie van het ministerie van BZK	18
Eerste reactie van het ministerie van BZK	18
Bijlage 1: Aanwezige marktpartijen	20

Inleiding

Op donderdag 29 februari 2024 van 13.00 tot 17.00 uur organiseerde NLdigital in opdracht van het programma Beter Samen Werken voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een ICT Markttoets over een nieuw Content Services Platform (CSP). Tijdens deze ICT Markttoets vroegen we mogelijke leveranciers van een CSP en system integrators om op pré-competitieve wijze mee te denken over een aantal verwervingsvragen rondom het aanbesteden van zo'n platform.

Aanleiding

Het ministerie van BZK, Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO) heeft als Aanbestedende Dienst in januari 2024 een Marktconsultatie georganiseerd als voorbereiding op een voorgenomen aanbesteding van een Content Services Platform (CSP). Deze marktconsultatie heeft waardevolle informatie opgeleverd over met name de technische aspecten van zo'n platform.

In navolging op deze marktconsultatie is deze ICT markttoets georganiseerd die zich ook richtte op de samenwerking met de markt bij de implementatie van het CSP en de daarbij behorende verwervingsstrategie.

Content services Platform

Een content services platform (CSP) is het fundament voor het beheren en beschikbaar stellen van content in een organisatie. CSP-technologie maakt het mogelijk voor medewerkers om content te vinden en te gebruiken op moderne, naadloze wijze over devices, applicaties en organisatorische grenzen heen. Kernfunctionaliteit van zo'n platform bestaat onder meer uit het vastleggen, consolideren, verwerken en terugvinden van content ter ondersteuning van personen en organisaties bij het uitvoeren van hun werkprocessen. Het CSP is volledig geïntegreerd met een centrale samenwerkingsomgeving waarin het gelijktijdig werken aan informatieobjecten zoals documenten, spreadsheets en presentaties wordt ondersteund.

Informatie op orde – Beter Samen Werken

Het op orde brengen van onze informatiehuishouding en informatievoorziening is niet makkelijk. Eén van de redenen dat dit moeizaam verloopt heeft te maken met de verouderde en gebruikersonvriendelijke IT-ondersteuning. In het programma Beter Samen Werken (BSW) werken de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Infrastructuur en Waterstaat¹ en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen. Doel van het programma is om te komen tot een voor ambtenaren duidelijk betere en gebruiksvriendelijke ondersteuning van het werkproces en informatiehuishouding. Dat wil men doen door het maken, vinden en toegankelijk houden van informatie te integreren met de werkomgeving, gedurende de hele levenscyclus van deze informatie conform eisen vanuit duurzame toegankelijkheid (archiving by design). Om dit te bereiken wordt een aanbesteding van een CSP voorbereid. Er wordt hier over content

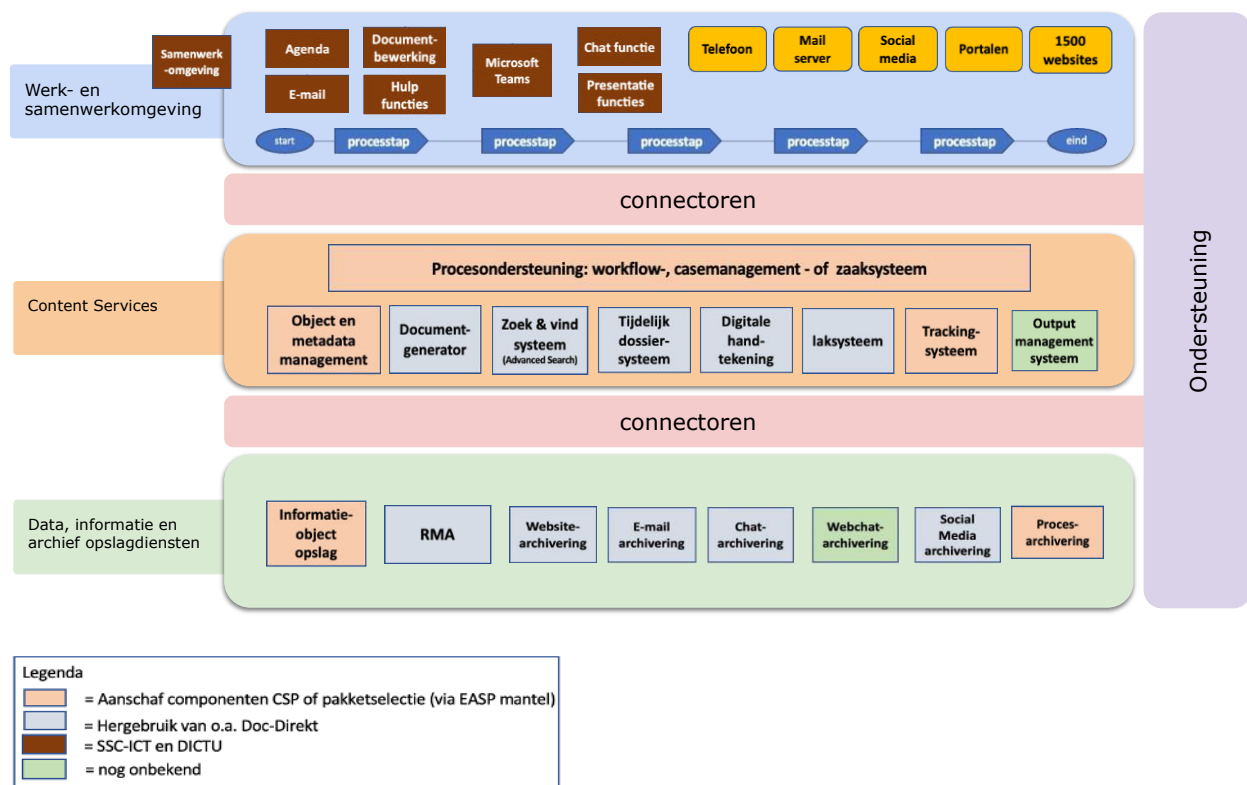
¹ I&W heeft hier een eigen project voor opgezet onder de naam Horizon.

