

# Eindrapportage Marktconsultatie

Europese aanbesteding volgens de Openbare procedure iDiensten in het kader van het programma iCentrale



Versie:	1.1
Datum:	9 september 2019
Auteur:	Landelijk programma iCentrale, in overleg met Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, DG Mobiliteit
Kenmerk:	TenderNed 218542



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding en ambitie	3
1.2	Doelstelling marktconsultatie	3
1.3	Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen	4
1.4	Werkwijze	4
<b>2</b>	<b>Resultaten marktconsultatie</b>	<b>5</b>
2.1	Vraag 1 – Deelnemende organisaties	5
2.2	Vraag 2 – Duidelijkheid omschrijving dienstverlening	5
2.3	Vraag 3 – Beperkingen of risico's voor Aanbieders en/of DCO's	5
2.4	Vraag 4 – Mogelijkheden voor betere/goedkopere dienstverlening	7
2.5	Vraag 5 – Review op de aanbestedingsstukken	7

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en ambitie

Vanuit zo'n 150 locaties voeren decentrale overheden (DCO's) centrale bediening uit: het bewaken en bedienen van tunnels, bruggen en sluizen, verkeersmanagement, stadstoegang en -beheer (cameratoezicht) en crowdmanagement. Dat kan effectiever en efficiënter (dus goedkoper) als taken slim worden gecombineerd en geïntegreerd. Vanuit die gedachte hebben decentrale overheden en private partijen de afgelopen jaren in het landelijke programma iCentrale een samenhangend dienstenpakket ontwikkeld, afgestemd op de behoeften van decentrale overheden. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is hierbij ook steeds op de hoogte gehouden en betrokken geweest.

Er zijn 19 iDiensten ontwikkeld, die betrekking hebben op zes domeinen:

- |                                 |                                 |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 1) Verkeersmanagement           | 4) Parkeermanagement en -beheer |
| 2) Brug- en sluisbediening      | 5) Crowd- en eventmanagement    |
| 3) Tunnelbewaking en -bediening | 6) Stadstoezicht en -beheer     |

Zowel personeel als bediensystemen worden efficiënter ingezet als bedientaken voor meerdere Domeinen worden gecombineerd tot dienstverlening aan een of -nog beter- aan meerdere decentrale overheden.

De Provincie Noord-Holland (hierna: PNH) is penvoerder van het landelijke programma iCentrale en treedt tevens als penvoerder op tijdens de marktconsultatie en hiernavolgende aanbesteding. Meer achtergrondinformatie over het programma iCentrale en de tot nu toe uitgevoerde werkzaamheden en resultaten zijn te vinden op [www.icentrale.nl](http://www.icentrale.nl), onder meer onder de menukeuze 'Kennis'.

PNH wilde zich voorafgaand aan de aanbesteding laten adviseren door relevante marktpartijen, middels deze marktconsultatie. De marktconsultatie heeft als doel gehad:

- Het toetsen van de uitgangspunten van het programma iCentrale.
- Een beeld te krijgen van visies, suggesties en ideeën van marktpartijen.
- Het inventariseren welke marktpartijen voornemens zijn om iDiensten te gaan aanbieden.
- De kwaliteit van de uiteindelijke uitdraag te verbeteren, door met de geleverde input de eisen en eigenschappen van de gevraagde dienstverlening aan te scherpen.

PNH bereidt een aanbesteding voor, die op een later tijdstip openbaar wordt gepubliceerd op TenderNed, naar verwachting in het vierde kwartaal van 2019.

## 1.2 Doelstelling marktconsultatie

Gedurende ruim twee jaar is er intensief samengewerkt met de zes publieke en dertien private partijen binnen het programma iCentrale om te komen tot een uitwerking van iDiensten. Vanaf het begin van deze publiek-private samenwerking is er veel aandacht besteed aan het breed delen van alle ontwikkelde kennis en producten met andere publieke en private partijen. Dit is dan ook gedaan via de website [www.icentrale.nl](http://www.icentrale.nl), diverse landelijke summits en congressen en beurzen.

Vanaf het begin is ook altijd heel duidelijk geweest dat er een moment zou komen waarop de deelnemende private partijen zouden worden 'ontkoppeld' van het programma, om het level playing field tijdens de aanbesteding te kunnen garanderen. De ontkoppeling houdt in dat de dertien private partijen geen andere informatie meer ontvangen dan die de gehele markt ontvangt via het aanbestedingsplatform TenderNed.

