

IBO-WERK GROEP  
ONTWIKKELING INSTRUMENTARIUM CDV

HANDBOEK  
COMPETITIEVE DIENSTVERLENING  
(CDV)

© 2000, De Staat de Nederlanden

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Minister van Financiën.

# INHOUDSOPGAVE VAN HET CONCEPT- HANDBOEK COMPETITIEVE DIENSTVERLENING

Pagina:

## **Inleiding**

Achtergrond van Competitieve Dienstverlening.....	I
Beleidsuitgangspunten CDV.....	I
Doelgroep van het handboek.....	IV
Status van het handboek.....	V
Procedure van bijwerking van het handboek.....	VI
Hoe het handboek te gebruiken .....	VII
Definities.....	IX
Lijst van afkortingen.....	XI

## **DEEL I: HET CDV-CONCEPT**

### **Hoofdstuk 1: CDV: Het proces en de organisatie**

Inleiding.....	1
Het CDV-proces.....	1
CDV in hoofdlijnen: het vóórtraject.....	3
CDV in hoofdlijnen: het competitieve traject.....	7
CDV in hoofdlijnen: contractvorming, implementatie en evaluatie.....	8
CDV-organisatie.....	9
Actoren bij CDV.....	11
Financiële verantwoordelijkheid.....	13

## **DEEL II: DE CDV-FASEN: HET VÓÓRTRAJECT**

Toelichting.....	14
------------------	----

### **Hoofdstuk 2: FASE 1: De reikwijdtebepaling**

Inleiding.....	15
Stap 1: het in aanmerking brengen van diensten voor CDV.....	16
Stap 2: Vaststelling van de mogelijkheid van CDV.....	16
Stap 3: Formulering van de randvoorwaarden.....	17
Stap 4: Formulering van de preferentiecriteriën.....	19
Stap 5: Opstellen van de CDV-planning en aanmelding voor de analyse.....	20
Rolverdeling.....	20

### **Hoofdstuk 3: FASE 2: De analysefase**

Inleiding.....	21
Aanmelding.....	22
Stap 1: Interne analyse.....	23
Stap 2: Analyse van de aanbestedingsvarianten.....	23
Stap 3: Voorlopig Programma van Eisen.....	24
Stap 4: Ontwikkeling Voorlopig MEO.....	25
Stap 5: Marktverkenning.....	25

Stap 6: Financiële analyse.....	26
Stap 7: Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen.....	27
Stap 8: Opstelling analyserapport.....	27
De rolverdeling.....	29

## **DEEL III: DE CDV-FASEN: HET COMPETITIEVE TRAJECT**

Toelichting.....	30
------------------	----

### **Hoofdstuk 4: FASE 1: Programma van Eisen en Offerte Aanvraag**

Inleiding.....	32
Stap 1: Opstelling Plan van Aanpak.....	33
Stap 2: Detailstudie dienstverlening en markt.....	33
Stap 3: Vooraankondiging of aankondiging van de aanbesteding.....	34
Stap 4: Toetsing aan randvoorwaarden en doelstellingen.....	35
Stap 5: Definitief Programma van Eisen.....	36
Stap 6: De Offerte Aanvraag.....	36
Rolverdeling.....	38

### **Hoofdstuk 5: FASE 2: De Aanbesteding**

Inleiding.....	40
Marktbenadering.....	41
Bidders Conference.....	42
Rolverdeling.....	42

### **Hoofdstuk 6: FASE 3: Vergelijking van de biedingen en gunning**

Inleiding.....	43
Stap 1: financiële evaluatie.....	44
Stap2: Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen.....	44
Stap 3: Opstellen vergelijkingsrapport en besluitvorming.....	45
Stap 4: Opstellen Proces-verbaal.....	45
Rolverdeling.....	46

## **DEEL IV: DE CDV-FASEN: DE CONTRACTVORMING, IMPLEMENTATIE EN EVALUATIE**

Toelichting.....	47
------------------	----

### **Hoofdstuk 7: Contractvorming**

Inleiding.....	48
Beschrijving op hoofdlijnen.....	50
Inhoud van het contract.....	50
Inhoud van de interne overeenkomst.....	52
Rolverdeling.....	53

### **Hoofdstuk 8: Implementatie**

Inleiding.....	55
----------------	----

Het verificatieplan.....	56
Het transitieplan.....	57
Personele aspecten.....	58
Communicatieplan.....	58
Rolverdeling.....	59

## **Hoofdstuk 9: Evaluatie**

Inleiding.....	60
Evaluatie van het CDV-proces.....	60
Evaluatie van het CDV-resultaat.....	62
Rolverdeling.....	62

## **DEEL V: VERDERE PROCEDURES**

Toelichting.....	63
------------------	----

## **Hoofdstuk 10: De Meest Efficiënte Organisatie**

Inleiding.....	64
Uitgangspunten.....	64
Algemene eisen.....	65
Rolverdeling.....	67

## **Hoofdstuk 11: Financiële richtlijnen**

Inleiding.....	68
BTW-richtlijnen.....	68
Richtlijnen voor de financiële analyse .....	69
De berekening van het interne alternatief: zelfdoen.....	69
De berekening van het externe alternatief: uitbesteden.....	71
Financiële richtlijnen voor de vergelijkings- en gunningsfase.....	73
Financiële richtlijnen voor de financiering van het gekozen bod.....	74

## **Hoofdstuk 12: Betrokkenheid medezeggenschap en commissies van georganiseerd overleg**

(P.M.: dit hoofdstuk wordt per departement ingevuld).....	76
---	----

<b>Bijlagen</b> .....	77
Bijlage A: Overzicht verbanden tussen instrumenten rijksoverheid.....	78
Bijlage B: Functie-omschrijving projectleider.....	82
Bijlage C: Het Risicomodel .....	85
Bijlage D: Doelstellingenmodel.....	88
Bijlage E: Multi-criteriamethode.....	90
Bijlage F: Checklist interne analyse.....	95
Bijlage G: Standaard indeling analyserapport.....	97
Bijlage H: Standaard indeling Plan van Aanpak.....	99
Bijlage I: Kernelementen Programma van Eisen.....	101
Bijlage J: Dataverzamelblad t.b.v. de verificatie.....	102
Bijlage K: Indeling evaluatierapport.....	105
Bijlage L: Samenvatting overlegprocedure (P.M: per departement ingevuld).....	107

## **INLEIDING**

### **Achtergrond van Competitieve Dienstverlening**

i.1 Als resultaat van het interdepartementaal beleidsonderzoek “Uitbesteding ondersteunende eenheden Defensie” is in april 1999 het rapport “Defensie in competitie” uitgebracht. In dit rapport wordt aanbevolen het concept van Competitieve Dienstverlening (CDV) voor Defensie in te voeren. De ministerraad heeft in juli 1999 deze aanbeveling overgenomen. Vervolgens is in oktober 1999 een interdepartementaal beleidsonderzoek gestart met als doel om het instrumentarium van de Competitieve Dienstverlening te ontwikkelen voor rijksbrede toepassing. Het resultaat hiervan ligt voor u.

### **Beleidsuitgangspunten CDV**

i.2 De taakuitvoering van de rijksoverheid is afhankelijk van een groot aantal geleverde diensten, van salarisadministratie en automatisering tot werving en selectie en onderhoud. Een belangrijk deel van deze diensten wordt geleverd door bekwame en ervaren interne onderdelen. Toch moeten ook de mogelijkheden worden bezien van het eventueel verkrijgen van deze diensten op alternatieve manieren, hetgeen kan leiden tot kwaliteitsverbetering en grotere efficiency en mogelijke andere voordelen waarvan de rijksoverheid kan profiteren. Competitieve Dienstverlening is een middel om deze alternatieve manieren te bezien en met elkaar te vergelijken.

i.3 Competitieve Dienstverlening is een concept waarmee interne dienstverlening in competitief verband wordt vergeleken met potentiële externe dienstverlening op basis van objectiveerbare en meetbare gegevens. Het is een concept waarmee uiteindelijk moet worden gekomen tot de keuze: blijft de dienst door onderdelen van de rijksoverheid geleverd worden of wordt de dienstverlening uitbesteed ?

i.4 De kracht van Competitieve Dienstverlening is dat het een instrument biedt om het functioneren van de dienstverlening binnen de rijksoverheid te verbeteren en mogelijk zowel budgettaire voordelen te behalen. Uitbesteding van de dienstverlening is geen doel op zich, maar een van de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren. CDV biedt namelijk tevens het onderdeel binnen de rijksoverheid dat thans de bestaande leverancier van de dienst is, de kans om mee te dingen bij de aanbesteding van de dienst. Indien dit interne onderdeel de beste bieding doet, kan het de competitie winnen en de betreffende dienst blijven leveren. Hiermee wordt de rijksoverheid niet alleen gestimuleerd om zich zoveel mogelijk te richten op de vereiste kwalitatieve uitvoering van de taken, maar ook die uitvoering zo efficiënt mogelijk te verrichten. Hiermee wordt niet alleen de kwaliteit van het produkt van de rijksoverheid verbeterd, maar kunnen tevens budgettaire voordelen optreden.

Naast het voorzien in de minimaal vereiste kwaliteit, kunnen wenselijke verbeteringen worden gestimuleerd in bijvoorbeeld flexibiliteit, doorlooptijdverkorting, professionaliteit, innovativiteit etc.

i.5 Het doel van Competitieve Dienstverlening is om de kwaliteit van het produkt van de rijksoverheid te verbeteren, efficiencywinst te behalen en hiermee budgettaire voordelen te

bereiken. Naast budgettaire voordelen wordt echter ook verbetering van het functioneren van de dienstverlening nagestreefd. Verder wordt met CDV beoogd het competitief en resultaatgericht denken binnen de rijksoverheid te stimuleren.

i.6 Voor CDV gelden de volgende principes:

*Objectiviteit:*

- De selectie van de diensten die voor CDV in aanmerking komen dient op basis van objectieveerbare criteria plaats te vinden.
- De keuzen die in het CDV-proces worden gemaakt dienen zoveel als mogelijk zijn gebaseerd op objectieveerbare gegevens.
- Alle bij de tendering betrokken partijen hebben gelijke toegang tot informatie over de aanbesteding en evenveel inzicht in het aanbestedingsproces. Geen enkele partij wordt ten opzichte van een andere partij bevoordeeld. Keuzen tussen de betrokken partijen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op objectieve criteria die voor elke partij hetzelfde worden gehanteerd en gewaardeerd.

*Transparantie:*

- Inzicht voor de departementale organisatie in de wijze waarop het CDV-proces wordt doorlopen.
- Inzicht in de gehanteerde selectie- en gunningscriteria en het besluitvormingsproces voor alle bij de competitie betrokken partijen .

*Openheid:*

- Richting betrokken personeel over de gevolgen van CDV en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt over personele aspecten.
- Richting georganiseerd overleg en medezeggenschap.
- Richting markt over de voornemens om eventueel aan te besteden en over de wijze waarop het CDV-proces wordt doorlopen.

*Verantwoordelijkheid:*

- De keuzen en beslissingen binnen het CDV-proces dienen op weloverwogen en verantwoorde wijze worden genomen.
- De intern of extern meedingende partij aan wie de opdracht is gegund heeft de verantwoordelijkheid om de afspraken na te komen zoals vastgelegd in contract of overeenkomst.

*Resultaatgerichtheid:*

- Het CDV-beleid richt zich op het bereiken van de doelstellingen
- Een CDV-proces wordt doorlopen om te komen tot een beslissing over in- of uitbesteden van betreffende dienst.



i.7 Het is van groot belang voor de levensvatbaarheid van het CDV-concept dat in elke fase van een CDV-proces objectiviteit en rechtvaardigheid wordt gewaarborgd, zowel binnen het betrokken departement als extern (met name richting mededingende marktpartijen). Indien deze objectiviteit en rechtvaardigheid niet kan worden gewaarborgd is de kans groot dat op den duur onvoldoende geïnteresseerden op de markt kunnen worden gevonden voor mededinging. Dit omdat men in dat geval niet de zekerheid heeft dat op basis van objectieve en transparante criteria gekozen wordt tussen de verschillende biedingen, maar dat de mogelijkheid bestaat dat interne biedingen een voorkeursbehandeling krijgen. Omdat mededingen veel inspanningen, tijd en geld kost, zal in zo'n geval veelal niet meer aan CDV-competities worden mee gedaan. Andersom zullen ook de dienstverlenende onderdelen binnen de rijksoverheid niet worden gestimuleerd om CDV als instrument te gebruiken, zodra de indruk ontstaat dat hun mededinging slechts symbolisch is omdat externe biedingen een voorkeursbehandeling krijgen.

i.8 Gewaarborgd moet dus worden dat tijdens een CDV-proces daadwerkelijk eerlijke competitie kan worden gegarandeerd die elke toets der kritiek kan doorstaan. In elk CDV-proces moet zijn gegarandeerd dat alle partijen dezelfde informatie krijgen en dezelfde onderhandelingsmogelijkheden. Tevens is het van belang dat bij de aanvang van de competitie voor elke partij duidelijk is welke spelregels gelden, hoe de aanbestedingsprocedure verloopt en welke gunningscriteria worden gehanteerd. Verder dient een duidelijk scheiding bestaan binnen de departementale organisatie tussen de functionarissen die een CDV-proces coördineren en beheersen (en tevens de objectieve keuze moeten maken tussen het interne bod en externe biedingen) enerzijds, en het betrokken interne onderdeel dat (o.b.v. het MEO) het interne bod opstelt anderzijds.

i.9 Een mogelijkheid is om het concept van Competitieve Dienstverlening vast onderdeel te laten uitmaken van de bedrijfsvoering binnen een departement. Voordeel hiervan is dat CDV structureel wordt toegepast bij investeringsbeslissingen en in de begrotingen en verantwoordingen. CDV krijgt dan een vaste plaats binnen de organisatie en heeft zijn directe weerslag op de bedrijfsvoering van dienstverlenende onderdelen.

i.10 Competitieve Dienstverlening kan nogal wat betekenen voor de departementale organisatie. Zo zullen in de loop der tijd belangrijke delen van de dienstverlening binnen een departement het CDV-proces kunnen gaan doorlopen. Dit vergt veel inspanningen, niet alleen voor de organisatie binnen het departement dat de CDV-processen begeleid, maar ook voor de interne onderdelen die eventueel bij een CDV-proces worden betrokken. Het opstellen van een intern bod ten behoeve van de competitie is namelijk een intensieve en tijdrovende bezigheid. Daarbij beïnvloedt CDV direct het betrokken personeel. CDV kan immers van invloed zijn op de personele samenstelling van het dienstverlenende onderdeel. Indien het interne onderdeel de competitie wint, vindt mogelijk aanpassing van haar organisatie plaats op basis van de zgn. Meest Efficiënte Organisatie (MEO). Indien een externe partij de competitie wint wordt bezien welke gevolgen dit heeft voor de structuur van het betrokken dienstonderdeel.