management gesproken en niet meer over document management. Het gaat hier namelijk niet alleen over documenten maar ook over chats, mails, social media, audio en video.

CSP functionaliteiten

Vanuit het Rijk is een concept (doel)architectuur Informatiehuishouding Rijk opgesteld. Voor het programma betekent dit dat als eerste gekeken wordt naar de functionaliteiten waarover de (rijks)overheid nu al beschikt (de actuele situatie) en dat life cycle management per functioneel blok inzichtelijk wordt gemaakt. Aan de markt wordt gevraagd welke ontbrekende functionele blokken geleverd kunnen worden, mogelijk aangevuld met integratie- en beheerdiensten.

Dit geeft het volgende beeld:



Figuur 1: Hergebruik functionele blokken en toegepast op het drielagenmodel

Uit deze vergelijking kan geconcludeerd worden dat het merendeel (procesondersteuning, object- en meta-datamanagement, trackingsysteem, informatie-objectopslag en procesarchivering) in principe beschikbaar moet komen uit de te verwerven CSP functionaliteit.

Duur samenwerking

Voor de verwerving, implementatie en het beheer van het CSP is de aanbestedende dienst op zoek naar een of meerdere marktpartijen waarmee naar verwachting een langdurige (15 – 20 jaar) samenwerkingsrelatie wordt aangegaan. In eerste instantie wordt het CSP ingericht voor de ministeries die samenwerken in het programma BSW. De wens van de stuurgroep, die bestaat uit de Secretarissen Generaal van de betrokken departementen, is om het CSP

vervolgens uit te rollen in alle ministeries.

De ICT Markttoets

De ICT Markttoets is een marktconsultatie-instrument van branchevereniging NLdigital. De Rijksoverheid zet dit instrument in om in een vroegtijdig stadium in de markt, pre-competitief te toetsen of (specifieke onderdelen van) een strategie voor een project of aanbesteding haalbaar en realistisch is. De toets is ontwikkeld in samenwerking met de ministeries van BZK en EZK en wordt gestimuleerd vanuit de Rijksoverheid. Zie voor meer informatie: www.nldigital.nl/ict-markttoets/. De ICT Markttoets vindt onder verantwoordelijkheid van NLdigital plaats. Voorbereiding, begeleiding en rapportage worden uitgevoerd in samenwerking met adviesbureau PBLQ.

Het proces van de ICT Markttoets bestaat uit zes opeenvolgende stappen:

Stap 1: De vraagstelling

Een (overheids)organisatie komt naar NLdigital met een vraag, concept of idee om voor te leggen aan ICT-bedrijven. NLdigital helpt bij het formuleren van een heldere vraagstelling voor de ICT Markttoets (intake). In overleg met NLdigital bekijkt de (overheids)organisatie welk type expertise zij specifiek van de markt aan tafel wil uitnodigen. Op basis van deze informatie stelt NLdigital een uitnodiging aan de markt op en kondigt zij de ICT Markttoets aan bij de markt via de eigen communicatiekanalen.

Stap 2: Inschrijving

Marktpartijen kunnen zich inschrijven. Hiervoor vaardigen zij een medewerker af die beschikt over de gevraagde expertise (of functie). De workshop heeft een beperkte omvang. Bij over-inschrijving maakt NLdigital een selectie van deelnemers aan de workshop.

Stap 3: De workshop

NLdigital organiseert een workshop waarin de deelnemende marktpartijen met elkaar discussiëren over de haalbaarheid van (specifieke onderdelen van) de vraag, het concept of het project. Ook de vragende overheidsorganisatie is aanwezig bij de workshop. PBLQ faciliteert de workshop.

Stap 4: De conceptrapportage

Op basis van de bevindingen uit de workshop wordt een conceptrapportage opgesteld. Hierin worden de meningen, feedback en visie van de marktpartijen geanonimiseerd weergegeven.

