



ICT HAALBAAR- HEIDSTOETS OT2017

13 mei 2016 – Rapportage definitief

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1. INLEIDING.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 ICT Haalbaarheidstoets	5
1.3 Aanpak	6
1.4 Indeling rapport	7
2. VRAAGSTELLING	8
3 DE BESCHREVEN CONCEPT AANBESTEDINGSSTRATEGIE (VRAAG 1).....	9
3.1 Vraag 1 van het programma	9
3.2 Het samenvattende antwoord van de markt	9
3.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen	9
4. DE BESCHREVEN MARKTBENADERING (VRAAG 2)	13
4.1 Vraag 2 van het programma	13
4.2 Het samenvattende antwoord van de markt	13
4.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen	14
5. SPECIFIEKE FUNCTIONEEL TECHNISCHE KEUZEN (VRAAG 3)	18
5.1 Vraag 3 van het programma	18
5.2 Het samenvattende antwoord van de markt	18
5.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen	18
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
6.1 Samenvattende opmerkingen van de marktpartijen	21
6.2 Eerste bevindingen van het programma uit de workshop	21
BIJLAGE A. DEELNEMERS ICT HAALBAARHEIDSTOETS	22

MANAGEMENTSAMENVATTING

Vraag 1

Het behalen van de door het Rijk met de aanbesteding beoogde doelstellingen is volgens de marktpartijen niet direct af te leiden uit de concept aanbestedingsstrategie. “Altijd en overal” is niet voldoende gedefinieerd om daar betrouwbare uitspraken over te doen, en bovendien erg afhankelijk van de genomen beheermaatregelen. De marktpartijen betwijfelen ook of er nog veel potentieel is voor verdere kostenbesparing. Met name lijkt kostenbesparing alleen mogelijk bij het toepassen van innovatieve ontwikkelingen en verhogen van baten uit telefonie. De flexibiliteit en innovatie zouden meer gediend zijn bij functioneel geformuleerde eisen. Wel ontstaat dan een grotere organisatorische complexiteit tussen alle betrokken partijen. De duidelijke keuze voor aanbesteden van infrastructuur maakt de aanbesteding wel helder en overzichtelijk, en biedt daarbij een goede kans op succes. Aandacht voor aanvullende (toegevoegde waarde) diensten en een level playing field rond migratiekosten is gewenst.

Vraag 2

De marktpartijen herkennen de gekozen indeling in percelen en achten die werkbaar. Een scheiding tussen transport en diensten maakt innovatie gemakkelijker. Ze wijzen er wel op dat het onderscheid tussen vaste en mobiele telefonie steeds vervaagt, en dat het ook denkbaar is te werken met gebruikersprofielen. De marktpartijen stellen voor in de toekomst telefonie en dataverbindingen in één aanbesteding te combineren. Ook merken ze op dat de organisatorische afbakening en een duidelijke specificatie van de dienstverlening gewenst is. B.v. waar het gaat om de rol van de shared service centra.

De verschillen tussen single en multi sourcing zijn herkenbaar voor de marktpartijen. Er is een voorkeur voor single sourcing vanwege het minimaliseren van de afstemming. Multi sourcing en minicompetities vragen een sterkere regierol van de overheid. In house dekking ziet men als grootste risico in de aanbesteding. Nu is dat nog onvoldoende uitgewerkt in de aanbestedingsstrategie.

Minicompetities zijn volgens de marktpartijen een goed instrument voor marktconforme prijzen. Het prijsmodel voor vaste telefonie past niet goed bij het te verwachten gebruik. Het meer en meer vervallen van het onderscheid tussen vaste en mobiele telefonie leidt ook tot een ander prijsmodel (flat fees). Omdat het prijsmodel een relatie heeft met mogelijke kostenbesparingen roepen de marktpartijen de opdrachtgever op andere verrekenmechanismen te benutten.

Vraag 3

De marktpartijen vragen zich af of de opdrachtgever producten zeer specifiek moet uitvragen. Een beschrijving van de context en use cases kan helpen om innovatie toe te gaan passen met behulp van nieuwe technologieën en/of standaarden. eSIM is daarvan een voorbeeld, dat nog niet op de markt verkrijgbaar is. De aanbestedingsstrategie voor inhouse dekking biedt volgens de marktpartijen voldoende flexibiliteit. Wel is meer aandacht voor de verantwoordelijkheidsverdeling gewenst; de afstemming tussen mobiele provider en provider van inhouse dekking is van groot belang. De aanbestedingsstrategie is voor de marktpartijen onvoldoende helder over de verwachte innovatie, zowel wat betreft de functioneel technische component, als wie de keuze maakt over het al dan niet implementeren van innovaties.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het programma Aanbesteding ICT Werkomgeving Rijk (IWR) gaat namens de deelnemende rijksoverheidsorganisaties in 2016 een aanbesteding voor ICT hardware op en rond de werkplek (EASI2016) en een aanbesteding voor telecommunicatiediensten (OT2017) doen. Aanleiding daarvoor is het aflopen van bestaande contracten. De aanbesteding OT2017 betreft de levering van telecommunicatieproducten en -diensten. De betrokken partijen hebben hun aanbestedingsstrategie beschreven in het document Aanbestedingsstrategie OT2017. Voorafgaand aan het publiceren van de formele aanbestedingsdocumenten wil de stuurgroep haar aanbestedingsstrategie graag toetsen door middel van een marktconsultatie in de vorm van de ICT Haalbaarheidstoets. Deze heeft tot doel de opdrachtgever feedback van de marktpartijen te geven op de aanbestedingsstrategie als geheel en een aantal richtinggevende keuzen in het bijzonder.