## Doelgroep van het handboek

i.11 Het handboek CDV is in principe bedoeld voor iedereen die direct bij CDV is of wordt betrokken. In de verschillende fasen van het CDV-proces spelen diverse actoren een rol. Voor elk van deze actoren zijn verschillende hoofdstukken van belang. De hoofdstukken zijn gegroepeerd rond de verschillende fasen van het proces. Per CDV-fase staat aangegeven wie hierbij is betrokken en hoe de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld.

i.12 Het handboek CDV heeft aldus de volgende doelgroepen:

<i>Doelgroep</i>	<i>Betrokkenheid</i>
<b>Actoren binnen de CDV-organisatie:</b>	
<i>De departementale organisatie die de CDV-processen begeleid</i>	<i>Bewaking en beheersing van CDV-trajecten. Besluitvoorbereiding. Bijwerking handboek</i>
<i>Projectleider</i>	<i>Leider van het projectteam, reeds betrokken bij de analysefase.</i>
<i>Projectteam CDV-traject</i>	<i>Uitvoering van het CDV-proces</i>
<i>Betrokken interne dienstverlenende onderdeel</i>	<i>Opstelling van de MEO en het interne bod. Hoofd van het onderdeel is deelnemer aan overleg met medezeggenschap</i>
<b>Besluitvormende actoren:</b>	
<i>Departementale leiding</i>	<i>Besluitvorming n.a.v. analyse, besluitvorming over keuze in- of uitbesteding</i>
<i>Verantwoordelijke topambtenaar</i>	<i>Verantwoordelijk voor CDV-beleid</i>
<b>Adviserende actoren:</b>	
<i>Departementaal onderdeel dat deskundig is op het gebied van aanbesteding</i>	<i>Advies en staffing op gebied van aanbesteding en contractering</i>
<i>Departementaal onderdeel dat verantwoordelijk is voor personeelsbeleid en overleg met OR en bonden.</i>	<i>Advies en staffing op gebied van personeelsbeleid. Deelnemer aan overleg met georganiseerd overleg</i>
<i>Juridische afdeling</i>	<i>Advies en staffing op gebied van contracten en aanbestedingsrecht</i>
<b>Overige betrokken actoren:</b>	
<i>Ondernemingsraden en vakbonden</i>	<i>Overleg over invloed op algemeen personeelsbeleid</i>

<i>De markt</i>	<i>Potentiële leveranciers van de dienst, mededingers in de tendering.</i>
-----------------	--

### **Status van het handboek**

i.13 Het handboek Competitieve Dienstverlening is een bij CDV-processen te gebruiken document ten behoeve van de functionarissen die direct betrokken zijn bij een CDV-proces. Dit betekent dat de systematiek van CDV rijksbreed wordt gevolgd. Een CDV-proces wordt doorlopen volgens de fasen welke in het handboek CDV worden gegeven. In het handboek CDV wordt per fase aangegeven welke activiteiten dienen te worden ontplooid, welke actoren hierbij betrokken zijn, welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd en waar de verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen.

i.14 Het handboek CDV biedt verder de gereedschappen die nodig zijn om het proces van Competitieve Dienstverlening zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen. CDV-beslissingen zullen niet over een nacht ijs worden genomen, maar zullen zoveel als mogelijk zijn gestoeld op grondig geanalyseerde en objectief meetbare gegevens. Hierbij zal volle aandacht worden gegeven aan de personele aspecten van CDV.

i.15 Dit handboek is generiek van opzet. Dat betekent dat in ieder geval de hoofdlijnen van de te doorlopen CDV-fasen zijn beschreven. Hierbij wordt aangegeven met welke aspecten in ieder geval rekening moet worden gehouden, wordt verwezen naar de belangrijkste reeds bestaande regelgeving en wordt aangegeven hoe deze regelgeving moet worden toegepast.

i.16 Het handboek geeft niet tot in detail aan wat er precies per fase moet gebeuren. Hiervoor is gekozen omdat elk CDV-proces specifieke kenmerken zal houden welke niet vóóraf eenduidig en uitputtend kunnen worden vastgelegd in regelgeving. De specifieke situaties die men in een CDV-proces kan tegenkomen, zijn onder andere sterk afhankelijk van de aard van de betreffende dienst, de voor de dienstverlening beschikbare personele en materiële middelen en de kenmerken van de markt en betrokken marktpartijen. Deze situaties zijn veelal moeilijk van te voren in te schatten.

Daarnaast laat het handboek op bepaalde onderdelen ruimte om specifiek per departement CDV in te richten. Het handelt hier met name over de fase van reikwijdtebepaling (per departement kunnen immers de afwegingen die bepalen welke dienst in aanmerking komt voor CDV verschillen), de wijze waarop ondernemingsraden en vakbonden betrokken worden bij het overleg over de personele gevolgen van CDV en de wijze waarop de CDV-organisatie wordt ingericht. Dit betekent dat het in de rede ligt dat de inhoud van hoofdstuk 2, hoofdstuk 12 en de wijze waarop in het gehele handboek de taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld, per departement kan verschillen.

i.17 Verder wordt binnen het handboek CDV verwezen naar andere van toepassing zijnde regelgeving en richtlijnen. Deze regelgeving en richtlijnen worden in het handboek, voor zover relevant, in hoofdlijnen weergegeven. Voor nauwkeurige bestudering ervan wordt echter naar de moederdocumenten zelf verwezen. Het betreft de volgende documenten:

- De Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG)
- HAFIR, m.n. Regeling Contractbeheer 1996
- De specifieke departementale regelingen m.b.t. overleg met ondernemingsraden en vakbonden.
- Comptabiliteitswet

Verder kan per departement specifieke regelgeving van toepassing zijn.

i.18 Het strekt tot aanbeveling om het handboek CDV binnen een departement uit te geven in de vorm van een richtlijn of aanwijzing vanuit het departementale onderdeel dat de verantwoordelijkheid heeft over de CDV-resultaten. Indien bij het doorlopen van een CDV-proces afwijking van de in het handboek beschreven procedures nodig is, dient hiervoor toestemming gevraagd te worden aan dat verantwoordelijke departementale onderdeel.

i.19 Ten slotte wordt opgemerkt dat er relaties bestaan tussen CDV en andere instrumenten binnen de rijksoverheid op het gebied van kwaliteits- en doelmatigheidsverbetering door middel van marktwerking. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de instrumenten Publiek Private Samenwerking PPS en innovatief aanbesteden worden genoemd. De verbanden en samenhang tussen deze instrumenten wordt verduidelijkt in *bijlage A*. Daarnaast zijn er natuurlijk andere mogelijkheden om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Gedacht kan worden aan interdepartementale samenwerking, facility sharing, benchmarking etc. Al deze instrumenten moeten op hun merites worden bezien. Met nadruk wordt echter aanbevolen om, indien de keuze valt op het gebruik van CDV om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren, dit instrument geheel volgens dit handboek in te zetten !

### **Procedure van bijwerking van het Handboek**

i.20 Het handboek CDV is een zich ontwikkelend document. De ervaringen en lessons-learned die bij een CDV-proces worden opgedaan worden zoveel mogelijk opgenomen in nieuwe versies van het handboek.

i.21 Het bijwerken van het handboek CDV wordt gedaan door de departementale organisatie die de CDV-processen begeleidt. Deze houdt een kennisbank bij waarin de ervaringen en lessons-learned van een CDV-proces worden opgenomen. De CDV-projectteams zijn verantwoordelijk voor het verzamelen van ervaringsgegevens en het identificeren van lessons-learned. Bij de laatste stap van elk CDV-proces, de evaluatiefase, voert het projectteam een evaluatie uit van het doorlopen proces en geeft daarbij tevens de ervaringen en lessons-learned aan. Deze evaluatie wordt aangeboden aan de departementale organisatie die de CDV-instrumentatie beheert. Jaarlijks (in januari) wordt het bestaande handboek met deze kennis bijgewerkt tot een nieuwe versie. Vervolgens wordt de nieuwe

versie verspreid binnen de relevante onderdelen van de departementale organisatie. Opgedane ervaringen en lessons-learned die van zodanig belang zijn dat onmiddellijke aanpassing van het handboek moet plaatsvinden, worden zo spoedig mogelijk binnen de organisatie verspreid in de vorm van supplementen op het handboek. Bij de jaarlijkse aanpassingen van het handboek worden deze ervaringen dan definitief opgenomen.

### **Hoe het handboek te gebruiken**

i.24 Het handboek CDV bestaat uit 5 delen. Deel I bestaat uit hoofdstuk 1 waarin het CDV-proces in hoofdlijnen wordt beschreven. Indien men een kort overzicht wil krijgen van hoe Competitieve Dienstverlening als proces werkt en uit welke fasen dit proces bestaat, dient men dit hoofdstuk te lezen. Tevens wordt in dit hoofdstuk uitgelegd hoe de organisatie die zich bezig zal houden met CDV-processen, is ingericht. Functionarissen die onderdeel uitmaken van de CDV-organisatie, zullen deel I dus moeten lezen. Verder kan men hierin lezen welke actoren bij CDV-processen zijn betrokken.

i.25 In de delen II, III en IV worden de belangrijkste onderdelen van het CDV-proces beschreven. Deel II handelt over het voortraject, deel III over het competitieve traject en deel IV gaat in op de fasen van contractvorming, implementatie en evaluatie. Aan het begin van elk deel is een toelichting opgenomen waarin de kern van het deel staat vermeld. Tevens heeft elk hoofdstuk een vaste structuur. Elk hoofdstuk begint met een inleiding waarin kort de inhoud van het hoofdstuk wordt samengevat. In de volgende paragrafen worden vervolgens per fase de te doorlopen stappen beschreven. Elk hoofdstuk eindigt met een overzicht van de rolverdeling van de bij de stappen betrokken actoren.

Deel II (het voortraject) is vooral van toepassing voor de organisatie die de CDV-processen begeleid, die met name verantwoordelijk zal zijn voor het uitvoeren van de reikwijdtebepaling en de analysefase. Omdat de projectleider veelal bij het CDV-proces zal worden betrokken vanaf de analysefase, is met name hoofdstuk 3 ook voor deze functionaris van belang.

Aangezien met het projectteam belast is met de uitvoering van het competitieve traject en de contractvorming, implementatie en evaluatie, zijn de delen III en IV voor dit team van wezenlijk belang om het CDV-proces op de juiste wijze te doorlopen. Echter ook andere actoren die bij het proces betrokken zullen worden (zoals bijvoorbeeld de adviseurs op het gebied van aanbesteding en de overlegprocedure met OR en vakbonden), zullen op de hoogte dienen te zijn van de inhoud van deze delen.

i.26 In deel V zijn enkele procedures opgenomen die bij meerdere fasen van het CDV-proces aan de orde zullen zijn. Het interne onderdeel dat een (voorlopig) MEO wil opstellen, zal dit aan de hand van het gestelde in hoofdstuk 10 dienen te doen. In hoofdstuk 11 worden de financiële methodieken die gebruikt moeten worden in de analysefase en de fase van keuze en gunning, nader weergegeven. Hoofdstuk 12, ten slotte, vat de procedures samen die aan de orde zijn met betrekking tot de betrokkenheid van ondernemingsraden en vakbonden. De CDV-organisatie dient van deze procedures op de hoogte te zijn voor een zorgvuldig verloop van het CDV-proces.

i.27 Het handboek CDV bestaat ten slotte uit een groot aantal bijlagen waarin verschillende onderdelen van het CDV-proces verder zijn uitgewerkt. Het betreft hier checklisten, functiebeschrijvingen en nadere detailleringen. In de toekomst zullen bijlagen worden toegevoegd met specifieke opgedane ervaringen bij eerder doorlopen CDV-processen. Deze bijlagen zijn specifiek bedoeld voor functionarissen die rechtstreeks bij het CDV-proces zijn betrokken.

**DEFINITIES**

**Competitieve Dienstverlening (CDV):** het in competitief verband vergelijken van interne levering van diensten met potentiële externe leveranciers op basis van objectieveerbare en meetbare gegevens. Dit met als doel om het produkt van de rijksoverheid te verbeteren en mogelijke budgettaire voordelen te behalen door het genereren van efficiencywinst.

**CDV-proces:** het proces dat begint met het doorlopen van de reikwijdtefase en eindigt bij de evaluatie van het doorlopen proces. Indien naar aanleiding van de analysefase wordt besloten om een dienstverlenend onderdeel te privatiseren, wordt het CDV-proces gestopt en wordt een separate privatiseringsoperatie doorlopen.

**CDV-concept:** het geheel van het beleid, de organisatiestructuur en het proces van de Competitieve Dienstverlening.

**Dienst:** Een activiteit bedoeld welke erop is gericht te ondersteunen bij de uitvoering van de taken van het departement. Het is een breed begrip dat in praktijk sterk varieert. Voorbeelden van diensten zijn: onderhoudsactiviteiten, automatiseringsactiviteiten, werving en selectie, arbo, personeels- en salarisadministratie, ingenieursdiensten, transport, catering, etc.

**Dienstverlening:** het voorzien in een dienst door een organisatie-onderdeel.

**Organisatie-onderdeel:** een begreemd deel van de departementale- of uitvoeringsorganisatie. In dit handboek worden hier met name onderdelen bedoeld die een of meerdere duidelijk af te bakenen diensten verlenen. Hierbij kan worden gedacht aan een onderhoudswerkplaats, een agentschap, een administratie-organisatie, een transportorganisatie, een zelfstandig bestuursorgaan etc.

**Reorganisatie:** een wijziging in de structuur en/of omvang van de organisatie, of van een deel daarvan, die betrekking heeft op ten minste 5 FTE's.

**Uitbestedingsvariant:** de mogelijkheid om anders dan door de bestaande uitvoering in de dienstverlening te voorzien. De volgende uitbestedingsvarianten kunnen bij CDV worden overwogen:

**Centrale Dienst:** uitbestedingsvariant waarbij vergelijkbare dienstverlening die in de bestaande situatie door meerdere organisatie-onderdelen wordt uitgevoerd, wordt ondergebracht in een met andere onderdelen gedeelde zelfstandige capaciteit.

**Uitbesteding:** Uitbestedingsvariant waarbij met een private dienstverlener een meerjarige overeenkomst voor uitvoering van de dienst wordt afgesloten en waarbij door beide partijen inspanningen worden verricht om de transitie naar en realisatie van de nieuwe situatie te bewerkstelligen.

**Partnering:** Vorm van uitbesteding waarbij de uitvoering aan meer partijen wordt gegund die ieder complementaire delen van de dienstverlening verzorgen.

**GOCO: Government-owned-contractor-operated:** vorm van uitbesteding waarbij contractueel wordt overeengekomen dat een private dienstverlener de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op zich neemt, waarbij de middelen waarmee de dienst tot stand wordt gebracht eigendom van de overheid blijven.

**Dienstinkoop:** uitbestedingsvariant waarbij met een private dienstverlener een over het algemeen kortlopende overeenkomst wordt gesloten inzake de verrichting van diensten en weinig inspanningen in transitie en realisatie nodig zijn.

