



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. de staatssecretaris, de heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000473259

Uw kenmerk

2020-0000403436

Bijlage

Definitief advies Aanbesteding applicatiediensten Logius

Datum: 16 september 2021
Betreft: Definitief advies Aanbesteding applicatiediensten Logius

Geachte heer Knops,

U heeft het Bureau ICT-toetsing, nu Adviescollege ICT-toetsing, verzocht een advies uit te brengen over de Aanbesteding applicatiediensten Logius. Het Adviescollege ICT-toetsing heeft haar onderzoek inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het advies aan.

Uw ambtenaren zijn geïnformeerd over de strekking van het advies. Voor de volledigheid maak ik u er op attent dat het een advies betreft onder artikel 2, tweede lid onderdeel b van ons Instellingsbesluit. Het Adviescollege ICT-toetsing zal het advies uiterlijk over een half jaar via haar website openbaar maken.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. de staatssecretaris, de heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000473296

Uw kenmerk

2020-0000403436

Datum: 16 september 2021

Betreft: Definitief advies Aanbesteding applicatiediensten Logius

Geachte heer Knops,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een advies¹ uit te brengen over de Aanbesteding applicatiediensten Logius, in het bijzonder het document Concept Nadere Overeenkomst (NOK)-strategie. De opdrachtgever van deze aanbesteding is de directeur Productiehuis van Logius. Hieronder vindt u een korte beschrijving van de aanbesteding en Concept NOK-strategie. Daarna geven we ons advies.

Logius heeft een aanbesteding voor een Raamovereenkomst Applicatiediensten in de markt gezet en in juni 2021 aan vijf leveranciers een voornemen tot gunning kenbaar gemaakt. De maximale omvang van de opdrachten onder deze Raamovereenkomst bedraagt 255 miljoen euro. De looptijd van de Raamovereenkomst is initieel twee jaar, met de mogelijkheid twee keer met één jaar te verlengen. Applicatiediensten betreft alle doorontwikkeling, onderhoud en technisch beheer van de primaire applicaties van Logius, zoals DigiD, DigiD Machtigen, Generieke berichtenservices (FBS), MijnOverheid en BSNk. Logius werkt voor deze diensten met de SAFeⁱ/Agile en DevOpsⁱⁱ aanpak. In deze aanpak is een team van ongeveer 8 medewerkers verantwoordelijk zowel voor functionele en technische aanpassingen als voor de beschikbaarheid van de applicaties, inclusief het oplossen van incidenten. Bij het Productiehuis van Logius werken ongeveer 40 teams in diverse samenstellingen van interne en externe medewerkers. Het voornemen is dat de teams die werken aan de primaire applicaties onder de Raamovereenkomst gaan vallen.

De Raamovereenkomst Applicatiediensten vervangt stap voor de stap de bestaande contracten met verschillende inhoud en looptijd. De bestaande contracten kennen een resultaatverplichting voor beheer en exploitatie of productdienstlevering, dan wel inhuur van IT-professionals.

Naast deze nieuwe Raamovereenkomst Applicatiediensten beschikt Logius ook over andere overeenkomsten zoals bijvoorbeeld voor Infrastructuur, GegevensUitwisseling (GU) en ICT-inhuur. Daarnaast kan Logius quasi-inbesteden bij andere overheidsdienstverleners zoals ICTU, DICTU of de ICT-organisatie van de Belastingdienst.

¹ Het betreft een advies volgens artikel 2, tweede lid, onderdeel b van het Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing.

De concept NOK-strategie beschrijft de wijze waarop Logius de Raamovereenkomst wil uitwerken in Nadere Overeenkomsten (NOK) met vijf partijen. De Raamovereenkomst geeft ruimte voor de inzet van de leveranciers in verschillende leveringsvormen, kwaliteitsprofielen en bijbehorende maximum uurtarieven. De concept NOK-strategie beschrijft de indeling van de Raamovereenkomst in, naar verwachting, minimaal zes mogelijke opdrachten. Het voornemen is een opdracht via een minicompetitie aan één van de vijf leveranciers te gunnen voor de maximaal mogelijke looptijd. Een opdracht is bij aanvang van de opdracht afgebakend conform de huidige indeling van de applicaties; in een latere fase kan mogelijk een deel van de opdracht aan één van de andere leveranciers gegund worden.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum

16 september 2021

Kenmerk

2021-0000473296

Met de nieuwe opzet wil Logius knelpunten oplossen en meer flexibel zijn bij de keuze welke partij waarvoor wordt ingezet. Knelpunten die Logius ervaart met de huidige contracten zijn bijvoorbeeld: de beperkte inzetbaarheid van medewerkers van leveranciers voor meer dan één applicatie en de moeizame omgang met resultaat- en teamafspraken.