Opdrachtgever voor het programma, tevens voorzitter van de stuurgroep, is de CIO van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

1.2 ICT Haalbaarheidstoets

De ICT Haalbaarheidstoets is een instrument van branchevereniging Nederland ICT dat door de Rijksoverheid ingezet wordt 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 EZ, is onderdeel van de iDialoog (de samenwerking tussen Rijk en ICT-bedrijfsleven) en wordt sterk gestimuleerd vanuit de Rijksoverheid.

De ICT Haalbaarheidstoets wordt onder verantwoordelijkheid van de projectleider van Nederland ICT uitgevoerd. Voorbereiding, begeleiding en rapportage worden uitgevoerd door adviesbureau PBLQ. Dit is de 29ste ICT Haalbaarheidstoets.

Het proces om de ICT Haalbaarheidstoets uit te voeren bestaat uit zes opeenvolgende stappen:

- *Stap 1: De vraagstelling*

Een Rijksoverheidsorganisatie komt met een vraag, concept of idee naar Nederland ICT om voor te leggen aan ICT-bedrijven. Nederland ICT formuleert in overleg een heldere vraagstelling en doet een aankondiging van de ICT Haalbaarheidstoets aan de markt.

- *Stap 2: Deelnemers workshop*

In overleg met Nederland ICT selecteert de vragende Rijksoverheidsorganisatie een aantal ICT-bedrijven dat wil deelnemen aan de workshop.

- *Stap 3: De workshop*

Nederland ICT organiseert een workshop waarin de deelnemers discussiëren over de haalbaarheid van (specifieke onderdelen van) de vraag, het concept of het project. Ook de vragende Rijksoverheids-organisatie neemt actief deel aan de workshop.

- *Stap 4: De conceptrapportage*

Op basis van de resultaten van de workshop stelt Nederland ICT een conceptrapportage op.

- *Stap 5: De tweede ronde*

Nederland ICT legt de conceptrapportage voor aan de deelnemers van de workshop. Op individuele basis kunnen zij schriftelijk reageren en aanvullingen geven.

- *Stap 6: De definitieve toets*

Waar mogelijk verwerkt Nederland ICT de aanvullingen van de workshopdeelnemers. Nederland ICT biedt de eindrapportage over de ICT Haalbaarheidstoets aan de vragende Rijksoverheidsorganisatie aan en zorgt dat deze door de gehele markt kan worden ingezien.

1.3 Aanpak

Conform het concept van de ICT Haalbaarheidstoets zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- De uitnodiging van het ministerie van BZK voor deelname aan de ICT Haalbaarheidstoets is op 19 april 2016 gepubliceerd. De uitnodiging bevat de vragen van het programma aan de markt;
- Tegelijkertijd is het Strategiedocument OT2017 (conceptversie 0.4 d.d. 19 april 2016) openbaar gepubliceerd, met daarbij het verzoek aan de markt om suggesties ter verbetering aan te dragen;
- Een deel van de partijen die zich hebben aangemeld, is uitgenodigd voor deelname aan de workshop op 13 mei 2016. De lijst met deelnemers aan de workshop is opgenomen in bijlage A;

- In de workshop zijn de deelnemende bedrijven (de markt) en vertegenwoordigers van het programma en het ministerie, onder begeleiding van PBLQ, aan drie tafels in drie rondes en een gezamenlijke slotronde interactief in gesprek gegaan over de vragen van het programma;
- Onder auspiciën van Nederland ICT is het resultaat van de workshop verwerkt in een geanonimiseerde conceptrapportage;
- De conceptrapportage is aan de markt voorgelegd voor commentaar. Daarna is het rapport definitief gemaakt en namens de markt aangeboden aan de opdrachtgever;
- Het eindrapport is openbaar gemaakt via de website van Nederland ICT, en is tevens aan de deelnemende bedrijven toegestuurd.

1.4 Indeling rapport

De indeling van het rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de vragen van het programma aan de markt over de voorgenomen aanbesteding van telecommunicatiediensten, betreffende de levering van telecommunicatieproducten en-diensten. Het betreft drie hoofdvragen over de concept aanbestedingsstrategie, de marktbenadering en een aantal specifieke functioneel technische keuzen.
- Deze drie hoofdvragen komen aan de orde in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Elk hoofdstuk begint in de eerste paragraaf met herhaling van de gestelde vraag. Daarna volgt een samenvatting van het antwoord van de markt op de vraag¹. De derde paragraaf beschrijft de diverse (aandachts)punten die de marktpartijen aan het programma ter overweging geven.
- In hoofdstuk 6 vatten de marktpartijen hun conclusies van de toets samen in de vorm van een aantal opmerkingen.
- Bijlage A bevat de lijst van deelnemers aan de workshop.

Voor meer informatie of vragen inzake dit rapport kunt u contact opnemen met Nederland ICT: Floor Lekkerkerker, tel. 0348 – 49 36 36 of via e-mail: haalbaarheidstoets@nederlandict.nl.