Stap 5: De commentaarronde

NLdigital legt de conceptrapportage voor aan de deelnemers van de workshop. Op individuele basis kunnen zij schriftelijk reageren en zo nodig aanvullingen geven.

Stap 6: De definitieve rapportage

De vragende overheidsorganisatie ontvangt van NLdigital de geanonimiseerde eindrapportage over de ICT Markttoets. Daarnaast publiceert NLdigital deze eindrapportage op www.nldigital.nl/ict-markttoets/, zodat de gehele markt kennis kan nemen van de inhoud van de ICT Markttoets.

Vragen aan de markt

Tijdens deze ICT markttoets zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:

Vragen over de gewenste oplossing

- a. Wat zijn de voor- en nadelen van een best of breed enerzijds en de voor- en nadelen van een best of suite anderzijds?
- b. Hoe om te gaan met zeer vertrouwelijke (BBN3) content tegen de achtergrond van een mogelijke cloudoplossing?
- c. Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een flexibele oplossing waarmee optimale integratie mogelijk is met bestaande en nieuwe (nog onbekende) applicaties?
- d. Welke relevante innovatieve ontwikkelingen zijn er (te verwachten) op het gebied van CSP toepassingen?

Vragen over de implementatie

- a. Wat is een effectieve implementatiestrategie, gegeven de fasering (in de eerste fase vijf ministeries en in vervolgfases de overige ministeries), opschaling en mogelijke parallelle trajecten en wat zijn hierbij de belangrijkste randvoorwaarden en risico's?
- b. Hoe moet tijdens de implementatie de samenwerking georganiseerd worden tussen opdrachtgever (programma), opdrachtnemer (leverancier) en overige stakeholders (departementale afnemers en SSO als toekomstige applicatie-eigenaar)?
- c. Waar ligt het zwaartepunt bij de aansturing van de gewenste verandering? Ligt dit zwaartepunt bij een centrale programma-organisatie of decentraal bij de afzonderlijke ministeries?
- d. Wat is een effectieve contentmigratie strategie, gegeven de diversiteit aan bestaande systemen, opslagvormen en content?

Vragen over de aanbestedingsvorm

- a. BZK is voornemens om de opdracht via een concurrentiegerichte dialoog in de markt te zetten? Wat ziet u als voordelen van deze methode van aanbesteding en wat zijn hierbij de belangrijkste risico's?
- b. Op welke manier kan de concurrentiegerichte dialoog het beste gevoerd worden en welke onderwerpen zouden hierbij aan de orde moeten komen?

- c. Wat zijn de voor- en nadelen van het uitvoeren van een Proof of Concept (PoC)? Is het opportuun om een beperkt aantal leveranciers om een PoC te vragen als selectie criterium in het aanbestedingsproces en onder welke voorwaarden?
- d. Wat zijn de voor- en nadelen van het afsluiten van afzonderlijke contracten met alle leveranciers bij een best of breed oplossing?
- e. Bent u bekend met de principes van relationeel contracteren? Acht u deze mogelijksterwijs van toepassing op deze opdracht? Zo ja, waarom? Zo nee waarom niet?

Leeswijzer rapport

In dit rapport worden per hoofdstuk de drie hoofdvragen van de markttoets beantwoord. Tot slot treft u de aanbevelingen aan die de marktpartijen aan BZK hebben gegeven aan het einde van de workshop. Ook is een eerste reactie van het ministerie opgenomen in deze paragraaf. Ten slotte is in de bijlage een overzicht opgenomen van de deelnemende marktpartijen.

1. Vragen over de gewenste oplossing

a) Wat zijn de voor- en nadelen van een best of breed enerzijds en de voor- en nadelen van een best of suite anderzijds?

De markt geeft aan dat de voordelen van een best of suite oplossing er in zijn gelegen dat de technische complexiteit minder is, dat de implementatie (daardoor) sneller kan en dat de kosten in de regel lager zijn. Een voordeel is ook dat de regie makkelijker verloopt omdat er in principe maar één leverancier is. Een best of suite oplossing is daarnaast eenvoudiger te beveiligen en makkelijker te beheren.

Een nadeel van een best of suite oplossing is dat het qua functionaliteit veelal een compromis is met weinig flexibiliteit om aan specifieke (afwijkende) wensen tegemoet te komen. Het risico bestaat dan ook dat er maatwerk ontwikkeld moet worden waardoor de voordelen weer deels te niet worden gedaan. Ook zal er sneller sprake zijn van een vendor lock-in.

Het voordeel van een best of breed oplossing is dat die meer flexibiliteit biedt om aan (specifieke) functionele wensen tegemoet te komen. Daarmee zal die ook bijdragen aan een snellere adoptie van de oplossing. Bij een best of breed oplossing is het makkelijker om tussentijds bepaalde componenten te vervangen of te vernieuwen, waardoor het CSP beter aan te passen is aan toekomstige ontwikkelingen. Daar staat tegenover dat implementatie- en beheerlasten mogelijk hoger zullen zijn.