**Privatisering:** Het (in beginsel geheel) beëindigen van de departementale betrokkenheid bij het leveren van een dienst door overdracht van activiteiten aan de private sector (actief afstoten) of door beëindiging daarvan (passief afstoten). Actieve afstoting kan geschieden door vervreemding van een onderdeel als “going concern” aan een bestaand particulier bedrijf danwel door verkoop van het staatsaandeel in een, voordien in de vorm van een NV of BV verzelfstandigd, onderdeel.

**Joint Venture:** NV waarvan de aandelen deels van de overheid en deels van het bedrijf zijn.



***LIJST VAN AFKORTINGEN***

CDV	Competitieve Dienstverlening
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
OA	Offerte Aanvraag
MEO	Meest Efficiënte Organisatie
PPC	Public Private Comparator
PPS	Publiek Private Samenwerking
PSC	Public Sector Comparator
PVE	Programma van Eisen

## **HOOFDSTUK 1: CDV: HET PROCES EN DE ORGANISATIE**

### **Inleiding**

1.1 In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het proces van Competitieve Dienstverlening op hoofdlijnen inhoudt. CDV wordt in dit handboek procesmatig benaderd. Het CDV-proces wordt grafisch weergegeven en de verschillende CDV-fasen worden samengevat.

1.2 Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de organisatie rondom CDV binnen een departement kan worden opgezet. Deze beschrijving van de CDV-organisatie is in zoverre richtinggevend, dat bij de organisatie in ieder geval enkele uitgangspunten dienen te worden gewaarborgd. Logischerwijs kan echter de daadwerkelijke inrichting per departement verschillen. In de paragraaf over de CDV-organisatie worden dan ook de relevante verantwoordelijkheden op zowel besluitvormend, beheersend als uitvoerend niveau slechts in hoofdlijnen beschreven. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de actoren die betrokken kunnen zijn bij het CDV-proces. Sommige actoren zijn bij het gehele proces betrokken, andere slechts in bepaalde CDV-fasen. Ook dit hangt echter af van de specifieke situatie bij het betrokken departement.

### **Het CDV-proces**

1.3 Het CDV-proces gaat uit van het in competitief verband vergelijken van interne levering van diensten met potentiële externe leveranciers, op basis van objectieerbare en meetbare gegevens. Het is een proces waarmee uiteindelijk gekozen moet worden tot de keuze: Blijft de dienst door de departementale organisatie geleverd worden of wordt de dienstverlening uitbesteed?

1.4 CDV is gericht op het op de meest efficiënte wijze verkrijgen van dienstverlening die voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Een CDV-proces richt zich dus op het vraagstuk van inbesteden of uitbesteden van diensten. Hierbij concentreert het CDV-proces zich op de dienstverlening, zoals bijvoorbeeld het verrichten van onderhoud of het verlenen van automatiseringsdiensten.

1.5 CDV heeft de volgende kenmerken:

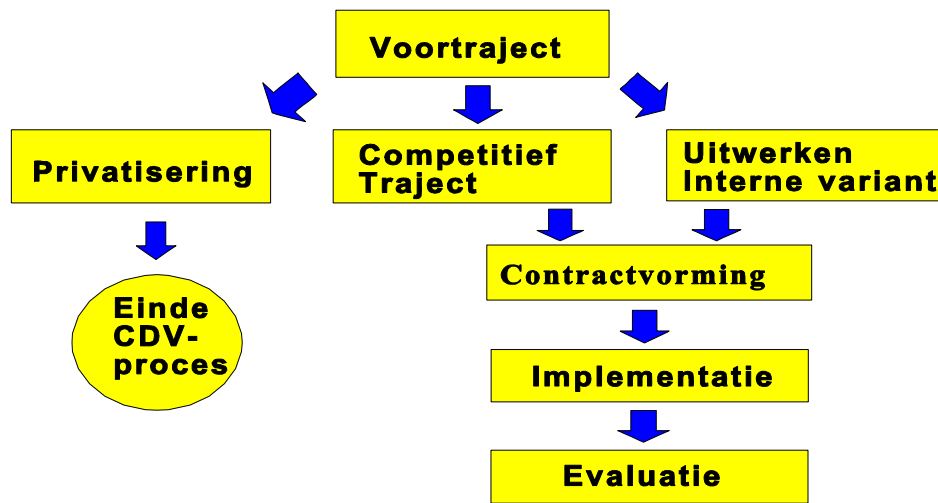
- In principe komt elke vorm van dienstverlening, of onderdelen die diensten verlenen, in aanmerking voor CDV.
- Competitie tussen potentiële leveranciers van een dienst.
- Uitbesteding van de dienstverlening is geen doel op zich. Hiervoor wordt alleen gekozen indien dat om efficiency-overwegingen een betere optie is dan interne dienstverlening.
- Beslissingen komen tot stand op basis van objectieerbare en meetbare gegevens.
- De bestaande interne leverancier van de dienst kan meedingen.
- Het interne bod is gebaseerd op de zgn. “Meest Efficiënte Organisatie”
- CDV is een vast onderdeel van de bedrijfsvoering.

1.6 Het CDV-proces bestaat uit twee trajecten: het zgn. “voortraject” en het zgn. “competitieve traject”. Het vóortraject bestaat uit 2 fasen. Allereerst worden in de reikwijdtefase op basis van bepaalde criteria de diensten aangewezen die in aanmerking komen voor CDV. Per dienst worden de bij CDV te hanteren randvoorwaarden alsmede de te behalen doelstellingen vastgesteld. Hierbij wordt opgemerkt dat de afwegingen die in de reikwijdtefase worden gemaakt per specifiek departement kunnen verschillen. De departementen zijn hier vrij in, ware het niet dat in ieder geval de in punt 1.5 beschreven kenmerken van toepassing dienen te blijven. Na de bepaling van de reikwijdte gaat de betreffende dienst de analysefase in. In de analysefase wordt onderzocht in hoeverre het CDV-proces ook daadwerkelijk binnen de gestelde randvoorwaarden kan worden gerealiseerd en wordt geanalyseerd hoe de vastgestelde doelstellingen met CDV ook daadwerkelijk kunnen worden gehaald. Op basis van de informatie welke in de analysefase is opgedaan, wordt een oordeel gevormd over de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van het starten van het competitieve traject van CDV. Het competitieve traject wordt gestart als in de analysefase blijkt dat op de markt de potentie aanwezig is om de betreffende diensten op de economisch meest gunstige wijze aan te bieden, terwijl de gestelde doelstellingen kunnen worden gehaald. Het is echter ook mogelijk dat uit de analyse blijkt de bestaande interne dienstverlening kan worden geprivatiseerd. In dit geval wordt een privatiseringsoperatie gestart en het CDV-proces stopgezet. Ten slotte kan uit de analyse blijken dat uitvoering van de dienstverlening door de markt niet mogelijk of onwenselijk is. Het CDV-proces zal zich dan geheel richten op een verdere uitwerking van de interne variant.

1.7 De kern van het competitieve traject van het CDV-proces is dat een aanbestedingsprocedure wordt gestart waarmee de markt wordt benaderd om mee te dingen met het verkrijgen van de betreffende dienstverleningsopdracht. Hierbij kan tevens het interne organisatie-onderdeel meedingen dat op dat moment voor de dienstverlening zorgdraagt. Het competitieve traject van het CDV-proces bestaat uit 3 fasen en zal uiteindelijk resulteren in een keuze voor die leverancier die het voor het Rijk economisch meest gunstige bod uitbrengt. Dat kan zowel een private marktpartij zijn als het meedingende interne onderdeel.

1.8 Zowel als het competitief traject is afgerond als na de uitwerking van de interne variant, worden de gemaakte afspraken met de geselecteerde leverancier vervolgens contractueel vastgelegd. Daarna vindt een implementatiefase plaats. Elk CDV-proces eindigt uiteindelijk met een evaluatie.

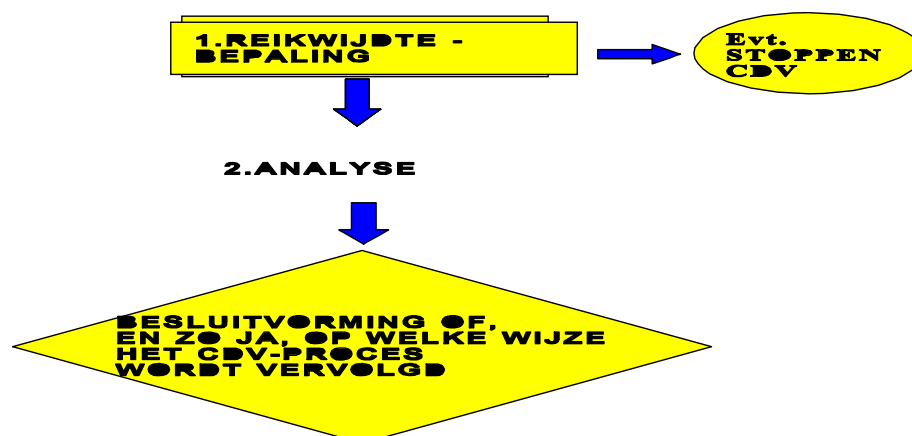
1.9 CDV kan als volgt grafisch worden weergegeven:



De verschillende fasen en stappen van zowel het vóórtraject als het competitieve traject worden in het onderstaande in hoofdlijnen beschreven. Voor nadere detaillering van de fasen en stappen wordt verwezen naar de hoofdstukken 2 tot en met 9. Elke fase wordt in een apart hoofdstuk beschreven.

### Het CDV-proces in hoofdlijnen: het vóórtraject

1.10 Het vóórtraject van het CDV-proces bestaat uit 2 fasen: de reikwijdtebepaling en de analysefase.



1.11 **De reikwijdtebepaling:** De fase van de reikwijdtebepaling is onderverdeeld in 5 stappen:

De eerste stap van de reikwijdtefase is gericht op het vaststellen van de diensten die in aanmerking komen voor CDV. Allereerst komen diensten in aanmerking voor CDV zodra omvangrijke investeringen aan de orde zijn of zodra bepaalde interne (b.v. een reorganisatie) of externe factoren (b.v. tekort aan arbeidskrachten) actueel zijn die de in- of uitbestedingsvraag voor die dienst relevant maken. Tevens komt bij afloop van de contractperiode van levering van een dienst door een externe leverancier, de betreffende dienst wederom in aanmerking voor CDV. Het initiëren van diensten die in aanmerking komen voor CDV geschiedt door het bureau CDV (zie punt 1.34 e.v.).

1.12 De tweede stap van de reikwijdtefase bestaat uit het door het bureau CDV vaststellen van de mogelijkheid om CDV toe te passen op de geselecteerde dienst. Dit geschiedt aan de hand van een aantal criteria waaraan de dienst moet voldoen om het CDV-proces verder te kunnen doorlopen. Zo zal bijvoorbeeld het CDV-proces in ieder geval niet worden voortgezet d.m.v. een competitief traject indien op de markt geen potentiële leveranciers bestaan.

1.13 Voor de diensten waarvan de mogelijkheid van CDV is vastgesteld, worden, als derde stap van de reikwijdtebepaling, de randvoorwaarden geformuleerd die bij het doorlopen van het CDV-proces van toepassing zijn. De randvoorwaarden zijn situatie- en departementafhankelijk en moeten voor ieder CDV-proces opnieuw worden bepaald. Er zijn randvoorwaarden te stellen op wettelijk en juridisch gebied, op politiek en bestuurlijk gebied, op uitvoeringstechnisch gebied, op personeel en financieel gebied en op het gebied van continuïteit. Deze randvoorwaarden hebben als doel om te waarborgen dat bij de CDV-keuze wordt voldaan aan alle aan de dienstverlening gerelateerde minimale eisen. Gedurende het verloop van het CDV-proces wordt op enkele kritische momenten gemeten in hoeverre tijdens het proces aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

1.14 De vierde stap in de reikwijdtebepaling betreft de formulering van de zgn. preferentiecriteriën. Deze criteriën omvatten de doelstellingen welke met behulp van het CDV-proces moeten worden behaald. Gedurende het verloop van het CDV-proces wordt op enkele kritische momenten gemeten in welke mate dat deze doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

1.15 Ten slotte wordt in de vijfde stap van de reikwijdtebepaling een planning opgesteld waarbij wordt bepaald op welk moment welke dienst het verdere CDV-proces in gaat en wordt de dienst aangemeld voor de analysefase. De planning wordt door de Stuurgroep CDV (zie punt 1.34 e.v.) vastgesteld.

1.16 **De analysefase:** Zodra de planning dit aangeeft wordt een bepaalde dienst vervolgens aangemeld voor de analysefase, de 2e fase in het vóórtraject. De analyse wordt verricht door het bureau CDV in overleg met de aangestelde projectleider. Bij de analyse wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande materiekennis bij het betrokken onderdeel.

1.17 De analysefase bestaat uit 8 stappen. De eerste stap die in deze fase wordt gezet is het verrichten van een analyse van de bestaande interne dienstverlening, de zgn. interne analyse. In deze stap wordt informatie verzameld over de aard, omvang en functie van de betreffende dienstverlening en de kenmerken van het uitvoerende onderdeel. Tevens worden de in de reikwijdte vastgestelde randvoorwaarden en doelstellingen nader geoperationaliseerd en gespecificeerd.

1.18 In de tweede stap van deze fase wordt een analyse gemaakt van de verschillende mogelijke uitbestedingsvarianten. Bezien wordt welke varianten, gezien de gestelde randvoorwaarden en doelstellingen, in aanmerking kunnen komen en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Tijdens deze stap wordt onder andere de principiële vraag beantwoord of het departement het nodig vindt om enige beheersinvloed te houden op de betreffende dienstverlening of dat de uitvoering van de dienstverlening volledig aan de markt kan worden overgelaten. Indien de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze dienstverlening volledig kan verdwijnen, kan aldus de principiële keuze voor privatisering van de dienstverlening worden gemaakt. Aangezien in dit geval geen sprake meer kan zijn van mededinging door het interne onderdeel dat op dat moment nog de dienst verleent, wordt het CDV-proces gestopt en wordt een separaat privatiseringstraject gestart. De beslissing tot privatiseren wordt door de minister genomen. Indien overigens sprake is van een dienstverlenende activiteit die direct te maken heeft met een (voor het departement) wettelijk taak, is de privatiseringsoptie niet wenselijk aangezien wettelijke taken onder directe invloed dienen blijven te staan van de betreffende minister.

1.19 In de derde stap wordt vervolgens het voorlopig Programma van Eisen opgesteld. In dit voorlopig PVE wordt inzicht gegeven in de definiëring van de dienst waaraan in de toekomst daadwerkelijk behoefte bestaat. Dit wordt zoveel mogelijk in output-termen gedaan, zoals het aangeven van aantallen, kwaliteitseisen en tijdsnormen. Hierbij wordt vastgesteld aan welke eisen de dienstverlening moet voldoen. Tevens wordt hierbij rekening gehouden met de in stap 2 geanalyseerde mogelijke uitbestedingsvarianten.