Ook deze marktconsultatie was bedoeld om het level playing field verder te kunnen waarborgen. Het doel van de marktconsultatie was dan ook om iedere marktpartij de gelegenheid te bieden om alle informatie en documenten grondig tot zich te nemen en, net zoals de dertien private partijen binnen het programma, een review uit te voeren op de stukken, vragen te stellen, suggesties te doen, etc.

Ook wilde PNH middels deze marktconsultatie inventariseren welke marktpartijen mogelijk interesse hebben in het in de toekomst aanbieden van iDiensten. Daarmee kunnen PNH en geïnteresseerde decentrale overheden zich vóór de daadwerkelijke aanbesteding al een beeld vormen van (de omvang van) het potentiële aanbod.

### **1.3 Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen**

Deze rapportage van de marktconsultatie is gebaseerd op de schriftelijke en mondelinge bijdragen van marktpartijen. De schriftelijke bijdragen en de opgestelde gespreksverslagen zijn vertrouwelijk van aard, omdat deze concurrentiegevoelige informatie (kunnen) bevatten. Alle informatie in deze rapportage is geanonimiseerd om de vertrouwelijkheid van informatie te waarborgen.

### **1.4 Werkwijze**

Om alle (mogelijk) geïnteresseerden vanuit de markt de mogelijkheid te bieden een bijdrage te leveren aan de marktconsultatie, is het marktconsultatiedocument inclusief bijlagen op 1 mei 2019 online gepubliceerd op TenderNed, het platform waarop (Europese) aanbestedingen en marktconsultaties worden aangekondigd. Daarnaast zijn mogelijke geïnteresseerden door PNH op deze publicatie geattendeerd en op die manier uitgenodigd voor het leveren van een bijdrage aan de marktconsultatie.

Aan de deelnemers aan de marktconsultatie is gevraagd om binnen enkele weken schriftelijk te reageren op de vragen die zijn gesteld in het marktconsultatiedocument.

## 2 Resultaten marktconsultatie

De basis voor de marktconsultatie is het marktconsultatiedocument geweest (zie bijlage A). In dit document is een omschrijving van de context opgenomen en zijn vijf vragen aan de markt geformuleerd.

### 2.1 Vraag 1 - Deelnemende organisaties

De vragen zijn schriftelijk beantwoord door twaalf marktpartijen. Op basis van de ontvangen reacties van marktpartijen zijn acht marktpartijen afzonderlijk uitgenodigd voor een toelichtend gesprek. Van ieder individueel gesprek is door het kernteam iCentrale een vertrouwelijk gespreksverslag opgesteld en dit is ter controle aan de betreffende marktpartij voorgelegd.

Vijftien marktpartijen hebben een intentieverklaring ondertekend. Hieruit volgt de mogelijke interesse in inschrijving op de negentien percelen, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Perceel	Aantal geïnteresseerde marktpartijen
<b>Cluster 1</b>	
1 Managing Agent Beheer en Onderhoud Objecten	6
2 Opleiden Personeel as a Service	7
3 Leveren MultidomeinPersoneel as a Service	7
4 Data & Informatie	7
5 iHMI Business Logic (iCentrale intelligentie)	6
6 iBediendesk (integrated Bediendesk)	8
7 Koppelen bestaande systemen met iCentrale	9
<b>Cluster 2</b>	
8 VerkeersManagement as a Service (VMaaS)	12
9 Brug- & SluisBediening as a Service (B&SBaaS)	7
10 TunnelBewaking & -Bediening as a Service (TB&BaaS)	8
11 ParkeerManagement & -Beheer as a Service (PM&BaaS)	9
12 Crowd- & EventManagement as a Service (C&EMaaS)	11
13 StadsToezicht & -Beheer as a Service (ST&BaaS)	6
<b>Cluster 3</b>	
14 VerkeersManagement as a Service (VMaaS)	12
15 Brug- & SluisBediening as a Service (B&SBaaS)	7
16 TunnelBewaking & -Bediening as a Service (TB&BaaS)	8
17 ParkeerManagement & -Beheer (PM&BaaS)	9
18 Crowd- & EventManagement as a Service (C&EMaaS)	11
19 StadsToezicht en -Beheer (ST&BaaS)	6

### 2.2 Vraag 2 - Duidelijkheid omschrijving dienstverlening

Alle marktpartijen hebben aangegeven de omschrijving van de dienstverlening duidelijk te vinden en een goed beeld te hebben verkregen van wat er bij de verschillende diensten van de marktpartijen wordt verwacht. Enkele onduidelijkheden zijn op basis van de review (vraag 5) en de gevoerde gesprekken verder verduidelijkt.