Op uw verzoek brengt het Adviescollege ICT-toetsing een advies uit over deze concept NOK-strategie. Dit advies gebruikt Logius als input voor het binnenkort te starten overleg met de geselecteerde leveranciers. Het Adviescollege is zijn adviestraject gestart met een kick-off op 16 april 2021. Aan de hand van de beschikbaar gestelde documentatie en interviews met vele betrokkenen is het voorliggende advies tot stand gekomen.

ADVIES

Zorg dat je klaar bent voor de uitvoering van de NOK-strategie, door deze aan te vullen zodat consultatie van leveranciers mogelijk wordt en door de randvoorwaarden voor sturing van de leveranciers te verbeteren. We lichten de adviezen hieronder toe.

Reden voor dit advies is dat het de risico's ondervangt in de huidige aanpak: dat de voorgestelde NOK-strategie niet leidt tot de beoogde flexibiliteit, dat de huidige knelpunten niet worden opgelost en dat de NOK-strategie niet voldoende concreet is om met de gekozen leveranciers een gesprek over doelgerichtheid en uitvoerbaarheid te kunnen voeren (advies 1 hieronder). Advies 2 is gericht op het verkorten van de relatief lange doorlooptijden bij voorbereiding van en besluiten over de inzet van leveranciers en het versterken van de regisserende functies, die nu niet optimaal worden gefaciliteerd.

1. Bereid de consultatie van de leveranciers voor door de NOK-strategie aan te vullen

Logius wil de concept NOK-strategie met de vijf gekozen leveranciers samen en afzonderlijk bespreken, om zo de strategie te toetsen. Ons advies is om die gesprekken zo voor te bereiden dat in ieder geval de volgende onderwerpen in het gesprek aan de orde komen:

- De inhoud en condities van elk van de opdrachten: wat verwacht wordt, over welke periode, en onder welke condities, zoals faseovergangen, prestatie-indicatoren per fase, bonus/malus regeling en overheveling van werk.
- Hoe Logius besluit over opdrachtverstrekking, -uitvoering en -wijziging: beoordelingssystematiek, beslissingscriteria, gunningscriteria, de invulling van elke specifieke NOK en de relatie tot andere NOK's.

Pas op basis van de inzichten die uit de gesprekken voortkomen daar waar wenselijk de NOK-strategie, business case(s) en concept-opdrachten aan.

Om deze gesprekken goed te laten verlopen, moet de concept NOK-strategie aangevuld worden: met de voorgenomen opdrachten, business cases en condities voor inzet. Hoe dit te doen werken we hieronder uit.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum
16 september 2021

Kenmerk
2021-0000473296

1.1. Vul de NOK-strategie en selectieprocedure aan met voorgenomen opdrachten

De Concept NOK-strategie beschrijft de algemene kaders voor de afbakening en inrichting van opdrachten aan de gekozen leveranciers. In deze kaders zijn de concrete resultaten niet gedefinieerd. Daarmee is het voor leveranciers moeilijk te beoordelen onder welke condities ze zich in de minicompetities kunnen inschrijven en hoe ze zich in prijs en prestatie van elkaar kunnen onderscheiden.

Omdat de huidige contracten nog enige tijd van kracht zijn of verlengd kunnen worden is het advies de beschikbare tijd te gebruiken om snel een nadere uitwerking van de NOK-strategie uit te voeren. Werk daartoe de opdrachten samen met de betrokken sleutelfunctionarissen uit tot concrete (SMART) eisen, met daarbij een specificatie van de gewenste capaciteit, bijpassende kwaliteitsprofielen en prestatie-eisen. Doe dit binnen een dusdanige termijn dat deze voorgenomen opdrachten, individueel en in samenhang, geëvalueerd kunnen worden alvorens de minicompetities te starten.