1.20 Daarna kan door het betrokken onderdeel een Voorlopige Meest Efficiënte Organisatie (voorlopige MEO) worden opgesteld (stap 4). Een MEO is een organisatie die diensten voortbrengt conform de eisen in het PVE, op een zodanige wijze dat dit, over een periode van minimaal de contractduur, doch niet korter dan 5 jaar, aantoonbaar de meest efficiënte voortbrenging is die binnen die organisatie mogelijk is, rekening houdend met de randvoorwaarden en doelstellingen die bij het CDV-proces zijn gesteld. De uitgangspunten en randvoorwaarden bij de opstelling van het voorlopig MEO zijn hetzelfde als bij de opstelling van het MEO en nader beschreven in hoofdstuk 10. Het voorlopig MEO moet reeds in de analysefase worden ontwikkeld omdat in deze fase wordt bepaald op welke wijze het CDV-proces verder moet worden doorlopen.

1.21 In stap 5 wordt een marktverkenning verricht waarbij de marktpartijen die in potentie in aanmerking komen voor levering van de dienst in kaart worden gebracht. Doel hiervan is dat inzicht wordt verkregen in het aantal en de kenmerken van de potentiële leveranciers. Er zal een zgn. “market survey” moeten worden gehouden waarin een inschatting plaatsvindt van de mogelijkheden welke op de markt bestaan om te voldoen aan het voorlopig PVE. Inzicht

moet worden verkregen in de bij de potentiële leveranciers bestaande personeelscapaciteit, deskundigheid en materiële en financiële middelen. Tevens moet een eerste inschatting worden gemaakt van de betrouwbaarheid en levensvatbaarheid van de betreffende bedrijven, als ook van de bestaande prijzen en tarieven van vergelijkbare dienstverlening. In praktijk zal blijken dat voor bepaalde soorten dienstverlening met behulp van een marktverkenning reeds veel relevante informatie kan worden verkregen over de mogelijkheden op de markt om de dienst te verrichten. Bij andere soorten dienstverlening zal hierin echter pas bij het daadwerkelijk doorlopen van het competitieve traject inzicht kunnen worden verkregen.

1.22 In de zesde stap wordt op basis van de verkregen informatie een financiële analyse verricht. De wijze waarop deze financiële analyse moet plaatsvinden is omschreven in hoofdstuk 11 van het handboek.

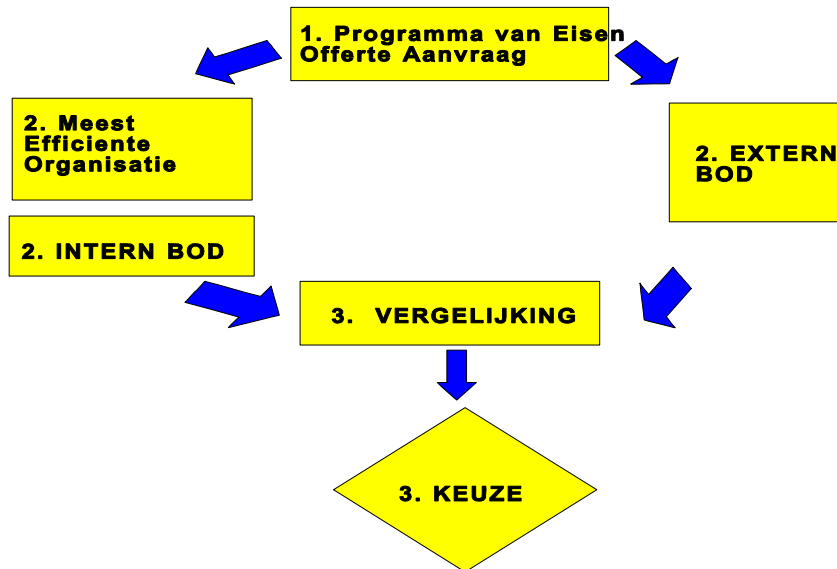
1.23 Vervolgens wordt in de zevende stap voor zowel de investingsvariant als de mogelijke aanbestedingsvarianten een inschatting gemaakt van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. Om het optimale resultaat te kunnen bereiken, worden hierbij alle mogelijke aanbestedingsvarianten in ogenschouw genomen. Zo wordt niet alleen gekeken naar aanbesteding, maar bijvoorbeeld ook naar de mogelijkheid van publiek-private samenwerking of de zgn “government-owned-contractor-operated” vorm. Verder wordt expliciet bezien of bepaalde interne varianten als het opzetten van een Centrale Dienst mogelijkheden biedt die tijdens het CDV-proces nader moeten worden onderzocht.

1.24 De analyse wordt afgesloten met de vastlegging, door het bureau CDV, van de resultaten van de analyse in een rapport die wordt aangeboden aan de Stuurgroep CDV. In het analyserapport wordt advies gegeven over de vraag of, en zo ja hoe, het CDV-proces wordt vervolgd. Hierbij wordt tevens een voorlopige voorkeur voor een bepaalde variant aangegeven. Op basis van het analyse-rapport neemt de Stuurgroep CDV een beslissing over het vervolg van CDV. Hierbij zijn vier mogelijkheden aanwezig:

1. De principiële keuze wordt gemaakt dat de beheersinvloed op de betreffende dienstverlening volledig aan de markt kan worden overgelaten. Gekozen wordt voor het privatiseren van de bestaande dienstverlening. Het CDV-proces wordt gestopt en een privatiseringsoperatie wordt opgestart;
2. Het benaderen van de markt is onmogelijk of onwenselijk. Het CDV-proces zal zich geheel richten op het verder uitwerken van de interne variant door de Meest Efficiënte Organisatie te effectueren;
3. Het benaderen van de markt is mogelijk en wenselijk. Het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgestart. De vergelijking tussen het voorlopig MEO en de bij de marktverkenning verkregen informatie over de mogelijkheden op de markt geeft aanleiding om een bod van het interne onderdeel mee te laten dingen;
4. Het benaderen van de markt is mogelijk en wenselijk. Het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgestart. De vergelijking tussen het voorlopig MEO en de bij de marktverkenning verkregen informatie over de mogelijkheden op de markt geeft géén aanleiding om een bod van interne onderdeel mee te laten dingen.

### Het CDV-proces in hoofdlijnen: het competitieve traject

1.25 Het competitieve traject bestaat uit 3 fasen. De uitvoering van deze fasen wordt verricht door het speciaal hiervoor ingestelde projectteam, onder leiding van de reeds in het vóórtraject aangewezen projectleider.



1.26 **Opstellen van Programma van Eisen en Offerte Aanvraag:** De eerste fase richt zich op het opstellen van het Programma van Eisen (PVE) en de Offerte Aanvraag (OA). Het Programma van eisen maakt een belangrijk onderdeel uit van de offerte Aanvraag (OA) welke zal worden opgestuurd aan alle betrokken marktpartijen. De bestaande interne organisatie krijgt tegelijkertijd een Offerte Aanvraag toegezonden. In de Offerte Aanvraag worden de aanbestedingsprocedures uitgelegd en wordt aan de diverse partijen aangegeven welke uitbestedingsvarianten mogelijk zijn en welke randvoorwaarden en doelstellingen relevant zijn.

1.27 Het PVE kan pas worden opgesteld nadat een gedetailleerde bestudering van de benodigde dienstverlening heeft plaatsgevonden. In het Programma van Eisen wordt de gewenste dienstverlening namelijk beschreven in termen van output, aangevuld met o.a. kwaliteitsnormen en tijdsnormen. Om te weten welke marktpartijen mee kunnen dingen en welke mogelijkheden de markt heeft om de gevraagde dienstverlening te kunnen verrichten wordt tevens nader marktonderzoek gedaan. In wezen is dit een soort “fact finding” waarbij zoveel mogelijk relevante informatie wordt verkregen.

1.28 Tijdens de fase van opstelling van ten eerste de PVE en ten tweede de OA wordt tevens de aanbestedings-procedure bepaald welke in het competitieve traject van het CDV-proces zal worden gehanteerd. Tevens is mogelijk dat bij sommige uitbestedingsvarianten geen van deze aanbestedingsprocedures hoeven te worden toegepast. Het bureau CDV dient de aanbestedingsprocedure goed te keuren. Dit geschiedt in overleg met deskundigen op dit gebied binnen het departement.



1.29 **Ontwikkelen van het interne bod:** In de 2e fase van het competitieve traject van het CDV-proces worden, op basis van de Offerte Aanvraag, zowel door de externe partijen als het interne onderdeel biedingen voorbereid. Het interne bod zal zijn gebaseerd op de ontwikkeling van een zogenaamde Meest Efficiënte Organisatie (MEO) waarbij de bestaande organisatie wordt omgevormd tot een maximaal haalbare efficiënte organisatie. Deze MEO kan afwijken van de bestaande wijze van dienstverlening doordat, ten eerste, het Programma van Eisen niet meer beschrijft hoe de dienst moet worden geleverd maar zich geheel richt op waaraan precies behoefte is. Ten tweede wordt het bestaande interne onderdeel uitgedaagd om een met de markt concurrerend bod te doen. Mogelijkheden om de bestaande wijze van “productie” te optimaliseren moeten daarbij worden benut. Bij het ontwikkelen van de MEO kan het interne onderdeel gebruik maken van de binnen het departement bestaande deskundigheid op het gebied van procesoptimalisatie en organisatiekunde. Ook kan een beroep worden gedaan op ondersteuning door extern advies. Het ontwikkelen van de MEO dient echter volledig gescheiden van de CDV-organisatie (CDV-bureau, projectleider en projectteam) te geschieden.

1.30 **Vergelijking van biedingen en keuze:** De 3e fase van het competitieve traject bestaat uit het vergelijken van de verschillende biedingen door het projectteam. Bij deze vergelijking worden de financiële richtlijnen gevolgd zoals beschreven in hoofdstuk 11 van het handboek CDV. Tevens wordt bij de vergelijking gezien welk bod de doelstellingen het beste realiseert. Dit zijn niet alleen maar financiële doelstellingen, maar ook doelstellingen van bestuurlijke en operationele aard. De keuze tussen de biedingen vindt plaats op grond van de vooraf bekendgestelde gunningscriteria. Indien wordt gekozen voor een extern bod, kiest men tegelijkertijd de in dat bod beschreven uitbestedingsvariant. Indien wordt gekozen voor het interne bod, zal de in dat bod opgenomen MEO moeten worden gerealiseerd. De keuze wordt door het projectteam voorgelegd aan de Stuurgroep CDV en uiteindelijk bekrachtigd door de minister.

### **Het CDV-proces in hoofdlijnen: de contractvorming, implementatie en evaluatie**

1.31 **Contractvorming:** De afspraken tussen de opdrachtgever en de geselecteerde leverancier van de dienst dienen in een contract te worden vastgelegd. In het contract worden de wederzijdse verplichtingen vastgelegd. De opdrachtnemer verplicht zich tot het verrichten van de dienstverlening conform de eisen zoals gesteld in het PVE. De opdrachtgever verplicht zich tot tijdige betaling indien de dienst conform eisen wordt geleverd. Indien wordt gekozen voor het interne bod zal het betrokken interne onderdeel de in het bod omschreven MEO dienen te realiseren. Dit zal meetbaar, in termen van dienstverlening en efficiency, worden vastgelegd in een interne overeenkomst.

1.32 **Implementatie:** Zowel aan de interne als aan de externe varianten zijn uitgebreide implementatieprocessen verbonden. Bij bepaalde vormen van uitbesteding is bijvoorbeeld sprake van overname van personeel en (eigendom van) middelen. Veelal zijn hieraan transitietrajecten verbonden. Ook bij het voortzetten van de interne dienstverlening kunnen aanpassingen van de bestaande organisatie en bedrijfsvoering nodig zijn. Tijdens deze fase

dienen plannen worden opgesteld en uitgevoerd op het gebied van transitie, personeel, communicatie en verificatie.

1.33 **Evaluatie:** De laatste fase van het CDV-proces betreft uiteindelijk de evaluatie. Het doorlopen CDV-traject dient te worden geëvalueerd, zowel met betrekking tot het doorlopen van het CDV-proces als met betrekking tot de gehanteerde instrumentatie. Deze evaluaties worden door het bureau CDV verricht. Tevens wordt het resultaat van het CDV-proces periodiek geëvalueerd. De mogelijkheid wordt open gehouden dat wanneer de resultaten tegenvallen, de initiële CDV-keuze wordt heroverwogen. Dit kan betekenen dat indien het interne onderdeel het MEO niet realiseert, overwogen kan worden alsnog tot uitbesteding over te gaan. Tevens kan het betekenen dat indien de externe leverancier de afspraken in het contract niet nakomt, overwogen kan worden de dienstverlening weer in te besteden. De periodieke evaluatie geschiedt binnen de auditstructuur van het departement.

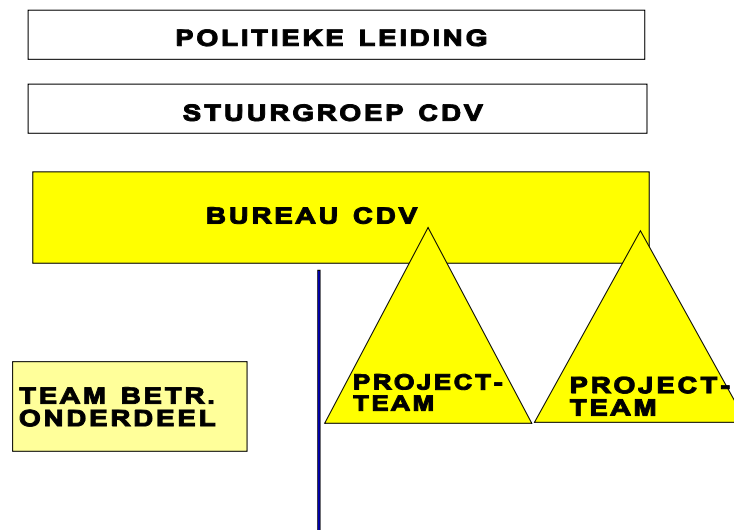
### **De CDV-organisatie**

1.34 Het is om meerdere redenen van belang dat binnen elk departement een CDV-organisatie wordt opgezet. CDV-processen kunnen namelijk alleen maar succesvol zijn, als zij begeleid worden door functionarissen die het complexe proces begrijpen en ervaring hebben opgedaan met ermee te werken. Verder is het voor CDV noodzakelijk dat te allen tijde objectiviteit zoveel mogelijk wordt gewaarborgd, op meerdere gebieden. Allereerst zal er intern het departement een onderdeel moeten zijn dat functioneel los staat van de diensten die in aanmerking kunnen komen voor CDV. Alleen dan kunnen objectieve beslissingen, los van belangen, worden genomen m.b.t. de reikwijdtebepaling en de uitkomsten van de analyse. Betreffend onderdeel is daarnaast betrokken bij het voorbereiden van besluitvorming over keuzen die in het CDV-proces moeten worden gemaakt. Als dit onderdeel niet geheel losstaat van de meedingende interne organisatie dan kunnen de meedingende marktpartijen terecht bezwaar in dienen tegen de beslissing.