Een belangrijke randvoorwaarde bij gebruik van best of breed oplossingen is het gebruik van open standaarden voor de integratie van de verschillende onderdelen en services. Uit een oogpunt van architectuur is het belangrijk te bepalen welke functionaliteit de integratie- laag moet bevatten, onder meer om de informatiebeveiliging binnen een best of breed oplossing goed te waarborgen.

De markt merkt tenslotte op dat er geen suite is die alle gewenste functionaliteit bevat en dat bovendien bepaalde componenten al aanwezig zijn waardoor in de praktijk hoe dan ook sprake zal zijn van een hybride oplossing. Er zou in het verwervingstraject dan ook gekozen kunnen worden voor een best of suite oplossing die als basisvoorziening fungeert en goed integreerbaar is met specifieke applicaties die de gewenste specifieke functionaliteiten kunnen bieden. Het voordeel van zo'n hybride oplossing is dat dit de flexibiliteit per deelnemend ministerie kan vergroten.

b) Hoe om te gaan met zeer vertrouwelijke (BBN3) content tegen de achtergrond van een mogelijke cloudoplossing?

Primair is van belang dat organisatieprocessen met betrekking tot informatiebeveiliging goed zijn ingericht. Hiermee moet onder meer gewaarborgd worden dat content voortdurend op een juiste wijze wordt gerubriceerd. Het gebruiken van bestaande (nu nog niet gerubriceerde) content in de nieuwe oplossing, betekent dat ook hiervoor nog rubricering moet plaatsvinden. Dit is mogelijk veel werk waar rekening mee gehouden moet worden bij de aanbesteding. Uit een organisatieoogpunt is ook belangrijk dat de toegang naar de content op een goede manier is ingericht. Daarbij speelt het Identity and Access Management een belangrijke rol.

De markt geeft aan dat encryptie een mogelijke oplossing is om met (zeer) vertrouwelijke informatie om te gaan. Encryptie kan zowel op persoons- als op procesniveau ingeregeld worden. Als voor deze wijze van beveiliging gekozen wordt, dient rekening gehouden te worden met een aanzienlijke kostencomponent. Ook heeft dit consequenties voor de doorzoekbaarheid van de content.

Voor wat betreft de opslag van zeer vertrouwelijke content is het staand Rijksbeleid dat hiervoor geen publieke clouddiensten worden gebruikt. Hierbij wordt aangetekend dat vooraf niet altijd bekend is of content als zeer vertrouwelijk moet worden aangemerkt. Voorkomen moet worden dat bij twijfel standaard voor de BBN3 status gekozen wordt. Dit heeft namelijk consequenties voor de kosten en de doorzoekbaarheid van de content.

De markt geeft aan dat informatiebeveiliging in de publieke cloud niet per sé problematisch hoeft te zijn, maar dat dit Rijksbeleid het vertrekpunt vormt. Dit betekent dat bij de aanbesteding van het CSP mogelijk rekening gehouden moet worden met een hybride of een geheel aparte oplossing ten behoeve van vertrouwelijke en/of staatsgeheime informatie. Van belang is dat vooraf goed nagedacht wordt over de gewenste functionaliteit, zodat op basis hiervan aan de markt gevraagd kan worden mee te denken over een passende oplossing.

c) Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor een flexibele oplossing waarmee optimale integratie mogelijk is met bestaande en nieuwe (nog onbekende) applicaties?

De markt geeft aan dat de belangrijkste randvoorwaarden voor integratie liggen in een open architectuur met standaard connectoren en open API-specificaties. Ook de metadatering moet flexibel zijn en de mogelijkheid bieden tot ontwikkeling; voorkomen moet worden dat de metadata later een beperking worden. De wijze waarop dit het beste vorm krijgt, kan bij de aanbesteding open uitgevraagd worden. Wel geldt als stelregel dat hoe meer oplossingen geïntegreerd moeten worden, hoe complexer het totaal zal worden. Daarom is het belangrijk om de functionele eisen van de oplossing centraal te stellen.

Integratielagen bieden in toenemende mate ook zelf functionaliteit waarmee de flexibiliteit en de robuustheid van de oplossing wordt bevorderd. Van belang is dat bij de aanbesteding aangegeven wordt wat de wensen zijn met betrekking tot de nodige flexibiliteit, zodat de markt op basis daarvan een passende oplossing kan ontwikkelen.

Belangrijk is dat er een gerichte focus is op het gebruikersgemak. Ook een efficiënte beheeromgeving is belangrijk in het kader van flexibiliteit en integratie.

d) Welke relevante innovatieve ontwikkelingen zijn er (te verwachten) op het gebied van CSP toepassingen.