¹ Dit rapport hanteert vaak het begrip 'de markt', hoewel niet in alle gevallen alle deelnemers een bepaalde mening onderschrijven. Dit rapport geeft het gemeenschappelijke beeld van de (meerderheid van de) aanwezige partijen.

2. VRAAGSTELLING

Het programma Aanbesteding ICT Werkomgeving Rijk (IWR) heeft een concept aanbestedingsstrategie opgesteld en openbaar gepubliceerd: het Strategiedocument OT2017 (conceptversie 0.4 d.d. 19 april 2016). In definitieve vorm zal deze strategie als basis dienen voor de voorgenomen aanbesteding. Over het document zijn onderstaande vragen in de haalbaarheidstoets besproken.

Vraag 1. Wat vindt u van de beschreven concept aanbestedingsstrategie?

Leidt de concept aanbestedingsstrategie tot realisatie van de met de aanbesteding beoogde doelstellingen van het Rijk, zoals:

- “het werkt altijd en overal”
- kostenbesparingen
- flexibiliteit in diensten en producten
- succesvolle selectie van marktpartijen en migratie van diensten

Vraag 2. Wat vindt u van de beschreven marktbenadering?

De opdrachtgever is in het bijzonder geïnteresseerd in de feedback van de markt ten aanzien van:

- de voorgestelde indeling in aanbestedingen en/of percelen
- de voorgestelde verdeling tussen multi sourcing en single sourcing
- de voorgestelde prijsstrategie

Vraag 3. Wat vindt u van een aantal specifieke functioneel technische keuzen?

Het gaat bijvoorbeeld om de voorgestelde omgang met:

- a. Variaties in SIMs, zoals multi SIM, ACIM, VOLTE e.d.
- b. Inhouse dekking
- c. Vervangen oude, uitlopende, technologie door hedendaagse technologie
- d. Benutten van toekomstige ontwikkelingen binnen de contractperiode

3. DE BESCHREVEN CONCEPT AANBESTEDINGSSTRATEGIE (VRAAG 1)

3.1 Vraag 1 van het programma

Leidt de aanbestedingsstrategie tot realisatie van de met de aanbesteding beoogde doelstellingen van het Rijk, zoals:

- a. “het werkt altijd en overal”
- b. Kostenbesparingen
- c. flexibiliteit in diensten en producten
- d. succesvolle selectie van marktpartijen en migratie van diensten?

De marktpartijen hebben deze vraag in drie groepen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het programma besproken. Paragraaf 3.2 geeft een samenvatting van de bespreking. Paragraaf 3.3 geeft de aandachtspunten en opmerkingen van de marktpartijen in de vorm van korte alinea's weer.

3.2 Het samenvattende antwoord van de markt

Het behalen van de door het Rijk met de aanbesteding beoogde doelstellingen is volgens de marktpartijen niet direct af te leiden uit de concept aanbestedingsstrategie. “Altijd en overal” is niet voldoende gedefinieerd om daar betrouwbare uitspraken over te doen, en bovendien erg afhankelijk van de genomen beheermaatregelen. De marktpartijen betwijfelen ook of er nog veel potentieel is voor verdere kostenbesparing. Met name lijkt kostenbesparing alleen mogelijk bij het toepassen van innovatieve ontwikkelingen en verhogen van baten uit telefonie. Flexibiliteit en innovatie zouden meer gediend zijn bij functioneel geformuleerde eisen. Wel ontstaat dan een grotere organisatorische complexiteit tussen alle betrokken partijen. De duidelijke keuze voor aanbesteden van infrastructuur maakt de aanbesteding wel helder en overzichtelijk, en biedt daarbij een goede kans op succes. Aandacht voor aanvullende (toegevoegde waarde) diensten en een level playing field rond migratiekosten is gewenst.

3.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen

a. Het werkt altijd en overal

Voorafgaand aan de discussie over de aanbestedingsstrategie geven marktpartijen te kennen dat ze behoefte hebben aan een nadere omschrijving van ‘altijd en overal’, voordat ze een betrouwbare uitspraak kunnen doen over de beoogde werking van het geheel.

In elk geval is een voorwaarde dat de juiste maatregelen zijn getroffen voor beschikbaarheid, beveiliging en beheer. In het bijzonder moet aan de basis van alle huidige en toekomstige oplossingen een solide IAM (voorziening voor identiteits- en toegangsbeheer) zijn ingericht.

Partijen zijn wel van mening dat de vraag door de strategie goed wordt afgedekt. Dezelfde ervaring had men eerder met OT2010.

b. Kostenbesparing

De marktpartijen betwijfelen of er nog veel potentieel is voor verdere kostenbesparingen. Of ze verschillen van mening, zoals naar voren kwam bij bespreking van het inbound-telefoniedomein. Wel wordt het beeld gedeeld dat voor kostenbesparing niet de tarieven maar de total cost of ownership moet worden beoordeeld.

Daarvoor is een integrale benadering van de aanbesteding nodig, inclusief verdiscontering van de kosten van de noodzakelijke samenwerking tussen operatoren. Op dit moment lijkt de prijsdiscussie de overhand te krijgen. Hierdoor krijgt toegevoegde waarde door bijvoorbeeld automation of changes en automated billing te weinig kans. Er wordt zelfs gesuggereerd dat voor een maximale besparing de overheid geen eigenaar van de infrastructuur moet willen zijn.