Naast dit interne onderdeel dat de CDV-processen coördineert en begeleid (in vervolg wordt dit het “bureau CDV” genoemd), is het raadzaam dat de topambtenaar die voor het departement verantwoordelijk is voor bedrijfsvoering tevens verantwoordelijk wordt gemaakt voor CDV. De CDV-organisatie dient te ressorteren onder deze topambtenaar, die hierover verantwoording aflegt aan de politieke leiding. Aangeraden wordt dat deze topambtenaar tevens een gremium voorziet waar de ambtelijke leiding van het departement op alle functionele gebieden deel van uitmaakt. Dit gremium (in het vervolg “Stuurgroep CDV” genoemd) bereidt de besluitvorming door de politieke leiding voor en bewaakt de voortgang van CDV-processen. Gezien de grote organisatorische consequenties van CDV wordt geadviseerd dat de belangrijkste keuzen binnen CDV-processen door de politieke leiding van het departement worden genomen.

In het onderstaande wordt dan ook, om het CDV-concept praktisch uitvoerbaar te maken, een bepaalde CDV-organisatiestructuur voorgesteld. Per departement kan de precieze invulling ervan echter verschillen, al naar gelang de specifieke departementale situatie.

De voorgestelde organisatiestructuur bestaat uit de volgende niveau's:



1.35 Tussen het projectteam en het betrokken onderdeel is een scheidingswand (ookwel de zgn “fire wall”) aangegeven. Deze scheiding is noodzakelijk om de objectiviteit binnen het CDV-proces te garanderen. Dit is tevens de reden om de uitvoerende projectteams organisatorisch direct onder het bureau CDV te hangen. Ondanks dat de projectleiders worden gerecruteerd uit de departementale onderdelen die onderwerp zijn van CDV, maken zij gedurende het CDV-proces deel uit van het CDV-bureau en leggen direct verantwoording af aan de topambtenaar die verantwoordelijk is voor het CDV-beleid. In de projectteams worden voornamelijk functionarissen opgenomen van het betrokken onderdeel. Het projectteam is zo geformeerd dat een balans bestaat tussen materiedeskundigheid en objectiviteit.

1.36 **Het besluitvormend niveau:** De politieke leiding stelt de reikwijdte vast, beslist of en zo ja op welke de wijze het CDV-proces na de analysefase wordt voortgezet en beslist over de uiteindelijke in- of uitbesteding van een organisatie-onderdeel en over de vorm ervan.

1.37 De Stuurgroep CDV keurt de projectorganisatie en projectplannen goed, benoemt de projectleider, bewaakt de voortgang van de CDV-processen, beslist t.a.v. deelstappen binnen het CDV-proces en stemt in eventuele bijstellingen van het CDV-instrumentarium. Daarnaast stelt de Stuurgroep de voortgangsrapportage per kwartaal aan de politieke leiding vast. De invulling van de Stuurgroep CDV hangt af van de specifieke departementale situatie

1.38 **Het sturende en beheersende niveau: het bureau CDV:** Het CDV-bureau is de spil van het programmamanagement van CDV. Dit bureau heeft een instrumentele, coördinerende en sturende taak: het is verantwoordelijk voor het bijhouden en verder ontwikkelen van CDV-procedures en CDV-instrumenten, de opstelling van het Plan van Aanpak per CDV-proces, de bewaking van de voortgang van de CDV-processen en de besluitvormingsvoorbereiding. Het CDV-bureau voert zelf de analysefase uit en toetst verder de werkzaamheden van het uitvoerende projectteam.

1.39 Het CDV-bureau wordt ondersteund door functionarissen die deskundig zijn op het gebied van aanbestedingsprocedures en aanbestedingsrecht, contractvorming en personeelsbeleid. Zij leveren tijdens bepaalde fasen van het CDV-proces de benodigde specifieke deskundigheid. Dit is geen volledige dagtaak maar de beschikbaarheid over goed ingevoerde contactpersonen/specialisten is hiermee zekergesteld.

1.40 ***Uitvoerend niveau:*** De uitvoering wordt gedaan door de per CDV-proces in te stellen projectteams. Elk projectteam staat onder leiding van een projectleider die tijdelijk wordt gedetacheerd bij het CDV-bureau en via dit bureau aan de verantwoordelijke topambtenaar verantwoording aflegt. De projectleider is afkomstig uit het betrokken beleidsterrein en wordt benoemd door de voorzitter van de Stuurgroep CDV (een standaard functie-omschrijving voor de projectleider is in *bijlage B* gevoegd). De produkten van een projectteam worden getoetst door het CDV-bureau aan de hand van het handboek CDV en het per proces opgestelde Plan van Aanpak. De leden van het projectteam worden door het bureau CDV gerecruteerd in overleg met de projectleider en vertegenwoordigen specifieke deskundigheid op gebied van financiën, technologie, juridische aspecten, aanbesteding, contractering en personele aspecten. De leden van het projectteam hebben niet zozeer kennis in huis van de dienstverlening die het CDV-proces doorloopt, maar met name van de wijze waarop het CDV-proces moet worden doorlopen. Het projectteam stelt, in het kader van de aanbestedingsprocedure, het Programma van Eisen en de Offerte Aanvraag op en voert de vergelijking tussen het interne bod en de externe biedingen uit.

1.41 Binnen het organisatie-onderdeel dat onderworpen is aan het CDV-proces wordt een team geformeerd die zich bezig houdt met de ontwikkeling van de MEO en de opstelling van het interne bod. Dit team is tevens de informatieverstrekker aan het CDV projectteam. Verder zijn dit interne team en het projectteam van bureau CDV echter functioneel geheel van elkaar gescheiden.

### **Actoren bij CDV**

1.42 Zowel binnen als buiten het departement zijn op verschillende niveau's en bij de diverse stappen van CDV meerdere actoren betrokken bij het proces. Het is van belang dat de functionarissen die direct deelnemen aan een CDV-proces weten welke actoren dit zijn en zich bewust zijn van de verschillende meespelende belangen en invalshoeken.

1.43 In het onderstaande overzicht wordt een indruk gegeven van de verschillende betrokken actoren. Dit overzicht is niet uitputtend, maar noemt wel de belangrijkste actoren.

<b>Actor</b>	<b>Betrokkenheid</b>
Politieke leiding	Orgaan dat zich uitspreekt over de hoofdkeuzen in het CDV-proces: bepaling reikwijdte, doorgang van CDV en de keuze tot in- of uitbesteding of wel of niet privatiseren.
Stuurgroep CDV	Besluitvoorbereidend orgaan t.b.v. Politieke leiding. Stelt tussenstappen van CDV vast. Bewaakt voortgang van CDV-processen, keurt projectorganisatie en -plannen goed, stemt in met bijstellingen van het instrumentarium, stelt voortgangsrapportage vast per kwartaal aan politieke leiding.
Bureau CDV	Coördinerend en procesbeheersend orgaan. Voert de analyse uit. Bewaakt de toepassing van het instrumentarium en stelt dit bij n.a.v. opgedane ervaringen. Ressorteert onder de voor CDV verantwoordelijke topambtenaar.
Deskundigen o.g.v. aanbesteding	Stelt specifieke deskundigheid o.g.v. aanbestedingsprocedures beschikbaar aan het bureau CDV
Deskundigen o.g.v. personeel	Stelt specifieke deskundigheid o.g.v. rechtspositie en arbeidsvoorwaarden beschikbaar aan het bureau CDV. Coördineert het overlegtraject m.b.t. het betrokken personeel.
Juridische afdeling	Stelt specifieke deskundigheid o.g.v. contracten en aanbestedingsrecht beschikbaar aan het bureau CDV.
Chef/directeur van betrokken onderdeel	Verantwoordelijk voor de interne begeleiding van het CDV-proces. Indien afnemer van de dienst: betrokken bij het formuleren van de PVE en de kwaliteitsbewaking van de dienstverlening
Betr. Onderdeel	Verzamelt de door het projectteam van het CDV-bureau benodigde informatie over bedrijfsvoering, ontwikkelt MEO en stelt intern bod op
Extern Advies	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evt. Ingehuurd door bureau CDV t.b.v. analysefase (marktverkenning)</li> <li>2. Evt. Ingehuurd door projectteam t.b.v. opstelling PVE of vergelijking van de biedingen.</li> <li>3. Evt. Ingehuurd door betrokken onderdeel t.b.v. ontwikkeling MEO en opstelling intern bod.</li> </ol>
Vakbonden	Wordt door of namens de politieke leiding overleg mee gevoerd over het bij reorganisaties in het kader van CDV toe te passen bijzonder arbeidsvoorwaardelijk instrumentarium en de mogelijke effecten van die reorganisaties op het algemeen personeelsbeleid.

Ondernemingsraden	De chef/directeur van de diensteenheid voert met de ondernemingsraad overleg over de gevolgen van het CDV-traject voor het personeel van de diensteenheid.
-------------------	--

### **Financiële verantwoordelijkheid**

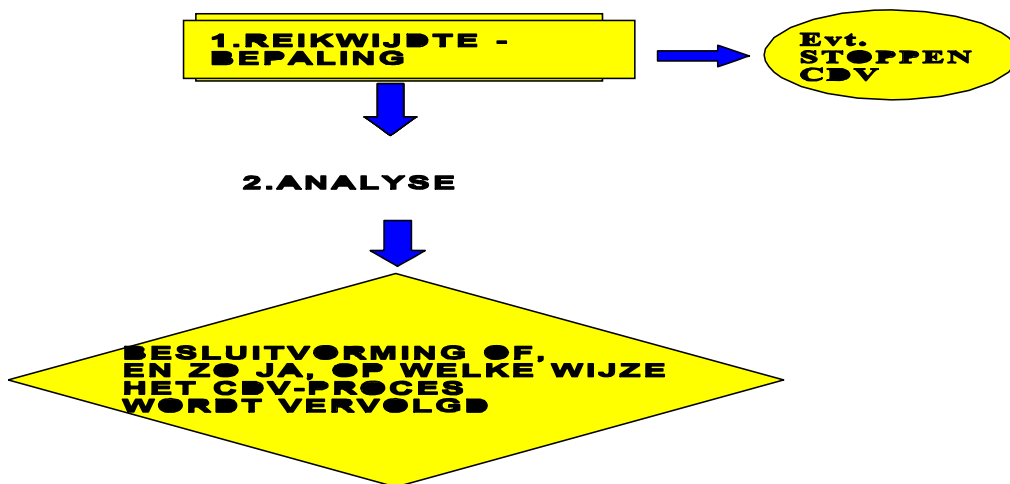
1.44 Alle uitgaven die door het bureau CDV en het projectteam moeten worden gemaakt om een CDV-proces te doorlopen gaan ten laste van het daarvoor gereserveerde budget van de verantwoordelijke topambtenaar. De uitgaven die gemaakt moeten worden door het beleidsterrein waaronder de betreffende dienst of het betreffende onderdeel ressorteert komen ten laste van dat beleidsterrein. Deze uitgaven, zoals de uitgaven die nodig zijn ten behoeve van de ontwikkeling van een MEO en de opstelling van een intern bod, dienen te worden betrokken bij de kosten- en uitgavencalculatie van het interne bod. (zie hoofdstuk 11 van het handboek).

## DEEL II: HET VOORTRAJECT

### Toelichting

Het CDV-proces bestaat uit twee trajecten: het voortraject en het competitieve traject. In dit deel wordt het voortraject beschreven. Het vóórtraject bestaat uit 2 fasen. Allereerst worden in de eerste fase, de reikwijdtefase, op basis van enkele criteria de diensten aangewezen die in aanmerking komen voor CDV. Per dienst worden de bij CDV te hanteren randvoorwaarden alsmede de te behalen doelstellingen vastgesteld, waarna de betreffende dienst de analysefase in gaat. In de tweede fase, de analysefase, wordt onderzocht in hoeverre het CDV-proces ook daadwerkelijk binnen de gestelde randvoorwaarden kan worden gerealiseerd en wordt geanalyseerd hoe de vastgestelde doelstellingen met CDV ook daadwerkelijk kunnen worden bereikt. Op basis van de informatie welke in de analysefase is opgedaan, wordt een oordeel gevormd over de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van het starten van het competitieve traject van CDV. Het competitieve traject wordt gestart als in de analysefase blijkt dat op de markt de potentie aanwezig is om de betreffende diensten op de economisch meest gunstige wijze te verlenen, terwijl verder de gestelde doelstellingen kunnen worden gehaald. Het is ook mogelijk dat uit de analyse blijkt dat de bestaande interne dienstverlening kan worden geprivatiseerd. In dit geval wordt een privatiseringsoperatie gestart. Ten slotte kan uit de analyse blijken dat uitvoering van de dienstverlening door de markt niet mogelijk of wenselijk is. Het CDV-proces zal zich dan geheel richten op een verdere uitwerking van de interne variant.

Het voortraject is als volgt grafisch weer te geven:

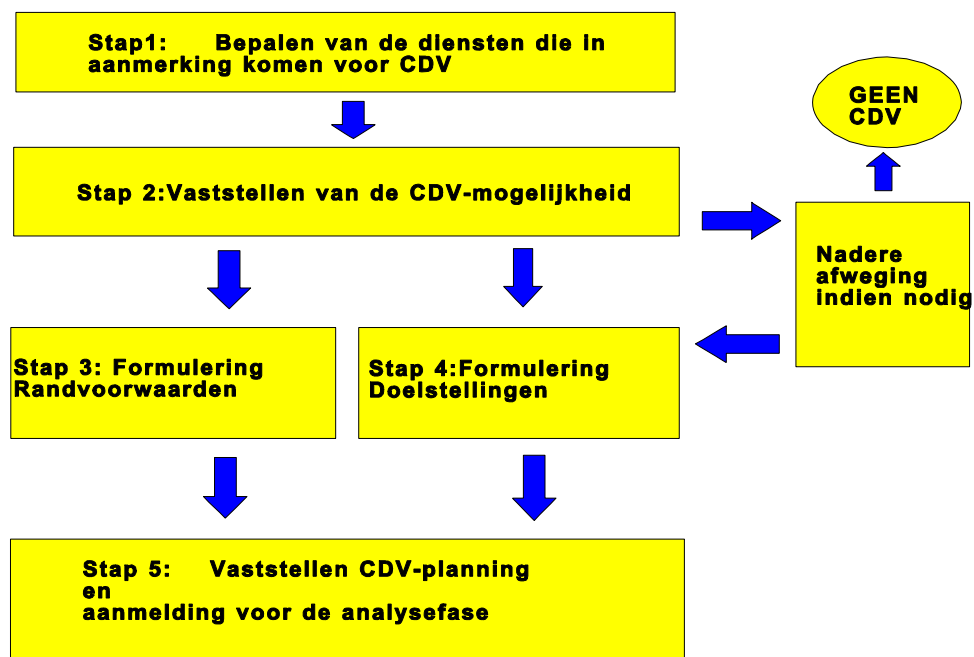


In dit deel zal in hoofdstuk 2 de reikwijdtefase worden beschreven. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de analysefase aan de orde.