Artificial Intelligence (AI) bepaalt ook hier vooral de mogelijkheden voor innovatie. Met (generatieve) AI worden verschillende mogelijkheden voor innovatie voorzien zoals bijvoorbeeld:

- 1) directe interactie met de burger zonder tussenkomst van menselijk handelen (bijvoorbeeld Woo verzoeken die op basis van een algoritme worden afgehandeld);
- 2) de ontwikkeling van proces- en beleidstemplates met AI (bijvoorbeeld een bibliotheek van beleidsprocessen die in verschillende ministeries gebruikt kan worden, of een hergebruik van 'standaard' beleidsteksten met gebruik van language models);

- 3) het automatisch metadateren en/of classificeren van content;
- 4) het verbeteren en versnellen van doorzoekbaarheid van de content en op basis van bestaande content ambtenaren helpen bij het genereren van nieuwe content;
- 5) het gebruik van chatbots;
- 6) het gebruik van prompt-technologie.

Het inzetten van (toekomstige) innovaties kan op een open manier in de aanbesteding aan de orde komen, maar vraagt wel om flexibiliteit op het informatieconcept en flexibiliteit in de contractvorm. Daarnaast is het van fundamenteel belang om vooraf goed na te denken over de toe te passen randvoorwaarden bij het gebruik van AI en kennis te nemen van en rekening te houden met de toepasselijke regels en beleidskaders.



2. Vragen over de implementatie

- a) Wat is een effectieve implementatiestrategie, gegeven de fasering (in de eerste fase vijf ministeries en in vervolgfases de overige ministeries), opschaling en mogelijke parallelle trajecten en wat zijn hierbij de belangrijkste randvoorwaarden en risico's?**

De markt geeft aan dat de implementatie van het CSP een ingrijpende verandering met zich meebrengt en als zodanig ook moet worden benaderd. Een deel van de markt vraagt zich hierbij af wat het uiteindelijke doel is van dit verwervingstraject. Gaat het om de verwerving en implementatie van een nieuw Platform of om de harmonisatie van beleidsprocessen bij de vier deelnemende Ministeries? Het helpt als alle doelstellingen van het traject vooraf duidelijk zijn voor alle stakeholders en duidelijk gecommuniceerd worden naar de markt. Ook moet duidelijk zijn wat de waarde is die de verandering gaat opleveren en hoe dit alle stakeholders gaat faciliteren. Een goede stakeholder-analyse kan helpen om in kaart te brengen wie welk (te faciliteren) belang heeft.

Een grote verandering is er bij gebaat als er urgentie gevoeld wordt. Geadviseerd wordt daarom te starten met onderdelen (of processen) waar de urgentie voor de beoogde verandering het meest wordt ondervonden (burning platforms) en waarmee snel resultaat kan worden geboekt.

Daarnaast wordt aangegeven dat de invoering van een nieuw CSP voldoende sponsors moet hebben in de hoogste lagen van de deelnemende ministeries. Het betrekken van deze sponsors is een cruciaal onderdeel in de aanpak.

De grootste uitdaging ligt wellicht bij de gebruikersacceptatie. Het is daarom belangrijk dat gebruikers vanaf het begin bij het project worden betrokken en dat hun belangen voorop gesteld worden. Dit kan bijvoorbeeld door een stapsgewijze ontwikkeling van het nieuwe CSP, waarbij na elke iteratie een feedbackloop wordt ingebouwd. Ook de beheer- en supportorganisatie zijn van belang voor het draagvlak en vragen om eenzelfde betrokkenheid. De markt wijst er daarbij op dat een veranderprogramma vaak leidt tot extra inzet van medewerkers en adviseert hiervoor de tijd beschikbaar te maken die hiervoor nodig is.

Aangezien het nieuwe CSP breed ingezet moet worden bij uiteindelijk alle ministeries, adviseert de markt voor wat betreft de software eerst een generieke basisvoorziening te ontwikkelen die als standaard inzetbaar is bij elk ministerie. Op basis hiervan kan bij elke latere uitrol vervolgens bezien worden hoe de inrichting wordt toegesneden op de specifieke situatie van elke organisatie.

Een effectieve implementatiestrategie kan niet zonder een goede communicatiestrategie. De markt geeft hierbij de volgende aandachtspunten:

- maak een goede doelgroepenanalyse en werk met persona. *De gebruiker bestaat niet;*

- communiceer met alle (en ook toekomstige) doelgroepen vanaf het begin van het project;
- benadruk voortdurend het waarom en de toegevoegde waarde van het project;
- vertel het eerlijke verhaal, ook waar het mogelijk minder prettig wordt voor gebruikers;
- benoem de succescriteria en licht successen uit;
- maak gebruik van ambassadeurs.

Een belangrijk risico van de gefaseerde invoering van het nieuwe CSP ligt in een *not invented here* houding bij andere ministeries. Het is daarom belangrijk dat er vanaf het begin van het project ook wordt samengewerkt met deze ministeries. Dit kan bijvoorbeeld door vanuit deze ministeries gelijk sponsors en gebruikers te betrekken, door gerichte communicatie en door de inzet van een (third party) QA-rol die de belangen van alle stakeholders in het oog houdt.