Enkele onduidelijkheden hadden bijvoorbeeld betrekking op de (doelstelling van de) Landelijke Menukaart, de reikwijdte van de dienstverlening van de Managing Agent (perceel 1) en de verwachting rond het aantal deelnemende DCO's.



### 2.3 Vraag 3 - Beperkingen of risico's voor Aanbieders en/of DCO's

Er zijn diverse grotere en kleinere beperkingen of risico's benoemd door marktpartijen. Hieronder worden de belangrijkste benoemd.

#### **Veranderende rol DCO's**

Het werken met iDiensten is nieuw voor decentrale overheden, zowel qua aanbestedingsvorm, als ook in de rol die het van een DCO vraagt. Als aandachtspunt is hierbij genoemd dat het van belang is dat niet 'ondoordacht' te veel risico's naar de marktpartijen worden geschoven, waarmee het voor de marktpartijen oncontroleerbaar wordt. Dat is volgens de markt medebepalend voor hoe succesvol de iDiensten zullen gaan worden.

En daarmee samenhangend: de omvang van de dienstverlening die uiteindelijk afgenomen gaat worden is nog onzeker en zal medebepaald worden door de mate van succes die geboekt wordt met de uitvoering van de eerste iDiensten. Voor de DCO is een landelijke CROW-standaard opgesteld: 'Afnemen iDiensten, door gemeenten en provincies'. Deze is ook voor private partijen goed bruikbaar om een beter beeld te verkrijgen van het proces. In het document is tevens een appendix C opgenomen met risico's en beheersmaatregelen.

#### **Samenwerking marktpartijen**

Het leveren van iDiensten is ook voor de marktpartijen nieuw. Niet alleen inhoudelijk, maar vooral ook in de benodigde samenwerking in consortia en samenwerkingsverbanden. Er zal tijd nodig zijn om aan elkaar te wennen en de dienstverlening op het juiste niveau te krijgen.

Dit vraagt van samenwerkende marktpartijen om een goed ingerichte governance-structuur die is gericht op de ontzorging van DCO's, met duidelijke aanspreekpunten en escalatielijnen. Daarom is besloten om dit zowel in het Programma van Eisen een plaats te geven, als ook onderdeel te laten zijn van het gunningscriterium 'Inrichting Dienstverlening'.

#### **Rol bestaande leveranciers**

De rol van leveranciers van bestaande systemen is van belang om de diensten goed te kunnen implementeren en uitvoeren. Van hen zal verlangd worden medewerking te verlenen aan de veranderingen, met bestaande contracten als basis.

#### **Ervaringseisen en referenties**

De gestelde eisen aan de competenties/ervaring van inschrijvers die middels referenties dient te worden aangetoond, is door verschillende partijen als beperkend bestempeld. Hierdoor is het risico aanwezig dat slechts een klein aantal marktpartijen aan deze geschiktheidseisen kan voldoen.

Vanuit het doel om de aanbesteding zo toegankelijk mogelijk te houden en daarmee de transitie naar iDiensten maximaal te kunnen stimuleren, is besloten om de ervaringseisen te vereenvoudigen. De combinatie van ervaringseisen met een specifiek domein én met bediening op afstand voor dat domein door gekwalificeerd personeel c.q. het technisch realiseren van een voorziening voor bediening op afstand is losgelaten voor de percelen in cluster 2 en 3.

#### **Tarieven Landelijke Menukaart**

Enkele marktpartijen hebben aangegeven een risico te zien in het uitvragen van standaard (maximum) tarieven, omdat zij dit niet vinden passen bij niet-standaard diensten en bij de complexiteit van de aard van de diensten. Meer ruimte voor maatwerk wordt als wenselijk gezien door enkele marktpartijen.

Het risico is dat hoge tarieven (waarin alle risico's zijn verdisconteerd) worden aangeboden voor de Raamovereenkomst. Dit kan de animo van DCO's afremmen om gebruik te gaan maken van de Raamovereenkomst.

Een andere terugkoppeling is geweest dat de beprijzing in de Raamovereenkomst uitdagend is, vanwege de beperkte informatie die beschikbaar wordt gesteld over de deelnemende DCO's en hun specifieke wensen. Dat is als risico bestempeld.