Ook is de markt van oordeel dat substantiële kostenbesparingen alleen mogelijk zijn bij het toepassen van innovatieve ontwikkelingen. Ook hier draait het om de total cost of ownership: de (beheer)kosten van end-of-lifemodellen worden uiteindelijk zo hoog dat overheden ervoor moeten kiezen ze versneld uit te faseren.

Tot slot adviseert de markt de overheid niet alleen te kijken naar kostenbesparing, maar vooral ook naar het vergroten van de baten, te behalen door verbetering van de organisatie als geheel. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van data voor analyses. Het telecommunicatieverkeer en het gedrag van gebruikers maakt het bijvoorbeeld mogelijk de bezettingsgraad van gebouwen te monitoren of de locatie van BHV'ers te bepalen om snellere hulp te kunnen verlenen. Bij moderne telecommunicatie gaat het dus niet meer alleen over connectiviteit, maar steeds meer ook over de toegevoegde waarde voor de bedrijfsprocessen.

c. Flexibiliteit in diensten en producten

In de huidige strategie wordt niet of nauwelijks onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten gebruikers. Het is one-size-fits-all. In de praktijk is echter vaak behoefte aan allerlei speciale voorzieningen (voor ministers, extra security diensten, enzovoort). De aanbesteding moet voldoende ruimte bieden voor deze 'specials'.

De algemene opinie is dat wendbaarheid van het aanbod wordt bevorderd wanneer de eisen functioneel worden geformuleerd, waarbij de kaders zo ruim mogelijk zijn. Het aanbod komt dan in de vorm van een producten- en dienstencatalogus, die desgewenst kan worden opengemaakt. Deze opzet is anders dan de huidige, oplossingsgerichte strategie, die meer een voortzetting is van de aanpak in OT2010. Best practices voor functioneel aanbesteden zijn te vinden in de financiële sector.

Als zou worden gekozen voor functioneel uitvragen, is er meer ruimte voor innovatie. De kans op migratieproblematiek neemt echter ook toe omdat het aanbod van verschillende partijen mogelijk minder goed op elkaar aansluit. Ook de organisatorische coördinatielast neemt dan toe. Er zal namelijk tussen meer partijen afstemming moeten plaatsvinden.

Een grote uitdaging is dat ook functionele eisen veranderen in de tijd. Er wordt geen volledig antwoord gevonden op de vraag hoe de overheid hiermee moet omgaan.

In ieder geval moet er flexibiliteit zijn ten behoeve van het inpassen van nieuwe technologie. Hoe kunnen bijvoorbeeld Low Power – Wide Area Networks zoals NB-IoT en LORA gekoppeld worden aan netwerken? Er moet ruimte zijn voor aanvullende technologie, zonder dat dit leidt tot te grote verzwarende van het beheer en van de administratieve lasten van providers. Ook moet er ruimte zijn om andere prijsmodellen te hanteren voor deze innovaties.

Onder andere inhouse dekking (IHD) kan functioneel worden aanbesteed, op basis van gebruikersprofielen in combinatie met standaardoplossingen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de uitdagingen die worden genoemd in hoofdstuk 5 (vraag 3).

Leveranciers verschillen van mening of de huidige strategie, inclusief indeling in aanbestedingen, voldoende ruimte biedt voor moderne oplossingen. Zo wordt door sommigen gesteld dat de huidige uitvraag van het mobiele deel nog onvoldoende ruimte biedt voor een volledige scheiding tussen verbindinginfrastructuur en netwerkdiensten. Mobiele telefonie zal volgens dit smaldeel van leveranciers in de toekomst beschouwd worden als de combinatie van mobiele verbindingen en het afleveren van verkeer op een SIP-endpoint.

Men vindt de strategie overigens nu te tweeslachtig. Als de overheid kiest voor een oplossingsgerichte aanbesteding, dan moeten de eisen volgens de markt concreter zijn dan nu het geval is. In de uiterste vorm zouden ze zelfs kunnen worden geformuleerd in de vorm van een stuklijst, die bij de aanbesteding door de leveranciers van prijzen wordt voorzien.

d. Succesvolle selectie van marktpartijen en migratie van diensten

Los van de elders in dit verslag genoemde overwegingen over een andere vorm van aanbesteden: partijen zijn van mening dat de duidelijke keuze voor het aanbesteden van de infrastructuur, en niet of nauwelijks van toegevoegde-waardediensten daar bovenop, helder is en de aanbesteding overzichtelijk maakt.

Wel wijst men er op dat de overheid een level playing field moet creëren, gelet op de migratie van de huidige situatie van OT2010 naar de nieuwe situatie. Want vooral voor nieuwkomers zijn hieraan hoge kosten verbonden. In de huidige kostenindicatie voor bijvoorbeeld inkoop lijken de kosten voor het verwijderen van oude infrastructuur niet meegenomen te worden.

4. DE BESCHREVEN MARKTBENADERING (VRAAG 2)

4.1 Vraag 2 van het programma

Wat vindt u van de beschreven marktbenadering? De opdrachtgever is in het bijzonder geïnteresseerd in de feedback van de markt ten aanzien van:

- a. de voorgestelde indeling in aanbestedingen en/of percelen.
- b. de voorgestelde verdeling tussen multi sourcing en single sourcing.
- c. de voorgestelde prijsstrategie.

De marktpartijen hebben deze vraag in drie groepen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het programma besproken. Paragraaf 4.2 geeft een samenvatting van de bespreking. Paragraaf 4.3 geeft de aandachtspunten en opmerkingen van de marktpartijen in de vorm van korte alinea's weer.