Belangrijk voor de acceptatie is dat de eerste implementaties een succes worden. Hiervoor moet de bestaande content in het systeem worden opgenomen, anders kan er niet met het nieuwe platform gewerkt worden. Om te voorkomen dat de migratie van (alle) content een bottle neck wordt, adviseert de markt om met een relatief overzichtelijk, generiek 'end to end' proces te beginnen in een deel van de organisatie waarin de medewerkers naar verwachting veranderbereid zijn. Hiermee vergroot je de slaagkans en zorg je voor een *quick win*. De betrokken medewerkers heb je in het vervolg van de implementatie hard nodig als ambassadeurs.

b) Hoe moet tijdens de implementatie de samenwerking georganiseerd worden tussen opdrachtgever (programma), opdrachtnemer (leverancier) en overige stakeholders (departementale afnemers en SSO als toekomstige applicatie eigenaar)?

De markt onderkent dat een goede governance van het programma van groot belang is. Deze moet binnen het programma geëxpliciteerd worden met een duidelijke beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden.

De volgende uitgangspunten zijn daarbij leidend:

- Het programma stuurt op de realisering van programma deliverables, rapporteert over de voortgang, is verantwoordelijk voor het stakeholder management, de communicatie, quality assurance en het risicomanagement.
- De leverancier is verantwoordelijk voor de realisatie van het CSP, adviseert en werkt samen met het programma en de departementale afnemers over de wijze waarop dit het beste vorm kan krijgen.
- De departementale afnemers zijn opdrachtgever voor de implementatie van het CSP binnen hun departement en zijn verantwoordelijk voor het business change management.

De markt geeft verder aan dat een lerende en open cultuur bijdraagt bij aan goede samenwerking en dat dit vraagt om regelmatige evaluatie en bijsturing. Voldoende mandaat

is eveneens van belang om de slagvaardigheid te vergroten en politieke inmenging te verkleinen.

Omdat de betrokken ministeries in hoge mate autonoom zijn, is het belangrijk dat het programma beschikt over voldoende mandaat en doorzettingsmacht. Dit is belangrijk voor de slagvaardigheid van het programma, vooral bij de service integratie. Mocht de voortgang van de implementatie desondanks toch in gevaar komen, dan moet er een mogelijkheid zijn om de escaleren naar een stuurgroep die knopen kan doorhakken.

c) Waar ligt het zwaartepunt bij de aansturing van de gewenste verandering? Ligt dit zwaartepunt bij een centrale programma-organisatie of decentraal bij de afzonderlijke ministeries?

De markt geeft aan dat dit afhankelijk is van de invloed en het mandaat van de centrale programma-organisatie. Maar omdat de ministeries autonome organisaties zijn, zijn zij uiteindelijk verantwoordelijk voor de verandering. Het programma moet de verandering faciliteren. Hierbij acht de markt het van belang dat de programma-organisatie ambitie bepaalt en hiertoe 'de stip op de horizon zet'. De afzonderlijke ministeries bepalen hoe daar te komen.

d) Wat is een effectieve contentmigratie strategie, gegeven de diversiteit aan bestaande systemen, opslagvormen en content?

De markt geeft aan dat de vraag primair is hoe de bestaande content efficiënt toegankelijk gehouden wordt binnen de context van een nieuw CSP. Het antwoord op deze vraag zou moeten beginnen met een inventarisatie en een analyse van de content. Deze inventarisatie zou onder meer een antwoord moeten geven op de vraag welke (soort) content zich bevindt op welke plaats in welke vorm en met welke status.

Op basis van de inventarisatie en de analyse kan vervolgens een strategie worden vastgesteld waar ingegaan wordt op:

- de verschillende vormen van content en de mate van belangrijkheid;
- de verschillende manieren waarmee content toegankelijk wordt gehouden;
- content die gemigreerd moet worden;
- migratie van meta data en/of toevoegen van meta data;
- content die op ander wijze toegankelijk gehouden wordt en hierbij te gebruiken tooling;
- content die verwijderd/opgeschoond wordt en wie hier welke rol heeft.

De markt wijst er tenslotte op dat partijen tijdens de aanbesteding gevraagd kunnen worden om best practices in te brengen.

3. Vragen over de aanbestedingsvorm

- a) **BZK is voornemens om de opdracht via een concurrentiegerichte dialoog in de markt te zetten. Wat ziet u als voordelen van deze methode van aanbesteding en wat zijn hierbij de belangrijkste risico's?**

De markt geeft aan dat het voordeel van een concurrentiegerichte dialoog is dat aan marktpartijen de ruimte geboden wordt hun expertise in te brengen zonder op voorhand vast te zitten aan een gedetailleerd programma van eisen. Een dialoog draagt ook over en weer bij aan een beter begrip van de vraag, de potentiële oplossingen, de randvoorwaarden en de mogelijke risico's. Hierdoor is de kans aanmerkelijk groter dat de uiteindelijke aanbieder goed aansluit bij de behoefte van de opdrachtgever en dat de implementatie van de oplossing succesvol verloopt. Verschillende van de aanwezige marktpartijen hebben ervaring met deze manier van aanbesteden. Zij geven aan dat het vrijwel onmogelijk is om dit verwervingstraject uitsluitend 'op papier' te doen. Het gewenste partnership tussen opdrachtgever en leverancier krijgt als het ware al vorm in de dialoofase van de aanbesteding. Daarom is het belangrijk om de verschillende stakeholders in de dialoog te betrekken.