Vanuit het programma is besloten om deze werkwijze aan te houden. Het werken met iDiensten is een hele andere benadering en manier van werken dan de markt (en decentrale overheden) tot nu toe gewend is binnen de verschillende domeinen. Daarom bouwen we ook tijd in om te leren in de inleerfase van een Nadere Overeenkomst en gaan we uit van een transitieperiode. Zowel de markt als de decentrale overheden moeten hierin leren en 'wennen' aan deze nieuwe benadering. Een aantal gemaakte keuzen blijft gehandhaafd:

- Standaarddiensten met standaardtarieven: uniformiteit is essentieel voor het waarborgen van de samenhang tussen aangrenzende wegbeheerders/regionale samenwerkingsverbanden. Verwacht wordt dat Aanbieders op basis van eigen ervaring en vakmanschap een inschatting kunnen maken van de gevraagde diensten (inhoud, risico's, omvang van de dienst voor de aan een ROK deelnemende DCO's) om tot een maximumprijs (excl. maatwerk) te kunnen komen. Verwacht wordt dat aanbieders een reële inschatting zullen maken. De prijzen in de ROK zijn voor DCO's van belang bij besluitvorming om diensten met een Nadere offerteaanvraag uit te vragen. Te hoge prijzen kunnen dit besluit ten nadele van aanbieders beïnvloeden.
- Alleen maatwerk daar waar dit noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid van de dienst.
- De tarieven in de ROK bieden geen ruimte voor het beprijzen van verschillen in complexiteit voor tunnels. Aanbieders worden geacht de situatie bij de aan de ROK deelnemende DCO's te kennen en daarmee voor betreffend Raamcontract het maximumtarief te kunnen bepalen.
- Diensten worden beprijsd op basis van een uurtarief. Beprijzing voor brug- en sluisbediening is dan ook niet per bedienhandeling. Een dienst omvat veel meer dan het aantal bedienhandelingen. De bij een dienst gevraagde flexibiliteit betekent ook het kunnen omgaan met (redelijke) afwijkingen in bijvoorbeeld de aantallen bedienhandelingen. Daarnaast is het voor DCO's onhandig en veelal ongewenst om omvangrijke diensten als deze op basis van nacalculatie af te rekenen. Op basis van de bij ROK en NOK beschikbare informatie kan een Aanbieder zelf een inschatting maken van het aantal bedienhandelingen per uur en in combinatie met de andere gevraagde activiteiten daarmee een uurtarief bepalen.

#### 2.4 Vraag 4 - Mogelijkheden voor betere/goedkopere dienstverlening

Het algemene beeld dat is geschetst in de reacties is dat er vanuit het programma al veel nadruk is gelegd op betere en efficiëntere dienstverlening. Verder is door enkele marktpartijen aangegeven dat het in dit stadium, waarin de context van de dienstverlening nog niet volledig duidelijk is, lastig is om aan te geven waar verdere verbetering en efficiency kunnen worden gerealiseerd.

Suggesties die zijn gedaan zijn onder meer:

- Vraagbundeling van DCO's en/of combinatie van verschillende domeinen en/of gebiedsgericht werken.
- Trigger-based werken: helpt bij verdere automatisering en daarmee bij het verkleinen van het aantal fouten.
- Ruimte creëren voor innovatie (parallel aan bestaande dienstverlening).
- Voldoende aandacht voor het trainen van medewerkers op de nieuwe systemen om de kans op fouten te verkleinen en de kans op acceptatie te verhogen.

Het programma onderschrijft de suggesties die zijn gedaan. Deze suggesties zijn naar onze mening ook al voldoende in de aanbestedingsdocumenten verwerkt. De eerste suggestie (vraagbundeling) is de basis geweest voor het programma iCentrale. De tweede is uitgewerkt in de iBedienfilosofie. De derde suggestie krijgt op verschillende plaatsen in de eisen aandacht. De vierde suggestie zit verwerkt in het feit dat Aanbieder wordt geacht om gekwalificeerde medewerkers in te zetten, die bekend zijn met de lokale situatie. Goede training is hierbij een voorwaarde.