4.2 Het samenvattende antwoord van de markt

De marktpartijen herkennen de gekozen indeling in percelen en achten die werkbaar. Een scheiding tussen transport en diensten maakt innovatie gemakkelijker. Ze wijzen er wel op dat het onderscheid tussen vaste en mobiele telefonie steeds vervaagt, en dat het ook denkbaar is te werken met gebruikersprofielen. De marktpartijen stellen voor telefonie en dataverbindingen in de toekomst in één aanbesteding te combineren. Ook merken ze op dat de organisatorische afbakening en een duidelijke specificatie van de dienstverlening gewenst is. B.v. waar het gaat om de rol van de shared service centra.

De verschillen tussen single en multi sourcing zijn herkenbaar voor de marktpartijen. Er is een voorkeur voor single sourcing vanwege het minimaliseren van de afstemming. Multi sourcing en minicompetities vragen een sterkere regierol van de overheid. In house dekking ziet men als grootste risico in de aanbesteding. Nu is dat nog onvoldoende uitgewerkt in de aanbestedingsstrategie.

Minicompetities zijn volgens de marktpartijen een goed instrument voor marktconforme prijzen. Het prijsmodel voor vaste telefonie past niet goed bij het te verwachten gebruik. Het meer en meer vervallen van het onderscheid tussen vaste en mobiele telefonie leidt ook tot een ander prijsmodel (flat fees). Omdat het prijsmodel een relatie heeft met mogelijke kostenbesparingen roepen de marktpartijen de opdrachtgever op andere verrekenmechanismen te benutten.

4.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen

a. De voorgestelde indeling in aanbestedingen en/of percelen

In plaats van een technologiegedreven indeling van OT2017 is het ook denkbaar om te werken met gebruikersprofielen en daarvan afgeleide functionele eisen. De leveranciers verschillen van mening over de vraag of een dergelijke opzet op dit moment al haalbaar is. Eventueel zou men kunnen kiezen voor een apart perceel waarmee kleinschalig geëxperimenteerd kan worden met een uitvraag op basis van profielen.

De markt laat aantekenen dat de huidige aanpak sterk is gericht op de bestaande werkwijze van de overheid, en dat de huidige aanbestedingen niet technologie-onafhankelijk zijn geformuleerd. Dit terwijl de gekozen scheidingen in de toekomst niet meer houdbaar zijn. Want vast en mobiel, analoog en digitaal, alles groeit steeds meer naar elkaar toe. Zo zal door de convergentie naar een all IP-infrastructuur het onderscheid tussen vaste en mobiele telefonie vervagen. Het samenvoegen van de aanbestedingen voor vaste telefonie en mobiele communicatie, of het toestaan van samenwerking tussen aanbieders in beide onderdelen, zal meer ruimte bieden voor innovatie dan de huidige demarcatie. Met name omdat innovaties vaak plaatsvinden op het grensvlak van percelen.

De markt adviseert om in de toekomst telefonie en data in één aanbesteding voor dataverbindingen te combineren. Deze combinatie had er al moeten zijn, want dragers voor telefonie en dataverkeer smelten steeds meer samen. Maar op dit moment is een dergelijke keuze nog strijdig met de reeds gegunde aanbesteding ON2013.

Maar als de overheid zou vasthouden aan de gepresenteerde strategie, dan kunnen de marktpartijen instemmen met het onderscheid tussen vaste telefonie en mobiele communicatiediensten. De demarcatie tussen de verschillende aanbestedingen wordt in het algemeen helder gevonden. Ook vindt men scheiding van transport en diensten een goed principe ten behoeve van maximale innovatiemogelijkheden. Ondersteund door een basisinfrastructuur, die als commodity wordt gedefinieerd en uitgevraagd.

Er zijn marktpartijen die in dit scenario nog een stap verder gaan: zij kunnen zich voorstellen dat de overheid zelf service provider is. De markt wordt dan alleen gevraagd om het leveren van de basisinfrastructuur. Deze partijen vinden het dus denkbaar om de connectiviteit nog 'platter' aan te besteden, bijvoorbeeld door alleen radiominuten in te kopen en de intelligentie in het netwerk te verschuiven van de operator naar de overheid zelf of een derde partij.

Een risico is dat voorzieningen voor het verbeteren van de dekking en capaciteit binnen gebouwen onderdeel zijn van zowel het perceel voor mobiele communicatiediensten als dat voor in-house dekking. Het gevaar bestaat dat er uiteindelijk twee oplossingen komen in een individueel gebouw, die niet perse dezelfde techniek gebruiken en dus extra beheerkosten met zich meebrengen. Het advies is om deze voorzieningen in het perceel voor mobiele communicatiediensten tot een minimum te beperken.

Welke strategie ook wordt gekozen: niet alleen de technische, maar ook de organisatorische afbakening moet heel duidelijk zijn. Een duidelijke specificatie van de gevraagde dienstverlening is noodzakelijk. Daarbij moet ook de rol van de verschillende shared service organisaties goed worden gedefinieerd.

Verder zijn sommige partijen van mening dat de splitsing van producten (Easi) en diensten (OT) in een aantal gevallen kan leiden tot beperking van de gewenste flexibiliteit. Tussen deze werkvelden is unified communications het verbindende element. De overheid dient deze 'core control', te leveren door dienstencentra van de overheid en/of leveranciers, goed te positioneren.