**HOOFDSTUK 2: FASE 1: DE REIKWIJDTEBEPALING****Inleiding**

2.1. In dit hoofdstuk wordt de fase van de reikwijdtebepaling beschreven. De reikwijdtebepaling is gericht op het onderscheiden van de diensten binnen het departement (incl. de uitvoerende diensten !) die in aanmerking komen voor CDV. Op grond van diverse overwegingen worden diensten of onderdelen aangewezen om het CDV-proces verder in te gaan. Op basis van de uiteindelijke keuze wordt een planning gemaakt waarin wordt aangegeven welke diensten of onderdelen op welk moment aangemeld worden voor de analysefase.

In dit hoofdstuk worden de stappen beschreven die doorlopen moeten worden tijdens de fase van reikwijdtebepaling. Opgemerkt wordt dat de wijze waarop binnen de reikwijdtebepaling afwegingen worden gemaakt, kunnen verschillen. De reikwijdtebepaling bestaat uit 5 stappen en ziet er qua structuur als volgt uit:





## De stappen van de reikwijdtebepaling

### Stap 1: Het bepalen van de diensten die in aanmerking komen voor CDV.

2.3 In deze stap wordt beschreven wanneer bepaalde diensten in aanmerking komen voor CDV.

2.4 Diensten komen in aanmerking voor CDV wanneer zij voldoen aan één of meerdere van de volgende criteria:

- a) *Presteren*: blijven prestaties achter(wege), bijvoorbeeld door gebrek aan personeel, gebrek aan opdrachten of als gevolg van achterblijvende kwaliteit van het personeel of binnen de organisatie, dan valt te overwegen om CDV toe te passen.
- b) *Reorganiseren*: reorganisaties maken het logisch om uitdrukkelijk ook de mogelijkheid te bezien van alternatieve uitvoering door, of met, een private partij.
- c) *Investeren*: indien er investeringen plaatsvinden dan dient hierbij de vraag te worden gesteld of de markt deze investering niet voor het departement kan verrichten.

2.5 Voor alle reeds uitbestede diensten zal voor afloop van het contract met de uitvoerder opnieuw worden bezien of zij voor het CDV-proces in aanmerking komen.

2.6 De initiële selectie van de diensten die in aanmerking komen voor CDV wordt verricht door het bureau CDV.

2.7 Bij de initiële selectie van de diensten wordt tevens een keuze gemaakt ten aanzien van de afbakening van de dienst. Aan een kant is het mogelijk dat het één expliciet geselecteerde dienst betreft. Aan de andere kant kan het ook een groep samenhangende diensten betreffen van een organisatie-onderdeel of zelfs van verschillende organisatie-onderdelen. Bij deze keuze spelen zowel praktische overwegingen een rol als aspecten van efficiency (het beoordelen van mogelijke synergie-effecten) en effectiviteit.

### Stap 2: De vaststelling van de mogelijkheid van CDV per dienst

2.8 Tijdens de 2e stap van de reikwijdtebepaling worden de diensten die in aanmerking zijn gebracht voor CDV getoetst aan enkele criteria. Hierbij wordt op basis van objectiveerbare gronden bezien of het daadwerkelijk mogelijk is om de dienst het CDV-proces in te laten gaan. Deze toetsing wordt verricht door het bureau CDV die, indien nodig, gebruik maakt van noodzakelijke materiekkennis bij het betrokken beleidsterrein.

De hierbij te hanteren criteria zijn de volgende:

- de mate waarin de dienstverlening aan wettelijke kaders is gebonden
- de omvang van de kosten voor de uitvoering van de dienst
- de mate waarin concurrentie aanwezig is
- de mate waarin de dienst generiek van aard is
- de mate van mogelijke afbakening van de dienst
- de mate waarin zekerheid van levering is te verkrijgen

2.9 Bij de toetsing van de diensten worden aldus allereerst de volgende vragen gesteld:

- a) Is de uitbesteding van de dienst niet in strijd met een bestaand wettelijk kader ?
- b) Zijn de kosten voor de uitvoering van de betreffende dienst substantieel?

Als bovenstaande vragen met “ja” worden beantwoord kan over worden gegaan naar de volgende vier vragen:

- c) Is er voldoende concurrentie op de markt en wordt met een eventuele uitbesteding géén monopolist gecreëerd ?
- d) Is de dienst voldoende generiek van aard ? D.w.z. dat er is geen sprake is van zgn. departementspecifieke investeringen (in kennis en materieel).
- e) Is de dienst duidelijk en afdoende te definiëren (is de output meetbaar en calculeerbaar) en is de dienst uit het bestaande proces af te scheiden en te ontkoppelen ?
- f) Is er voldoende zekerheid van levering te krijgen (zijn in de contractvorming alle eisen en randvoorwaarden voldoende af te dekken) ?

2.10 Indien minstens drie van de vragen c tot en met f met “ja” worden beantwoord: dan gaat de dienst het CDV-proces in. Bij minder aantal “ja” is nadere afweging nodig.

### **Stap 3: Formulering van de randvoorwaarden**

2.11 Nadat de eerste twee stappen van de reikewijdtefase zijn doorlopen zijn de diensten die het CDV-proces voortzetten vastgesteld. In stap 3 van deze fase wordt vervolgens per dienst bepaald aan welke eisen het resultaat van het CDV-proces moet voldoen. In- of uitbestedingsvarianten die niet aan deze randvoorwaarden voldoen vallen bij voorbaat af.

2.12 Tijdens het CDV-proces wordt op drie beslismomenten bezien in hoeverre de mogelijke varianten aan de randvoorwaarden voldoen. Dit zijn de volgende momenten:

- a) *De analysefase:* De keuze of wel of niet het competitieve traject wordt ingegaan is afhankelijk van de toetsing van de varianten aan de vastgestelde randvoorwaarden.
- b) *De vaststelling van het Programma van Eisen:* Bij de opstelling van het PVE wordt getoetst of de in het PVE opgenomen eisen aan de dienstverlening binnen de vastgestelde randvoorwaarden vallen.
- c) *De gunning:* Bij de vergelijking tussen de verschillende biedingen wordt gekozen voor de bieding die voldoet aan alle vastgestelde randvoorwaarden. Dit kunnen overigens meerdere biedingen zijn.

2.13 De randvoorwaarden zijn sterk situatie- en departement-afhankelijk en moeten voor ieder CDV-proces opnieuw en kritisch worden overwogen. De randvoorwaarden worden per CDV-proces door het bureau CDV opgesteld. De Stuurgroep CDV stelt deze vast. In de onderstaande tabel wordt een niet-limitatief overzicht gegeven van mogelijk te stellen randvoorwaarden.

Wettelijke/juridische randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering binnen de mogelijkheden van wettelijke taakopdracht</li> <li>• Voldoende zekerheid tot afdekking van de ministeriële verantwoordelijkheid</li> <li>• Voldoende mogelijkheden voor toezicht en ingrijpen</li> </ul>
Politiek/bestuurlijke randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende politiek/maatschappelijk draagvlak</li> <li>• Voldoende zekerheid van betrouwbaarheid en integriteit van leverancier</li> <li>• Handhaven werkgelegenheid in bepaald gebied</li> </ul>
Uitvoeringstechnische randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan minimale levertijdvoorwaarden</li> <li>• Voldoende flexibiliteit m.b.t. wijzigingen in volume en aard van de dienst</li> <li>• Volledige levering (door één leverancier) van het gevraagde dienstenpakket</li> <li>• Voldoen aan de professionele maatstaf</li> <li>• Voldoen aan kwaliteitsspecificaties</li> <li>• Handhaving van benodigd voortzettingsvermogen en vaar/wal-verhouding binnen residuele organisatie</li> <li>• Voldoende behoud van smart buyership (kennis om contract te kunnen managen en kwaliteit van inkoop te kunnen beoordelen)</li> </ul>
Personele randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan een gelijkwaardig niveau van arbeidsvoorwaarden (zowel primaire arbeidsvoorwaarden als wachtgeldregeling, ziektekosten-verzekering en pensioensystemen)</li> <li>• Voldoen aan eisen m.b.t. doorgroeimogelijkheden</li> </ul>
Financiële randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal investeringsniveau</li> <li>• Maximaal kostenniveau</li> <li>• Minimalisatie van financieel risico</li> </ul>
Voorwaarden van continuïteit bij uitbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eisen t.a.v. aandeel contract t.o.v. totale omzet</li> <li>• Voldoen aan eis van continuering na afloop contractperiode (bij zelfde of andere leverancier)</li> </ul>

Hierbij wordt opgemerkt dat een aantal van bovenstaande randvoorwaarden moeilijk objectiveerbaar zijn. Bij deze randvoorwaarden dient in ieder geval bij elke toetsing een afdoende antwoord gekregen te worden, welke wordt goedgekeurd door de verantwoordelijke topambtenaar (zie 2.16).

2.14 Per CDV-proces moeten niet alleen de relevante randvoorwaarden worden vastgesteld, maar ook moeten de erbij horende marges, indien mogelijk, worden bepaald. Per randvoorwaarde worden de minimale c.q. de maximale niveau's benoemd.

2.15 Van bovenstaande mogelijke randvoorwaarden kan niet altijd op voorhand zekerheid worden verkregen dat eraan wordt voldaan. Daarbij zijn sommige randvoorwaarden niet kwantitatief, maar kwalitatief van aard. Binnen het CDV-proces dient dan ook zoveel mogelijk inzicht te worden verkregen en reevante informatie te worden verzameld zodat de zekerheid over het voldoen aan de randvoorwaarden toeneemt naarmate het CDV-proces vordert. Op elk beslismoment wordt een risicomodel opgesteld waarop per alternatief het niveau van de randvoorwaarde zichtbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt tevens de bijbehorende mate van zekerheid aangegeven. Een voorbeeld van een dergelijk risicomodel is opgenomen in *bijlage C*.

#### Stap 4: Formulering van de doelstellingen

2.16 Naast het formuleren van de randvoorwaarden vindt in de reikwijdtefase tevens de formulering plaats van de doelstellingen. Het betreft criteria op basis waarvan op de drie beslismomenten keuzen tussen alternatieven kunnen worden gemaakt. Het aangeboden (of ingeschatte) niveau van deze criteria bepaalt de voorkeur. Het verschil tussen randvoorwaarden en doelstellingen is de volgende. Randvoorwaarden zijn te beschouwen als eisen waaraan de uitvoeringsvarianten en/of de aanbieders in ieder geval moeten voldoen. Bij de randvoorwaarden worden minimale c.q. maximale niveau's benoemd. Indien niet aan de randvoorwaarden wordt voldoen, vallen de uitvoeringsvarianten en/of aanbieders af als optie voor het CDV-proces. Aan doelstellingen worden echter streefwaarden gekoppeld (bijvoorbeeld: de levertijd van de dienst is 5 dagen). Van de uitvoeringsvarianten en/of aanbieders wordt vervolgens bezien in hoeverre men deze streefwaarde haalt of erbij in de buurt komt. De variant en/of aanbieder die de doelstellingen het beste haalt, zal uiteindelijk worden verkozen.

2.17 De doelstellingen zijn sterk situatie-afhankelijk en moeten voor ieder CDV-proces opnieuw en kritisch worden geformuleerd. De doelstellingen worden per CDV-proces door het bureau CDV ontwikkeld en vastgesteld door de Stuurgroep CDV. In de onderstaande tabel wordt een niet-limitatief overzicht gegeven van mogelijk vast te stellen doelstellingen.

Financieel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te behalen efficiencywinst</li> <li>• Integrale kostprijs</li> <li>• Vermogensbeslag</li> <li>• Financieel risico</li> </ul>
Technisch operationeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levertijd</li> <li>• Kwaliteit van de dienstverlening</li> <li>• Flexibiliteit</li> <li>• Innovatief vermogen</li> </ul>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personele acceptatie</li> <li>• Duur transitieperiode</li> <li>• Omvang reorganisatie</li> <li>• Mate van continuïteit</li> </ul>

2.18 Om de afweging te kunnen maken moeten de verschillende uitbestedingsvarianten en aanbieders op deze criteria worden beoordeeld. Vervolgens kunnen deze beoordelingen met elkaar worden vergeleken. Op elk beslismoment wordt een doelstellingenmodel opgesteld waarop per alternatief het niveau van het criterium zichtbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt tevens de bijbehorende mate van zekerheid aangegeven. Een voorbeeld van een dergelijk model is opgenomen in *bijlage D*. Omdat de dimensies van de doelstellingen kunnen verschillen, kunnen deze niet met een optelsom tot een eindscore worden gebracht. Op de beoordelingen wordt dan ook een multi-criteria beslissingsmethode toegepast. De te gebruiken methode is uitgewerkt in *bijlage E*.

2.19 Zowel de randvoorwaarden als de doelstellingen kunnen pas in de analysefase, nadat m.b.v. de interne analyse beter inzicht in de dienstverlening is verkregen, worden geoperationaliseerd.

### Stap 5: Opstellen van CDV-planning en aanmelding voor analysefase

2.20 Nadat de diensten en de bijbehorende randvoorwaarden en preferentiecriteriën zijn bepaald, wordt een planning opgesteld waarbij wordt bepaald op welk moment welke dienst het CDV-proces verder zal doorlopen en kan worden aangemeld voor de analysefase. Deze planning wordt opgesteld door het bureau CDV en gefiatteerd door de Stuurgroep CDV.