Een dialoog leidt ook tot een beter gevoel bij vraag of de werkwijze en de cultuur van de leverancier passen die bij die van de opdrachtgever. Dit draagt uiteindelijk bij aan de effectiviteit van de samenwerking. Belangrijk is wel dat de kaders van elke dialoog duidelijk zijn. Ook moet er een 'escape' ingebouwd zijn in de dialoogprocedure waardoor het voor geselecteerde partijen mogelijk is om eruit te stappen.

De markt ziet de mogelijk lange duur van een concurrentiegerichte dialoog en de daarbij gevraagde inzet van leveranciers als een risico. De investering in tijd en geld die dit vraagt van leveranciers en de beperkte kans de opdracht gegund te krijgen, leidt mogelijk tot terughoudendheid. Ook kan dit ervoor zorgen dat er geen 'level playing field' is; voor kleinere marktpartijen is het moeilijker om zo'n grote investering te doen dan voor de grote partijen. Een kostenvergoeding voor partijen die geselecteerd worden voor de dialoog, zou hiervoor een oplossing kunnen bieden.

Sommige leveranciers hebben ervaringen waarbij er wordt gestart met een dialoog, maar dat halverwege toch weer een programma van eisen op tafel wordt gelegd, waardoor de dialoog teniet wordt gedaan. Dit moet uiteraard voorkomen worden.

Een ander risico is dat de aanbesteding doorkruist wordt door AC-ICT en/of CIO-adviezen en voor veel vertraging en wijzigingen zorgen die het voor de leverancier minder interessant maken in te schrijven. Daarom blijft het van belang om vooraf na te gaan of de dialoog wel een efficiënte manier is om antwoord te krijgen op specifieke verwervingsvragen.

b) Op welke manier kan de concurrentiegerichte dialoog het beste gevoerd worden en welke onderwerpen zouden hierbij aan de orde moeten komen?

De markt benoemt de volgende onderwerpen die tijdens de dialoog aanbod zouden kunnen komen:

- de manier van samenwerking en de wijze waarop een partnership vormgegeven wordt;
- het doel van de opdracht en hoe een oplossing hier zo goed mogelijk op aansluit;
- het mvp en de wijze van verdere doorontwikkeling;
- de vraag hoe de prijs flexibel gerelateerd kan worden aan verschillende scenario's en toekomstige ontwikkelingen.

De markt geeft verder aan er belang aan te hechten dat er continuïteit is voor wat betreft de gesprekspartners waarmee de dialoog gevoerd wordt. Hiermee wordt voorkomen dat elke keer een ander gesprek gevoerd wordt of dat een al gevoerd gesprek weer overgedaan moet worden. Een suggestie is de dialoog vorm te geven zoals de gesprekken tijdens deze markttoets.

Een ander opmerking van de markt is dat een meer uitgewerkte architectuur van de beoogde oplossing de dialoog soepeler zal laten verlopen.

c) Wat zijn de voor- en nadelen van het uitvoeren van een Proof of Concept (PoC)? Is het opportuun om een beperkt aantal leveranciers om een PoC te vragen als selectiecriteria in het aanbestedingsproces en onder welke voorwaarden?

De markt is in overwegende mate van opvatting dat een PoC bij een uitvraag als deze, met een grote mate van complexiteit en vereiste integratie, geen grote toegevoegde waarde heeft. Een PoC is te beperkt om een goed beeld te kunnen geven van het geheel. Daarmee geeft de markt al aan een PoC geen geschikt selectiecriteria te vinden in het aanbestedingsproces.

Als nadeel van het gebruik van een PoC als onderdeel van de aanbesteding wordt genoemd dat het tot extra kosten en tot een grotere doorlooptijd van het aanbestedingsproces leidt.

Een ander door de markt genoemd nadeel is, dat een PoC het mogelijk sturend werkt (bijv. de meest sexy oplossing), waardoor rechtmatigheid van de aanbesteding in het geding kan komen.

Als alternatieven voor een PoC worden door de markt aangevoerd referentiebezoeken of een demo/presentatie op basis van een door de opdrachtgever gekozen use case. Ook een recorded PoC met voice-over wordt als minder kostbare optie door de markt aangedragen.

d) Wat zijn de voor- en nadelen van het afsluiten van afzonderlijke contracten met alle leveranciers bij een best of breed oplossing?

De markt geeft aan dat een nadeel van het afsluiten van verschillende contracten is dat de opdrachtgever de regie op afzonderlijke opdrachten in de keten moet gaan voeren. Op het moment dat iets in die keten niet werkt, bestaat het risico dat leveranciers naar elkaar gaan wijzen. Om de complexiteit van het contractmanagement te verminderen zou de opdrachtgever de opdracht kunnen verkavelen en leveranciers toe kunnen staan om de gevraagde dienstverlening in verschillende consortia aan te bieden.