Wat integratie betreft, adviseert de markt in elk geval te zorgen voor goede afstemming met andere contracten (zoals Easi, bedrijfscentrales, WAN / ON2013 en datacenters).

Ten slotte oppert de markt de mogelijkheid van een aparte aanbesteding voor security, met als voorbeeld Defensie.

b. De voorgestelde verdeling tussen multi sourcing en single sourcing

De markt vindt dat de voor- en nadelen van de verschillende sourcing-strategieën voor iedere aanbesteding juist zijn beschreven in het strategiedocument. Men kan zich ook vinden in de gekozen sourcing. In het algemeen hebben partijen een voorkeur voor single sourcing, met als grootste voordeel het minimaliseren van de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de aanbesteding.

De strategie van multi sourcing is breed opgezet, maar bevat toch diverse keuzes die het risico in zich hebben bepaalde oplossingen af te snijden. Tegelijkertijd ziet de markt dat het in de praktijk lastig is om multi sourcing te realiseren vanwege de noodzakelijke technische koppelingen tussen de verschillende oplossingen en de noodzakelijke organisatorische afstemming.

Multi sourcing vergroot weliswaar in theorie het aantal marktpartijen dat kan aanbieden, maar versnipperd ook de relatief kleine Nederlandse markt, en kan daarmee uiteindelijk leiden tot minder geïnteresseerde partijen en hogere kosten.

Het werken met multi sourcing en minicompetities vereist een duidelijke architectuur, opdat integratie van de diensten van de verschillende aanbieders mogelijk is. Het vereist ook dat de overheid zorgt voor de noodzakelijke afstemming tussen partijen. Als deze regierol onvoldoende wordt ingevuld, dan ontstaan volgens de marktpartijen grote risico's voor het realiseren van de noodzakelijke samenhang van de verschillende oplossingen.

Over de variant van multi sourcing zonder minicompetitie heeft de markt geen mening. Men kan zich er iets bij voorstellen, zeker omdat bij het steeds opnieuw houden van minicompetities de waarde van de voorafgaande selectie heel klein wordt. Aanbieders zullen dan met een puur commerciële prijsstrategie komen, waardoor de aanbesteding een 'rituele paringsdans' wordt.

In het algemeen adviseert de markt de overheid dat zij het vormen van combinaties van grote providers met kleinere specialistische leveranciers stimuleert (best of breed).

Omdat de aanbesteding voor mobiele communicatiediensten op zichzelf staat, is de verwachting dat enkel mobiele netwerkoperators zullen aanbieden. Dit betreft een markt met onvoldoende spelers.

De competitiviteit zou groter zijn als ook de interesse wordt gewekt van virtuele operators (MVNO's). Sommige marktpartijen zijn van mening dat dit alleen mogelijk is als combinaties van vaste en mobiele telefonie worden toegestaan. Maar tegelijkertijd zijn er twijfels of er voldoende aanbieders zijn voor de omvang van OT2017.

Het grootste risico zit volgens marktpartijen bij inhouse dekking (IHD). Het is een uitdaging deze aanbesteding op te delen of via mini-competities aan te besteden. Dit vergt meer uitwerking en duidelijkheid. De multi sourcing van IHD moet hoe dan ook goed worden georganiseerd en geregisseerd. De markt denkt dat dit kan lukken, omdat in de praktijk operatoren er goed in slagen op dit gebied samen te werken (mits de overheid bereid is hiervoor te betalen). Standardisatie van IHD is bij multi sourcing lastig te realiseren maar des te meer noodzakelijk!

De markt adviseert de overheid dat zij, als gebruiker van het pand, eigenaar van de geboden IHD-oplossing zal zijn. Ook zou een neutrale partij de financier en eigenaar kunnen zijn van de

IHD-oplossing, die daarmee dus ook de individuele contacten onderhoudt met de mobiele service providers.

c. De voorgestelde prijsstrategie

Onderstaande oordelen van marktpartijen staan los van de elders in dit verslag genoemde overwegingen over een andere vorm van aanbesteden.

Periodieke minicompetities (waarbij de prijs voor enige tijd wordt gefixeerd) worden door marktpartijen als een effectief en eenvoudig middel gezien voor het waarborgen van marktconforme prijzen gedurende de looptijd van de contracten.

Voor de aanbesteding van de mobiele communicatiediensten stemt de markt in met de duidelijke, eenvoudige prijsstrategie. Met de kanttekening dat de overheid rekening moet houden met eventuele segmentering in combinatie met mobile device management.

Voor de aanbesteding van de vaste telefonie past het prijsmodel (prijs per tik) niet goed bij het te verwachten gebruik. In plaats daarvan moeten de mogelijkheden van SIP trunks worden benut, waar bijvoorbeeld al het interne verkeer kan worden afgekocht. SIP trunks zullen in de komende contractperiode dominant zijn.

Traditioneel is er een scheiding tussen vaste en mobiele telefonie, met in beide domeinen pay per minute als basis voor de prijsstelling. De steeds verdergaande integratie tussen alle vormen van telecommunicatie gaat ook hier gepaard met de introductie van flat fees.

In de aanbesteding moet op andere verrekenmechanismen worden ingespeeld. Want zonder het benutten van deze nieuwe mogelijkheden kan ook een functionele uitvraag niet leiden tot optimale, innovatieve kostenbesparingen.