### Rolverdeling

2.21 In de reikwijdtebepalingsfase zijn de rollen als volgt verdeeld:

Actor	Rol
Politieke leiding	Vaststelling van de reikwijdtebepaling
Stuurgroep CDV	Goedkeuring doelstellingen en randvoorwaarden per CDV-proces, vaststellen CDV-planning, besluitvoorbereiding Politieke leiding
Bureau CDV	Selectie diensten voor CDV, vaststellen mogelijkheid van CDV per dienst, in concept opstellen van doelstellingen en randvoorwaarden
Projectleider/Beleidsterrein	Inbreng van materiekkennis over geselecteerde diensten

## **HOOFDSTUK 3: DE ANALYSEFASE**

### **Inleiding**

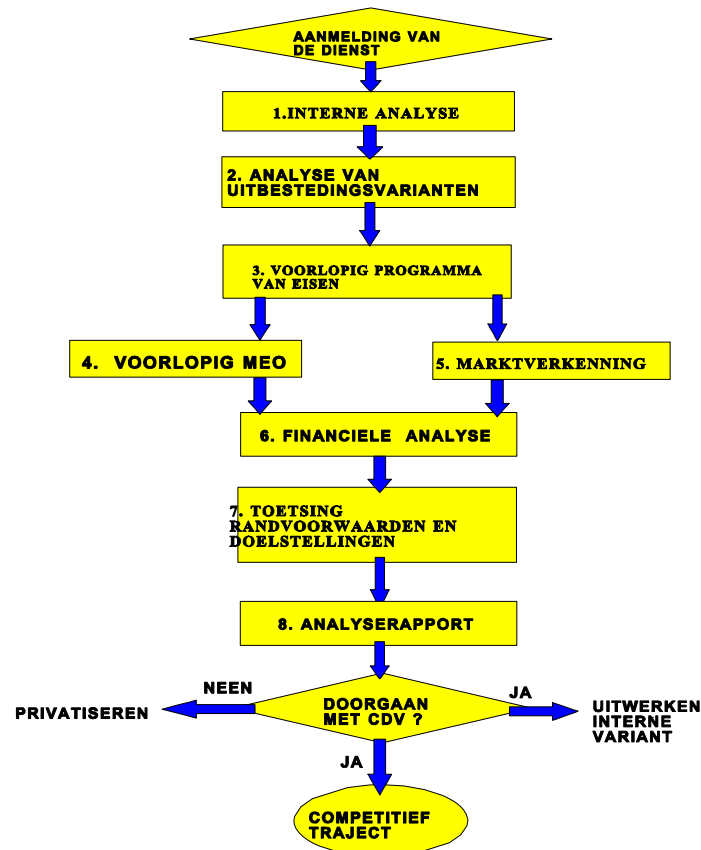
3.1 De analyse, die door het bureau CDV wordt verricht, fungeert als voorbereiding om tot besluitvorming te komen over het vervolg van het CDV-proces. Door het verrichten van een analyse van de bestaande interne dienstverlening, het opstellen van een voorlopig programma van eisen, het uitvoeren van een marktverkenning en het laten definiëren van een globale Meest Efficiënte Organisatie, wordt het mogelijk om voor zowel de inbestedingsvariant als de verschillende uitbestedingsvarianten een inschatting te maken in hoeverre aan de gestelde randvoorwaarden kan worden voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. De analysefase resulteert dan ook in een beslissing van de Stuurgroep CDV of het CDV-proces dient te worden vervolgd en zo ja, binnen welke kaders het CDV-proces kan worden uitgewerkt.

3.2 De analysefase is in het CDV-proces opgenomen teneinde te voorkomen dat het competitief traject wordt ingegaan terwijl dat bij nader inzien niet zinvol is. Het starten van het competitieve traject betekent dat een volledige projectorganisatie wordt opgezet en dat een aanbestedingsprocedure wordt opgestart waarbij de markt wordt benaderd over de komende competitie. Dit vereist voldoende zekerheid over de voortzetting van het CDV-proces. Ook kan hiermee worden voorkomen dat de markt voor niets veel inspanning verricht in het voorbereiden en ontwikkelen van biedingen en de markt het vertrouwen in het CDV-concept binnen het departement verliest.

3.3 De analysefase bestaat uit 8 stappen. Op basis van de planning die in de reikwijdte-fase is opgesteld, wordt een dienst op een gegeven moment bij het bureau CDV aangemeld voor de analysefase. De eerste stap die in deze fase wordt gezet is het verrichten van een analyse van de bestaande interne dienstverlening, de zgn. interne analyse. In deze stap wordt informatie verzameld over de aard, omvang en functie van de betreffende dienstverlening en de kenmerken van het uitvoerende onderdeel. Tevens worden de in de reikwijdte vastgestelde randvoorwaarden en doelstellingen nader geoperationaliseerd en gespecificeerd. In de tweede stap van de analyse wordt bezien welke uitbestedingsvarianten mogelijk bij het CDV-proces relevant zijn. Bezien wordt welke varianten, gezien de gestelde randvoorwaarden en doelstellingen, in aanmerking kunnen komen en wat de voor- en nadelen van de varianten zijn. In de derde stap wordt vervolgens het voorlopig Programma van Eisen opgesteld. Daarna kan door het betrokken onderdeel een Voorlopige Meest Efficiënte Organisatie (voorlopig MEO) worden opgesteld (stap 4) en wordt een marktverkenning verricht waarbij de marktpartijen die in potentie in aanmerking kunnen komen voor levering van de dienst in kaart worden gebracht (stap 5). In de zesde stap wordt op basis van de verkregen informatie een financiële analyse verricht van alle mogelijke (inbestedings- en uitbestedings-)varianten. De wijze waarop deze financiële analyse moet plaatsvinden is omschreven in hoofdstuk 11 van het handboek. Vervolgens wordt in de zevende stap voor zowel de inbestedingsvariant als de mogelijke uitbestedingsvarianten een inschatting gemaakt van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. De analyse wordt afgesloten met de vastlegging, door het bureau CDV, van de resultaten van de analyse in een rapport dat wordt aangeboden aan de Stuurgroep CDV.

Het analyserapport sluit af met een advies over de vraag of, en zo ja hoe, het CDV-proces kan worden vervolgd. Hierbij wordt tevens een voorlopige voorkeur voor een bepaalde variant aangegeven. De stuurgroep CDV bereidt vervolgens de besluitvorming voor ten behoeve van de Politieke leiding. Op basis van het rapport neemt tenslotte de politieke leiding een beslissing over het vervolg van CDV.

3.4. De analyse ziet er aldus als volgt uit:



## De analysefase per stap toegelicht

### De aanmelding

3.5 De aanmelding van een dienst vindt plaats bij de voor CDV-verantwoordelijke topambtenaar, waaronder het bureau CDV ressorteert dat de analyse gaat uitvoeren. Bij de analyse is tevens de projectleider betrokken die, zodra aanmelding heeft plaatsgevonden, z.s.m. wordt aangewezen en voor de duur van het CDV-traject onderdeel uitmaakt van Bureau CDV. Indien n.a.v. de analyse de beslissing wordt genomen om niet door te gaan met het CDV, zal geen projectteam worden opgericht. Bij de analyse van de bestaande interne dienstverlening zal zoveel als mogelijk gebruik worden gemaakt van de expertise van het onderdeel dat die dienst levert.

### Stap 1: Interne analyse

3.6 De interne analyse richt zich op het verkrijgen van inzicht in de aard, omvang en functie van de dienstverlening en de kenmerken van het uitvoerende onderdeel. Informatie moet worden ingewonnen over de noodzakelijke activiteiten die worden verricht om tot de bestaande dienstverlening te komen, de ervoor benodigde personele en materiële middelen, de gebruikte infrastructuur en de eraan verbonden kosten en uitgaven. Verder moet worden geanalyseerd wie precies de afnemers van de dienst zijn en welke relaties met hen bestaan. Van belang is dat inzicht wordt verkregen in de specifieke wensen en eisen van die klanten aan de dienstverlening in termen van hoeveelheid, kwaliteit, levertijd, flexibiliteit e.d.

3.7 Tevens zal een inventarisatie moeten worden gemaakt van de personele en materiële middelen en de infrastructuur welke eventueel een rol zouden kunnen gaan spelen bij sommige uitbestedingsvarianten.

3.8 Bij de interne analyse zal ook moeten worden gekeken naar een mogelijke samenhang van de onderzochte dienstverlening met andere activiteiten en -onderdelen. Zo zal moeten worden gezien in hoeverre de onderzochte dienstverlening samen valt met de fysieke grenzen van het uitvoerende onderdeel. Het is mogelijk dat meerdere onderdelen bij het departement dezelfde dienst leveren of dat een onderdeel naast de betreffende dienst ook nog andere diensten levert. Bij de interne analyse moet inzichtelijk worden gemaakt wat de beste afbakening is van de betreffende dienstverlening om zoveel mogelijk voordeel met CDV te kunnen behalen.

3.9 De randvoorwaarden en doelstellingen die in de reikwijdtebepalingsfase zijn vastgesteld, kunnen nu, naar aanleiding van de ingewonnen informatie over de aard, omvang en functie van de dienstverlening, nader worden geoperationaliseerd. Bij de randvoorwaarden kunnen minimale c.q. maximale niveau's worden benoemd, zodat de randvoorwaarden in het vervolg van het CDV-proces als knock-out criteria kunnen fungeren. De vastgestelde doelstellingen kunnen daarbij nader worden gespecificeerd.

3.10 Om de volledigheid van de interne analyse te waarborgen is in *bijlage F* een checklist opgenomen met onderwerpen en aandachtspunten die bij de interne analyse aan de orde moeten worden gebracht.

## **Stap 2: Analyse van de mogelijke uitbestedingsvarianten**

3.11. Op basis van de informatie die is opgedaan bij de interne analyse en gezien de geoperationaliseerde randvoorwaarden en gespecificeerde doelstellingen, wordt door het bureau CDV een analyse verricht van de uitbestedingsvarianten die in dit CDV-proces relevant kunnen zijn.

3.12 In de inleiding zijn de uitbestedingsvarianten die in een CDV-proces een rol kunnen spelen nader gedefinieerd. Door het bureau CDV wordt op basis van de beschikbare informatie een selectie gemaakt van de uitbestedingsvarianten die in het betreffende CDV-proces zouden kunnen worden toegepast.



3.13 Zo zal bijvoorbeeld moeten worden gezien of binnen de departementale organisatie meerdere onderdelen betrokken zijn bij de uitvoering van dezelfde soort dienstverlening. Is dit het geval, dan moet worden geanalyseerd of tussen deze onderdelen op een zodanig wijze kan worden samengewerkt dat de optie van een Centrale Dienst realiseerbaar zou kunnen zijn en wat daarvan de voor- en nadelen zijn. De optie van samenwerking kan overigens ook de grenzen van het departement overschrijden. Indien bij andere departementen vergelijkbare dienstverlening plaatsvindt, kan ook de mogelijkheid worden gezien in hoeverre samenwerking met andere departementen aan de orde kan zijn. Het zien van de voor- en nadelen van een bepaalde optie zal tevens bij de andere aanbestedingsvormen moeten worden toegepast.

3.14 In deze stap zal tevens de principiële vraag moeten worden beantwoord of het departement het noodzakelijk acht om enige beheersinvloed te houden op de betreffende dienstverlening of dat de uitvoering van de dienstverlening volledig aan de markt kan worden overgelaten. Indien de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze dienstverlening volledig kan verdwijnen, kan aldus de principiële keuze voor privatisering van de dienstverlening worden gemaakt. Aangezien in dit geval geen sprake meer kan zijn van mededinging door het interne onderdeel dat op dat moment nog de dienst verleent, zal het CDV-proces worden gestopt en een separaat privatiseringstraject worden gestart. Het moge duidelijk zijn dat indien er sprake is van een dienstverlenende activiteit die direct te maken heeft met een (voor het departement) wettelijk taak, privatisering niet wenselijk is. Wettelijke taken dienen onder directe invloed te blijven staan van de minister.

### **Stap 3: Voorlopig Programma van Eisen (PVE)**

3.15 Naar aanleiding van de bij de interne analyse verkregen informatie en rekening houdend met de relevante randvoorwaarden en doelstellingen kan nu door bureau CDV, i.o.m. de projectleider, een voorlopig Programma van Eisen worden opgesteld. In dit voorlopig PVE wordt inzicht gegeven in de omschrijving van de dienst waaraan het departement in de toekomst daadwerkelijk behoefte heeft. Dit is reeds zoveel mogelijk in output-termen vastgelegd, zoals het aangeven van aantallen, kwaliteitseisen en tijdsnormen. Hierbij wordt duidelijk omschreven aan welke randvoorwaarden de dienstverlening moet voldoen. Tevens wordt hierbij rekening gehouden met de in stap 2 geanalyseerde mogelijke aanbestedingsvarianten. Het voorlopig PVE wordt door het bureau CDV opgesteld en omschrijft de “soll-positie” van de dienstverlening.

3.16 Het PVE dat in de analysefase wordt ontwikkeld dient zo volledig mogelijk te worden opgesteld. In principe is dit mogelijk gezien de informatie die bij de interne analyse is verkregen. Ook de randvoorwaarden en doelstellingen zijn reeds voldoende geoperationaliseerd om de PVE zo volledig mogelijk op te stellen. Het PVE heeft in deze fase echter een voorlopige status omdat in sommige gevallen bij de aanbestedingsprocedure die in het competitieve traject wordt opgestart, de mogelijkheid bestaat om met de potentiële leveranciers over de inhoud van het PVE te communiceren. In deze gevallen krijgt het voorlopige PVE pas tijdens de aanbestedingsprocedure een definitieve status. E.e.a is echter afhankelijk van de te volgen aanbestedingsprocedure. Zie hoofdstuk 5.

3.17 Bij de opstelling van het voorlopig PVE wordt door het bureau CDV tevens een lijst opgesteld met de verschillende eisen die aan eventuele potentiële externe leveranciers worden gesteld. Deze lijst vormt reeds een eerste opzet van selectiecriteria waarop eventueel meedingende leveranciers worden beoordeeld.

3.18 Op basis van het voorlopige PVE kan tevens een voorlopige indicatie worden gemaakt van de financiële omvang van de eventuele aanbesteding (indien het competitieve traject wordt ingegaan) en kan daarmee worden bepaald of de EU-regelgeving van toepassing is.

#### **Stap 4: Ontwikkeling van een voorlopig MEO**

3.19 Op basis van het voorlopige PVE kan het interne organisatie-onderdeel dat de betreffende dienst levert, reeds een voorlopige Meest Efficiënte Organisatie (MEO) ontwikkelen. De uitgangspunten en randvoorwaarden bij de opstelling van het voorlopig MEO zijn hetzelfde als bij de opstelling van de MEO en nader beschreven in hoofdstuk 10. Het voorlopig MEO moet reeds in de analysefase worden ontwikkeld omdat in de analysefase wordt bepaald of het zin heeft om het competitieve traject in te gaan, al dan niet inclusief mededinging van het interne onderdeel.

3.20 Benadrukt wordt dat het voorlopig MEO reeds volledig moet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het opstellen van de MEO (zoals omschreven in hoofdstuk 10. Zo dient het voorlopig MEO aantoonbaar realiseerbaar zijn. Er dient daarbij een rechtstreeks (inhoudelijk) verband te blijven bestaan tussen het voorlopig MEO en de definitieve MEO die in het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgesteld.

#### **Stap 5: Marktverkenning**

3.21 Tegelijkertijd met de opstelling van het voorlopig MEO door het betrokken interne onderdeel, wordt door het bureau CDV een marktverkenning uitgevoerd. Doelstelling hierbij is dat inzicht wordt verkregen in het aantal en de kenmerken van de potentiële leveranciers en een inschatting plaatsvindt van de mogelijkheden welke op de markt bestaan om te voldoen aan het voorlopig PVE. Daarbij zal Inzicht moet worden verkregen in de bij de potentiële leveranciers bestaande personeelscapaciteit, deskundigheid en materiële en financiële middelen. Tevens moet een eerste inschatting worden gemaakt van de betrouwbaarheid en levensvatbaarheid van de betreffende bedrijven, als ook van de bestaande prijzen en tarieven van vergelijkbare dienstverlening.