## 2.5 Vraag 5 - Review op de aanbestedingsstukken

Verscheidende partijen hebben een uitgebreide review uitgevoerd op de documenten. Dit heeft tot diverse zinvolle (tekstuele) aanscherpingen geleid. Deze zijn zichtbaar in de versies met 'wijzigingen bijhouden'. Waar de reviews tot wezenlijke inhoudelijke wijzigingen hebben geleid, zijn deze in voorgaande paragrafen of hieronder benoemd.

- **Beschrijvend document - Ervaringseisen en referenties**

Zie paragraaf 2.3.

- **Beschrijvend document - Gunningscriterium 1 Inrichting Dienstverlening**

De score van G1 'Inrichting Dienstverlening' voor de Inschrijving voor de Raamovereenkomst wordt niet langer 'meegenomen' naar de beoordeling voor de Nadere Overeenkomsten. G1 wordt ten behoeve van de Raamovereenkomst slechts nog beoordeeld met de waardering 'voldoende' of 'onvoldoende'. Bij een onvoldoende volgt uitsluiting van verdere deelname aan de aanbesteding.

Bij een Nadere Offerteaanvraag geldt de bij G1 ingediende uitwerking als basis, welke nog kan worden aangevuld op basis van de informatie uit de Nadere Offerteaanvraag. De totale uitwerking (dus basis plus aanvulling) wordt kwalitatief beoordeeld.

- **Landelijke Menukaart en beprijzing (Annex H1, tarievenblad standaardformulier I)**

Zie paragraaf 2.3.

De review op de documenten heeft verder geleid tot kleine aanscherpingen, met name voor het verder verduidelijken van het doel van de Landelijke Menukaart en de berekening van de totaalprijs van een dienst. In essentie zijn daarbij geen grote wijzigingen doorgevoerd.

- **Programma van Eisen**

Er zijn in het programma van eisen geen grote wijzigingen aangebracht, behoudens dat de Cybersecurity-eisen zijn aangepast met verwijzing naar de nieuwe CROW-publicatie Stappenplan implementatie BIO IA voor decentrale overheden, dat gebruikt maakt van de RWS-standaarden voor cybersecurity.

Andere wijzigingen in het kort:

- **Annex A1 Generieke Eisen**

- Volgorde lagen in de keten omgedraaid.
- Op verschillende plaatsen: focus op oplossingsgericht handelen toegevoegd.
- Nieuwe CROW-standaarden Machinerichtlijn en stappenplan tunnelveiligheid benoemd.
- Eisen opgenomen om voldoende inzet van tactisch en strategisch personeel te waarborgen, door het stellen van een ondergrens t.a.v. het aandeel op de totale kosten van de dienst en verantwoording van de inzet.
- Diverse eisen verduidelijkt door kleine tekstaanpassing en/of nadere toelichting.

- **Annex A3 Eisen Cluster 2 en 3**

- Aantal in Proof of Concept (PoC) te toetsen eisen fors uitgebreid.
- Diverse eisen verduidelijkt door kleine tekstaanpassing en/of nadere toelichting.
- Een vraag om Controle en Handhaving en Afhandeling bezwaren als gescheiden Diensten uit te vragen is negatief beantwoord, hoewel deze activiteiten verschillende expertise vragen. Het programma ziet diensten per domein als integraal, dus één samenhangend pakket. Daarbij is het derhalve niet wenselijk om activiteiten binnen een dienst te splitsen. Dit draagt o.a. niet bij aan de beoogde ontzorging van de DCO die dan met twee aanbieders te maken heeft en met mogelijk onderlinge conflicten tussen die aanbieders.

- **Annex A6 Informatie per DCO te leveren in ROK en NOK**

- Informatie voor ROK beperkt om het leveren generieke prijzen beter te borgen.
- Voor NOK informatielevering door DCO uitgebreid met o.a. info over wensen/eisen t.a.v. social return en facturatie.

- **Proof of Concept (Annex G)**

De opzet van de PoC is aangepast en de scope is uitgebreid van technische toets naar toets van technische, functionele en organisatorische omgeving. Het aantal in de PoC te toetsen eisen is dan ook uitgebreid en de tijdsperiode voor het uitvoeren van de PoC na voorlopige Gunning is verlengd naar zes maanden.

Overige aanpassingen in de PoC:

- Gebruik simulatieomgeving van Programma iCentrale is verwijderd.
- Verificatieplan moet door Aanbieder worden opgesteld.
- Rol onafhankelijk waarnemer verduidelijkt.
- Definitie geslaagde PoC nader geconcretiseerd.