NB: de markt (met name de operators) wordt uitgenodigd om meer informatie (via de website van BZK) te geven over de prijstechnische afhandeling van telecomverkeer. Vooraf duidelijkheid over de administratieve pricingmodels (en onderlinge verrekening) kan achteraf discussies over deze aspecten voorkomen.

5 SPECIFIEKE FUNCTIONEEL TECHNISCHE KEUZEN (VRAAG 3)

5.1 Vraag 3 van het programma

Wat vindt u van een aantal specifieke functioneel technische keuzen? Het gaat bijvoorbeeld om de voorgestelde omgang met:

- a. Variaties in SIMs, zoals multi SIM, ACIM, VOLTE e.d.
- b. Inhouse dekking
- c. Vervangen oude, uitlopende, technologie door hedendaagse technologie
- d. Benutten van toekomstige ontwikkelingen binnen de contractperiode.

De marktpartijen hebben deze vraag in drie groepen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het programma besproken. Paragraaf 5.2 geeft een samenvatting van de bespreking. Paragraaf 5.3 geeft de aandachtspunten en opmerkingen van de marktpartijen in de vorm van korte alinea's weer.

5.2 Het samenvattende antwoord van de markt

De marktpartijen vragen zich af of de opdrachtgever producten zeer specifiek moet uitvragen. Een beschrijving van de context en use cases kan helpen om innovatie toe te gaan passen met behulp van nieuwe technologieën en/of standaarden. eSIM is daarvan een voorbeeld, dat nog niet op de markt verkrijgbaar is.

De aanbestedingsstrategie voor inhouse dekking biedt volgens de marktpartijen voldoende flexibiliteit. Wel is meer aandacht voor de verantwoordelijkheidsverdeling gewenst; de afstemming tussen mobiele provider en provider van inhouse dekking is van groot belang.

De aanbestedingsstrategie is voor de marktpartijen onvoldoende helder over de verwachte innovatie, zowel wat betreft de functioneel technische component, als wie de keuze maakt over het al dan niet implementeren van innovaties.

5.3 Aandachtspunten en opmerkingen van marktpartijen

a. Variaties in SIMs, zoals multi SIM, ACIM, VOLTE e.d.

Marktpartijen vinden onduidelijk wat op dit punt precies van hen wordt gevraagd. Los daarvan stellen ze ter discussie of de overheid dergelijke specifieke producten moet uitvragen. Het blijkt dat deze aanpak vooral voortkomt uit bestaande problematiek. Om deze in de toekomst te voorkomen, adviseert de markt de overheid de context te geven en toe te lichten wat zij verwacht van deze en in de toekomst te leveren producten. De markt moet worden uitgedaagd

met innovaties te komen waarmee dit soort problemen in de toekomst wordt voorkomen, voor alle denkbare gebruikssituaties (use cases).

eSIM's betreffen een toekomstige ontwikkeling. Het standaardisatietraject is al wel voltooid, maar de oplossing is nog niet op de markt verkrijgbaar. Daarmee is het nu niet mogelijk eSIM's onderdeel te maken van de uit te vragen dienstverlening. Wel kan als wens of eis worden opgenomen dat partijen eSIM's ondersteunen op het moment dat deze beschikbaar zijn. Het is echter moeilijk precies te definiëren hoe een dergelijke eis er (afdwingbaar) uitziet.

Niet alle operators zijn happig op het aanbieden van MultiSIM-functionaliteit, waarbij een SIM wordt aangeboden die verbinding kan maken met verschillende mobiele netwerken.

Marktpartijen bevestigen dat indoordekking al is gerealiseerd in bijvoorbeeld voetbalstadions en treintunnels. Maar op de schaal van de rijksoverheid bieden technieken als VOLTE en Voice hiervoor nog geen professionele oplossing.

b. Inhouse dekking

De gekozen strategie voor de aanbesteding van inhouse dekking biedt volgens marktpartijen voldoende flexibiliteit. Wel zijn zij van mening dat de demarcatie van de verantwoordelijkheid voor dekking en capaciteit tussen de provider van mobiele telefonie en de provider van inhouse dekking onvoldoende helder is geformuleerd. De afstemming tussen de mobiele operator en de provider van inhouse dekking is van groot belang. Het gaat dan zowel om het oplossen van verantwoordelijkheidsconflicten (wie moet dekkings- of capaciteitsproblemen op een specifieke locatie oplossen?) als om technische integratie (hoe levert de inhouse provider signalen af op het netwerk van de mobiele provider v.v.). Inhouse dekking moet volgens de markt onafhankelijk zijn van beperkingen in de bandbreedten van mobiele operators.

Verder adviseert de markt integratie-aspecten van inhouse dekking en lokale netwerken te onderzoeken. En ook om bij het vaststellen van de eisen aan inhouse dekking verder te kijken dan huidige toepassingen en bijvoorbeeld ook het verbinden van 'things' mee te nemen.

NB: vanwege de specifieke complexiteit verbonden aan IHD vraagt het programma de markt om met specifieke toelichtingen te komen (via de website van BZK) over hoe providers dit vraagstuk in de praktijk bij andere partijen hebben opgelost.

c. Vervangen oude, uitlopende, technologie door hedendaagse technologie

De strategie is volgens de marktpartijen onvoldoende helder over welke innovatie precies wordt verwacht. Zij merken verder op dat technologie erg is gebonden aan functionaliteit en generatie van huidige gebruikers binnen de overheid.