In de NOK-strategie zijn drie sleutelfunctionarissenⁱⁱⁱ aangewezen: productowner, systemarchitect en productmanager. Deze functionarissen bereiden de besluitvorming voor opdrachtverstrekking en uitvoering van NOK's voor. Geef hun opdracht om eisen en wensen en gunningscriteria voor de NOK's concreet uit te werken. Met die uitwerking kan je een zinvol gesprek aangaan met de gegadigden. Meer in detail gaat dat als volgt:

- Laat de productowner een eerste versie van eisen en wensen opstellen in relatie tot de kenmerken van de betreffende applicatie(s):
 - De productowner formuleert de behoeftestelling in zo concreet mogelijke termen op basis van de Epics, Program Increments en Sprints^{iv} voor de komende onderhoudsperiode. De productowner en de portfoliomanager^v bepalen de duur van de opdracht aan de hand van de bekende, door afnemers of architectuur gewenste, wijzigingen.
 - Op basis van de gewenste resultaten en mijlpalen formuleert de productowner de prestatie-eisen aan de leverancier, in de vorm van geschikte prestatie-indicatoren per fase, passende gunningscriteria, beoordelingssystematiek en afspraken over het bewaken van de inzet.
- Laat de systeemarchitect de verwachte en gewenste architectuurwijzigingen definiëren in relatie tot de doelen van Logius en haar afnemers. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan:
 - Situaties waar optimalisatie van Operations of Total Cost of Ownership gewenst is.
 - De te verwachten architectuurwijzigingen in de digitale overheid en wensen van de Programmeringsraad Logius.

1.2. Laat de business cases opstellen

Logius wil naar aanleiding van een behoeftestelling of voorgenomen opdracht het besluit over in- of uitbesteding en de van toepassing zijnde raamovereenkomst nemen. De concept NOK-strategie geeft aan dat een business case wordt opgesteld om een afweging tussen verschillende inzetbare leveranciers, contracten of leveringsvormen te maken. Dit is echter nog niet uitgewerkt in een interne aanpak. We adviseren de productmanagers en productowners daar op de volgende manier voor in te zetten:

- De productmanager en betrokken productowners bakenen eerst op basis van de input van portfoliomanager en architect(en) de business case af. Deze afbakening kan afwijken van de in de concept NOK-strategie voorgestelde afbakening van NOKs.
- De productmanager en betrokken productowners stellen vervolgens de concept businesscase op voor die afgebakende opdracht. In de businesscase nemen zij de te behalen resultaten en prestatie-eisen op en zetten die af tegen te maken kosten en gunningscriteria voor de verschillende alternatieven. Daarbij kan in aansluiting op het BIT-advies over programma SAMEN² een bewuste afweging gemaakt worden van de risico's die Logius neemt bij zelf doen, inbesteding, uitbesteding aan een leverancier dan wel verwerving van een sleutelfunctionaris via inhuur.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum
16 september 2021

Kenmerk
2021-0000473296

1.3. Werk condities voor inzet van de leveranciers in de voorgenomen opdracht uit

Om de uitvoerbaarheid en doelgerichtheid van de opdracht te kunnen beoordelen is voor de leveranciers naast de inhoud van de opdracht ook de uitwerking van de in de Raamovereenkomst genoemde inzetvoorwaarden van belang. Het advies is de voorgenomen opdrachten, daarin opgenomen prestatie-eisen en de kosten-batenafweging uit de business case te gebruiken voor een beschrijving van de randvoorwaarden en gunningscriteria voor elke opdracht. Dit kan de vorm hebben van een concept offerte-aanvraag.

2. Realiseer randvoorwaarden voor meer sturing op leveranciers

Ons advies is parallel aan de uitwerking van de concept NOK-strategie een aantal verbeteringen door te voeren zodat Logius in staat is de gewenste sturing op leveranciers uit te voeren. Op dit moment is dat nog onvoldoende het geval: een aantal processen voor besluitvorming over in- en uitbesteding en de uitvoering van deze Raamovereenkomst is onvoldoende uitgewerkt, de rollen van betrokken functionarissen en overlegorganen zijn niet scherp en procedures duren lang. In dit verbeterproces kan ook aandacht zijn voor de opvolging van een aantal BIT-adviezen voor SAMEN uit 2019.