Een ander nadeel is dat de organisatie van de samenwerking tussen de verschillende leveranciers bij de opdrachtgever komt te liggen; de samenwerking moet goed op elkaar afgestemd zijn, bijvoorbeeld in verband met de planning van de releases.

Een voordeel van afzonderlijke contracten is dat het risico op een vendor lock-in kleiner is en dat de opdrachtgever flexibeler is in de samenwerking met elke individuele leverancier. Indien gekozen wordt voor het afsluiten van meerdere contracten dan kan het inregelen van de Service Integration Layer (SIAM) van grote waarde zijn.

e) Bent u bekend met de principes van relationeel contracteren? Acht u deze mogelijkterwijs van toepassing op deze opdracht? Zo ja, waarom? Zo nee waarom niet?

De markt ziet voor deze opdracht veel toegevoegde waarde in een vorm van relationeel contracteren en ziet dit ook als een logisch vervolg op de concurrentiegerichte dialoog tijdens de aanbestedingsfase.

Uitgangspunt daarbij is dat gewerkt wordt met transparante en concrete doelstellingen. Op basis daarvan biedt een relationeel contract de mogelijkheid om gelijkwaardig en gezamenlijk te werken aan gerichte oplossingen die goed passen op wat de opdrachtgever nodig heeft.

Een relationeel contract biedt daarnaast de mogelijkheid voor de stapsgewijze realisatie van de oplossing, waarbij tussentijds, op basis van geactualiseerde inzichten, flexibel bijgestuurd kan worden.

Adviezen van de markt en reactie van het ministerie van BZK

Aan het einde van de ICT Markttoets is aan alle deelnemers gevraagd om een advies in één zin aan het ministerie van BZK bij de verdere voorbereiding van het verwervingstraject. Deze adviezen vloeien voort uit de eerdere discussies en bieden een richtsnoer om de vraag ten aanzien van het nieuwe CSP goed aan te laten sluiten op de mogelijkheden die de markt biedt. Deze adviezen luiden als volgt:

1. Er is meer tijd nodig voor input en evaluatie van het verslag.
2. Ga door met de relationele contractering, maar verdere architecturale verdieping zal leiden tot een beter succes.
3. Definieer het doel van het programma en deel dat met alle stakeholders.
4. Verdere verdieping op de inhoud is nodig om tot een betere aanbesteding te komen
5. Relationeel aanbesteden lijkt goed, staar je niet blind op best of breed of best op suite.
6. Kies voor een stapsgewijze implementatie.
7. Maak de departementen vanaf dag één echt belangrijk.
8. Waar gaat dit nou precies over? Hoe gaan we daar komen?
9. Zet de gebruiker centraal.
10. Pak een showcase proces voor één departement, maak er een showcase van.
11. Ga door met de continue dialoog en heb oog voor de architectuur en de invulling daarvan.
12. Start klein probeer niet alles in één keer op te lossen.
13. De verandering in de procesharmonisatie is het hoofddoel, IT is daar ondergeschikt aan.
14. Staar je niet blind op best of breed, maar voorkom tegelijkertijd een vendor lock-in.
15. Vraag niet om een doos met een oplossing, maar vraag om een partner die je helpt om tot een goede oplossing te komen.
16. Zorg voor voldoende integratiemogelijkheden binnen de architectuur.
17. Benut de kennis van je partner.
18. Wees duidelijk in wat je precies wil in de connectivity tussen de verschillende lagen en wat je verwacht van de oplossing.
19. Start concurrentiegerichte dialoog met een scope die draagvlak heeft bij de opdrachtgevers.
20. Denk goed na of je in meerdere percelen wilt aanbesteden.

Eerste reactie van het ministerie van BZK

Aan het einde van de markttoets geven de vertegenwoordigers van het ministerie hun eerste reactie. Zij zijn overwegend positief over de markttoets. Dat kwam voor een deel omdat de informatie die over tafel ging al bekend was. Dit is voor het ministerie een belangrijk teken dat men met dit traject op de goede weg zit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze van aanbesteding, waarbij de ideeën van het ministerie voor een concurrentiegerichte dialoog en relationeel contracteren door de marktpartijen werden ondersteund.

Maar er werden ook onderwerpen besproken waar nog niet of onvoldoende over nagedacht is door het ministerie. Deze onderwerpen worden in het vervolg van dit verwervingstraject meegenomen.



Bijlage 1: Aanwezige marktpartijen

1. Accenture
2. Amexio Netherlands B.V.
3. Capgemini Nederland B.V.
4. CenterOne Group
5. CGI Nederland B.V.
6. Decos Software Engineering B.V.
7. Docspro B.V.
8. Enable U
9. Eviden
10. Harborn B.V.
11. IBM Nederland B.V.
12. InSpark B.V.
13. KPN B.V.
14. Microsoft B.V.
15. Netcompany NL
16. NLX Software B.V.
17. OpenText
18. Ordina Nederland B.V.
19. Visma Circle
20. Xerox (Nederland) B.V.