Het inpassen van innovaties heeft een functioneel technische en een organisatorische component. Nieuwe technologie moet functioneel en technisch passen in het geheel en daarvoor is een architectuur noodzakelijk. Het maken van goede keuzes vereist ook organisatorisch duidelijkheid, zoals over wie de leiding heeft bij het al of niet volgen van innovaties (denk bijvoorbeeld aan het toepassen van biometrie).

d. Benutten van toekomstige ontwikkelingen binnen de contractperiode

De markt heeft behoefte aan duidelijkheid over de eisen en wensen die men met nieuwe ontwikkelingen zou kunnen invullen. Daarbij hoort een concrete toelichting op wat wordt bedoeld met een wendbare overheid.

Ook dient de overheid aan te geven welke urgentie zij heeft bij het invoeren van nieuwe ontwikkelingen, en welke governance daarachter zit. Er is bewust gekozen voor een conservatief verandertempo, maar de kosten van end-of-life modellen kunnen zo hoog zijn dat overheden voor een hoger tempo kiezen om deze versneld te kunnen uitfasen. Ter toelichting: in 2006 waren er nog 11.000 analoge telefoonlijnen binnen de overheid, en dit aantal is tot nu toe slechts langzaam geslonken.

Marktpartijen wijzen voor ontwikkelingen in de contractperiode op het belang van life cycle management (de 'meetbare innovatiecurve'). De overheid dient de context van de telecommunicatie in de contractperiode steeds te actualiseren, opdat leveranciers weten welke ontwikkelingen het meest gewenst zijn. Zij kunnen op basis van dat inzicht de producten- en dienstencatalogus aanpassen.

Al eerder is geadviseerd combinaties van grote providers met kleinere specialistische leveranciers te vormen (best of breed). Naar het oordeel van de markt komt dit ten goede aan het toepassen van nieuwe ontwikkelingen.

Tot slot: de telecommarkt beschouwt zichzelf als zeer innovatief en wil een kans krijgen dit te bewijzen.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Na de behandeling van de drie vragen van het programma is de workshop afgesloten met samenvattende opmerkingen van alle marktpartijen en de opdrachtgever. Deze zijn hieronder in het kort weergegeven.

6.1 Samenvattende opmerkingen van de individuele marktpartijen

- Het gaat om gewenste functionaliteit, niet om gewenste technologie.
- Maak het niet te complex; het gaat om relatief platte zaken.
- De strategie is haalbaar.
- De indeling in aanbestedingen garandeert dat het eenvoudig blijft.
- Zet innovatie hoog op de lijst.
- Behoud de regierol richting deelnemers én leveranciers, ook na gunning.
- Innovatie houdt het interessant voor deelnemende partijen.
- Stuur op innovatie over de aanbestedingen heen.
- Probeer het aantal eisen binnen de aanbesteding te beperken.
- Borg innovatie.
- Zorg voor een level playing field op de verschillende aanbestedingen.
- Kies voor een functionele aanbesteding, met méér onderdelen dan nu het geval is.
- Schrap de IHD-aanbesteding uit OT2017, en breng IHD elders onder.
- Geef een centrale positie aan unified communications.
- Kies voor een combinatie van bestaande en nieuwe technologieën.
- Koppel de opvolging van de consultatie terug.
- Zorg voor een goede architectuur die verschillende aanbestedingen met elkaar verbindt.

6.2 Eerste bevindingen van het programma uit de workshop

Er zijn veel waardevolle en productieve reacties geleverd door de markt, waar het programma zich over gaat bezinnen. Deze ICT Haalbaarheidstoets toont aan dat het een goed middel is om in vroeg stadium de markt te betrekken bij de concept aanbestedingsstrategie. De aanwezigheid van de vele marktpartijen geeft aan dat zowel de markt als het programma waarde hecht aan een goede samenwerking. Door aansluiting te zoeken wordt de visie, kennis en expertise van de markt betrokken bij de aanbestedingsstrategie.

BIJLAGE A. DEELNEMERS ICT HAALBAARHEIDSTOETS

Aruba Nederland	Bert Leegwater
Axians	Derk-Jan Hilberding
BT Global Services	Robin Koenders
Cisco	Jan Roggeveen
CM Group	Eric Fransen
Colt Technology Services	Ferry van Veen
Detron ICT Groep	Peter Bakker
HUAWEI Technologies Netherlands B.V.	Jorn Meijer
KPN	Cornelis van Huizen
Microsoft B.V.	Rogier Swarts
Mitel	Bart Kersten
NEC Enterprise Solutions	René Ammerlaan
Nuance Communications	Guido Jongen
RadioAccess	Leo Verstraeten
Sectra Communications BV	Jeroen de Muijnck (<i>alleen bij ronde 1 en 2 aanwezig</i>)
Tele2	Dennis Luk
T-Mobile Nederland B.V.	Osman Ekinci
Vodafone	Stefco Kraaij
Ziggo	Sandor de Roode
Ministerie van BZK en programmteam	Jan Gudde Wim Hollink Bianca Trijssenaar Lucien Claassen Roger Gerardts Richard Lubbers
Nederland ICT	Floor Lekkerkerker
De ICT Vereniging	Hans Rokebrand
PBLQ	Auke Bloembergen Ton Monasso