2.1. Realiseer verbeteringen in het leveranciersmanagement

Flexibele inzet van leveranciers en goed kunnen sturen daarop veronderstelt een passende informatievoorziening en voldoende snelheid van handelen van Logius zelf. Dat lijkt nu nog niet het geval, niet alleen voor deze Raamovereenkomst maar ook breder ten aanzien van de inzet van interne en externe leveranciers. Ons advies is de informatievoorziening over de inzet van leveranciers uit te breiden, de verantwoordelijkheid voor het sturen op leveranciers explicieter te beleggen en het besluitvormings- en selectieproces te versnellen. In concreto:

- Richt de informatievoorziening zodanig in dat gegevens beschikbaar zijn over de cumulatieve inzet van elke leverancier onder verschillende contracten, de voorwaarden voor die inzet, en de toegezegde en gerealiseerde prestaties. Een dergelijk overzicht per leverancier en per contract levert zinvolle input voor het opstellen van nieuwe offerte-aanvragen, gunningscriteria en contracten.
- *Beleg de verantwoordelijkheid voor het sturen op leveranciers bij één van de genoemde sleutelfunctionarissen, zodat deze de benutting van de NOK en de prestaties van de betrokken leveranciers directer kan sturen. Zorg daarbij voor voldoende gekwalificeerd eigen personeel in deze functies.*

² Zie ook [BIT-advies programma SAMEN](#).

- *Beschrijf het Logius-bedrijfsmodel als kader voor contracten met leveranciers.* Deze aanvullende beschrijving van de organisatie, processen en systemen helpt bij het afbakenen van verantwoordelijkheden binnen Logius en tussen Logius en de leveranciers, en bij het inrichten van het besluitvormings- en besturingsproces.
- *Versnel het besluitvormingsproces over inzet van leveranciers door het aantal stappen en besluitvormingsorganen te verminderen.* Het betreft ten eerste het besluitvormingsproces over de in- of uitbesteding en de van toepassing zijnde (raam)overeenkomst, en ten tweede de toepassing van de Raamovereenkomst Applicatiediensten via de minicompetities. Daarbij kan goed gebruik gemaakt worden van de ervaring die bij het opstellen van de voorgenomen opdrachten en gunningscriteria onder advies 1 is opgedaan.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum
16 september 2021

Kenmerk
2021-0000473296

2.2. Benut de evaluatie van eerste mini-competitie voor verdere verbeteringen

Nadat de gesprekken met de leveranciers zijn gevoerd, de NOK-strategie, voorgenomen opdrachten en offerte-aanvragen zijn bijgesteld en de beslissing tot uitbesteding onder deze Raamovereenkomst is genomen, kan de eerste opdracht via een minicompetitie worden uitgezet. Deze eerste opdracht leent zich om de aanpak te evalueren en op basis daarvan zo nodig nog verdere verbeteringen in onder andere het leveranciersmanagement door te voeren. Ons advies is daarom, in aansluiting op het BIT-advies SAMEN, niet te veel tegelijk te doen en voldoende tijd te nemen voor de eerste mini-competitie en evaluatie:

- Maak de betreffende offerte-aanvraag, gunningscriteria en NOK definitief.
- Begin met de NOK met de meeste toegevoegde waarde: het laaghangend fruit. Doe dit tijdig voor het verlopen van het huidige contract.
- Evalueer de gegunde NOK op de bijdrage aan de doelstellingen voor je een volgende uitbesteding onder deze Raamovereenkomst brengt en beoordeel of er betere alternatieven of beter passende leveringsvormen zijn voor de gewenste inzet van de leveranciers.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te geven voor het zo goed mogelijk benutten van de Raamovereenkomst Applicatiediensten ten behoeve van deze voor Nederland zo belangrijke primaire applicaties.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

Prof. dr. J.P.J. Verkruisje RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur

Datum

16 september 2021

Kenmerk

2021-0000473296

ⁱ SAFe is het Scaled Agile Framework, een methodiek om met een grotere organisatie meerdere applicaties Agile te onderhouden.

ⁱⁱ DevOps is een werkwijze om softwareontwikkeling en software operations te verbinden en in het bijzonder vaker nieuwe versie van software in gebruik te kunnen nemen.

ⁱⁱⁱ Deze sleutelfunctionarissen hebben binnen de SAFe methodiek een hoofdrol in het bepalen van het "wat" en "hoe" van een softwarewijziging. De productowner is verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van een applicatie. De Product manager (in SAFe ook wel chieft productowner genoemd) is verantwoordelijk voor de afstemming tussen eisen en wensen van de afnemers en de in een bepaalde verzameling applicaties te zetten technologie. De System architect is verantwoordelijk voor de architectuur van deze verzameling applicaties.

^{iv} Epic, Program Increment (PI) en Sprint zijn begrippen in SAFe en Agile om een steeds kleinere opdracht of eenheid van werk te definiëren.

^v De Portfoliomanager is verantwoordelijk voor de aansluiting van de producten en diensten van Logius aan de eisen en wensen van de betrokken afnemers.