3.22 Het is de bedoeling om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te verkrijgen van de prijzen die het departement zou moeten betalen voor de levering van de onderzochte dienst door de markt. Zo mogelijk dient een inschatting te worden gemaakt van mogelijke interesse van de markt in de dienstverlening t.b.v. het departement. De marktverkenning heeft met name tot gevolg dat een lijst kan worden opgesteld van de mogelijke potentiële leveranciers.

Bij de marktverkenning kan extern advies van een specifiek deskundig bureau nodig zijn.

3.23 Het zal sterk afhangen van de aard van de betreffende dienstverlening in hoeverre inzicht kan worden verkregen in de specifieke prijzen en tarieven behorende bij het uitvoeren van de gewenste dienstverlening conform het voorlopig PVE. Bij sommige soorten dienstverlening zal direct prijsinformatie opvraagbaar zijn. Bij andere soorten dienstverlening kunnen slechts indicaties worden verkregen van de mogelijke prijzen.

3.24 Het accent bij de marktverkenning ligt dan ook bij het in kaart brengen van marktpartijen, het natrekken van referenties, het inzicht verwerven in de omvang en mogelijkheden van de diverse leveranciers en de mogelijke kwaliteitsrisico's bij eventuele uitvoering door de markt.

3.25 De instrumenten voor het verkrijgen van prijsinformatie zijn weergegeven in hoofdstuk 11 waarin de financiële richtlijnen zijn opgenomen.

3.26 In bepaalde gevallen zal het moeilijk blijken om kwantitatieve informatie te krijgen. In dat geval moet een meer kwalitatieve aanpak worden gekozen. Deze aanpak is nader weergegeven in hoofdstuk 11.

3.27 Onderdeel van de marktverkenning is ten slotte het bezien van de wijze waarop in de berekeningen die nodig zijn voor de financiële analyse, met BTW moet worden omgegaan. Dit wordt nader omschreven in hoofdstuk 11.

### **Stap 6: Financiële analyse**

3.28 Tijdens deze stap vindt een financiële vergelijking plaats van de voorlopige MEO en van de mogelijke uitbestedingsvarianten. De diepgang van deze analyse is afhankelijk van de mate waarin tijdens de marktverkenning financiële informatie is verkregen over de potentiële marktpartijen.

3.29 De wijze waarop de financiële analyse plaatsvindt is nader beschreven in hoofdstuk 11 van dit handboek waarin de financiële richtlijnen zijn opgenomen.

### **Stap 7: Toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen**

3.30 Op basis van de informatie die is verkregen met de interne analyse, de analyse van de uitbestedingsvarianten, de marktverkenning en de financiële analyse, kan een inschatting worden gemaakt van de mogelijke voor- en nadelen van een eventuele (meer efficiënte) voortzetting van de interne dienstverlening, de eventuele verschillende uitbestedingsvarianten en een eventuele privatisering van het organisatie-onderdeel. Tijdens de 7e stap van de analysefase wordt voor al deze opties een inschatting gemaakt van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt.

3.31 Bij de inschatting van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan, wordt tegelijkertijd een inschatting gemaakt hoe groot de (on)zekerheidsmarges zijn en welke risico's hieraan zijn verbonden. Een inschatting moet worden gemaakt van de mate waarin deze risico's acceptabel zijn.

3.32 Bij de inschatting in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt, wordt een overzicht opgesteld van de in de analyse verkregen informatie over de mogelijke niveaus waarop de gevraagde dienstverlening kan worden geleverd. Deze niveaus worden vergeleken met de gespecificeerde (streef)waarden die de doelstellingen hebben gekregen. Hierbij wordt per doelstelling de mate van afwijking aangegeven.

3.33 Bij de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen wordt gebruik gemaakt van de modellen zoals weergegeven in de *bijlage C t/m E*. In deze bijlage zijn tevens de richtlijnen opgenomen die bij de toetsing moeten worden gevolgd. De genoemde modellen worden in het vervolg van het CDV-proces ook op de andere beslistmomenten (opstelling PVE en gunning) als zodanig gebruikt om de verschillende varianten op randvoorwaarden en doelstellingen te toetsen.

## Stap 8: Opstellen analyse rapport

3.34 De analysefase wordt afgesloten met de opstelling door het bureau CDV van een rapport waarin de resultaten van de analyse worden weergegeven. Dit rapport wordt aangeboden aan de voorzitter van de Stuurgroep CDV. Het analyserapport heeft een standaard indeling zoals weergegeven in *bijlage G*.

3.35 Op basis van het analyserapport en het advies van de Stuurgroep CDV neemt het Politiek Beraad een beslissing over het vervolg van het CDV. Deze beslissing is met name gebaseerd op de wijze waarop de Politieke leiding toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen per variant waardeert.

Bij de besluitvorming zijn vier mogelijkheden aanwezig:

1. De principiële keuze wordt gemaakt dat de beheersinvloed op de betreffende dienstverlening volledig aan de markt kan worden overgelaten. Gekozen wordt voor privatisering van de bestaande dienstverlening. Het CDV-proces wordt gestopt en een privatiseringsoperatie wordt opgestart;
2. Het benaderen van de markt is onmogelijk. Dit omdat bijvoorbeeld geen of onvoldoende marktpartijen bestaan om de diensten te leveren. Ook kan het benaderen van de markt onwenselijk worden geacht, bijvoorbeeld omdat bij de vergelijking tussen het voorlopig MEO en de uitbestedingsvarianten overduidelijk is gebleken dat de kans om bij uitbesteding de gestelde doelstellingen te bereiken, uiterst gering is. In deze gevallen zal het CDV-proces zich geheel richten op het, onder leiding van de projectleider, verder uitwerken van de interne variant door de Meest Efficiënte Organisatie te effectueren;
3. Het benaderen van de markt is mogelijk en wenselijk. Het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgestart. De vergelijking tussen het voorlopig MEO en de uitbestedingsvarianten geeft aanleiding om een bod van het interne onderdeel te laten

meedingen. Dit is het geval indien uit die vergelijking is gebleken dat naar verwachting zowel bij de interne variant als bij uitbesteding de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. Er wordt een aanbestedingsprocedure opgestart waarbij de offertes van marktpartijen onderling worden vergeleken en tevens vergelijking plaatsvindt met een bod van het interne organisatie-onderdeel;

4. Het benaderen van de markt is mogelijk en wenselijk. Het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgestart. De vergelijking tussen het voorlopig MEO en de uitbestedingsvarianten geeft géén aanleiding om een bod van het interne onderdeel mee te laten dingen. Uit die vergelijking is gebleken dat naar verwachting alléén bij uitbesteding de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. Er wordt een aanbestedingsprocedure opgestart zonder dat het interne onderdeel meedingt.

3.36 Naar aanleiding van de analyse neemt de Politieke leiding in eerste instantie een beslissing over het vervolg van het CDV-proces. Indien wordt besloten om het competitieve traject in te gaan, wordt door de Politieke leiding, op basis van de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen, tevens een voorkeur aangegeven voor een of meerdere uitbestedingsvariant(en). Deze uitbestedingsvariant(en) vormen cq vormt het uitgangspunt bij de benadering van de markt. De uitbestedingsvarianten die in onvoldoende mate voldoen aan de randvoorwaarden en/of de doelstellingen kunnen bewerkstelligen, worden in het competitieve traject buiten beschouwing gelaten. Benadrukt wordt dat deze keuze, in deze fase van het CDV-proces, slechts een voorlopige is. Bij de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen bestaan in deze fase in de regel nog veel onzekerheden. In het vervolg van het CDV-proces ontstaat steeds meer inzicht in de mate waarin alle verschillende uitbestedingsvarianten aan de randvoorwaarden voldoen en waarin de doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

**Rolverdeling**

3.37 Samenvattend zijn in de analysefase de rollen als volgt verdeeld:

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Bureau CDV	Uitvoeren van de analyse en opstellen van analyserapport. Vorbereiding van de behandeling door de Stuurgroep CDV
Projectleider	Mede uitvoeren van de analyse
Politieke leiding	Besluitvorming over de wijze waarop het CDV-proces wordt vervolgd. Selectie van mogelijke uitbestedingsvarianten t.b.v. het competitieve traject.
Stuurgroep CDV	Vorbereiding van de besluitvorming van de politieke leiding.
Intern onderdeel	Opstellen voorlopig MEO
Extern adviesbureau	- Eventueel extern advies aan bureau CDV t.b.v. marktverkenning - Eventueel extern advies aan Intern onderdeel t.b.v. opstelling globale MEO
Betrokken beleidsterrein	Leveren van expertise aan bureau CDV m.b.t. de interne analyse

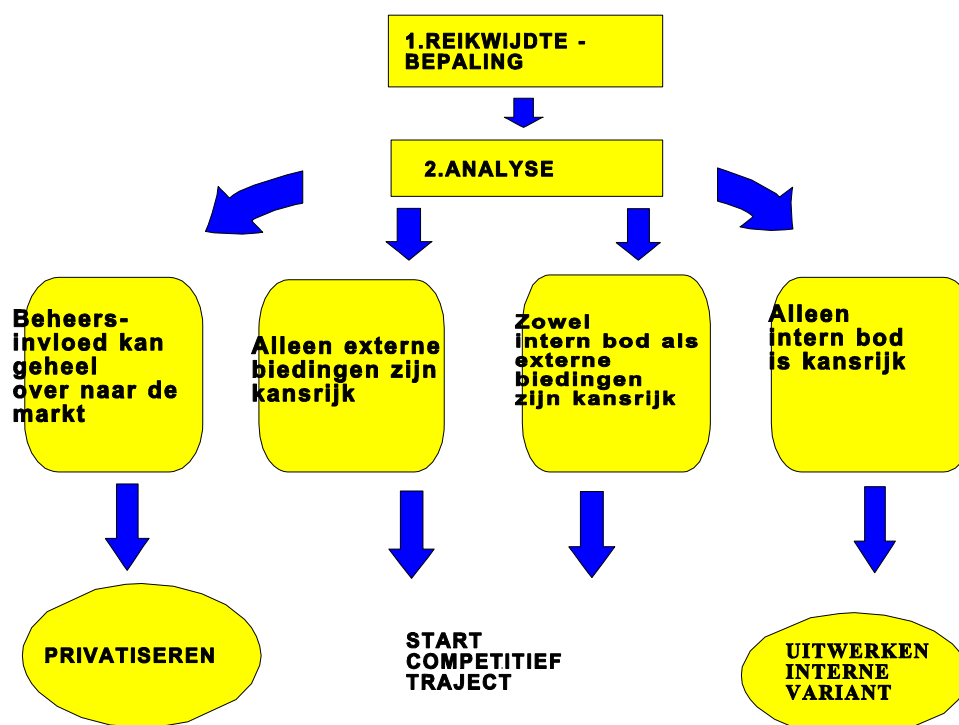
## DEEL III: HET COMPETITIEVE TRAJECT

### Toelichting

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, kunnen er uit de analysefase de volgende beslissingen voortvloeien:

1. De principiële keuze wordt gemaakt om de bestaande interne dienstverlening te privatiseren.
2. Er wordt voor gekozen om het CDV-proces geheel te richten op het verder uitwerken van de interne variant. De Meest Efficiënte Organisatie zal worden geëffectueerd.
3. Gekozen wordt om het competitieve traject in te gaan. Een aanbestedingsprocedure wordt opgestart waarbij zowel het bestaande interne onderdeel als marktpartijen zullen meedingen.
4. Gekozen wordt om het competitieve traject in te gaan. Een aanbestedingsprocedure wordt opgestart waarbij alleen offertes van marktpartijen met elkaar zullen worden vergeleken.

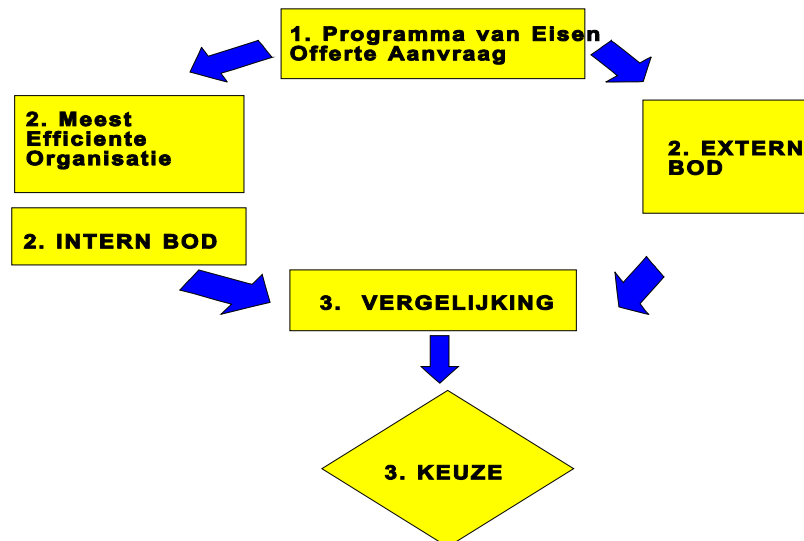
Duidelijk is dat indien de analysefase leidt tot een van de bovenbeschreven eerste twee keuzen, het competitieve traject niet zal worden doorlopen. Indien wordt gekozen om te privatiseren, wordt het CDV-proces gestopt en wordt een separaat privatiseringstraject doorlopen. Indien wordt gekozen om alleen de interne variant verder uit te werken, zal geen aanbestedingsprocedure worden gestart, maar zal de aandacht zich verder richten op het uitwerken van de Meest Efficiënte Organisatie. In dit geval slaat het CDV-proces het competitieve traject over en wordt de MEO uitgewerkt, waarna het CDV-proces met de contractvormingsfase, implementatiefase en evaluatiefase wordt afgesloten. Grafisch kan e.e.a. als volgt worden samengevat:



Uit het voorgaande blijkt dat het Competitieve traject van het CDV-proces zich dus concentreert op de aanbesteding van de betreffende dienstverlening. De markt zal worden benaderd met de vraag of er interesse bestaat om offertes in te dienen en mee te dingen naar het verkrijgen van de dienstverleningsopdracht.

Het Competitieve traject bestaat uit 3 fasen. Voordat de competitie daadwerkelijk kan worden gestart is het noodzakelijk dat duidelijkheid wordt verkregen over de inhoud van de gewenste dienstverlening. Hiertoe dient een definitief Programma van Eisen te worden opgesteld, waarin een specificatie wordt gegeven van de eisen die aan de dienstverlening worden gesteld. Het Programma van Eisen is gebaseerd op het voorlopig Programma van Eisen dat is opgesteld gedurende de analysefase. Vervolgens dient de Offerte Aanvraag te worden opgesteld. De Offerte Aanvraag is het officiële communicatiemiddel tussen de behoeftesteller (het departement als klant) en de potentiële leveranciers. De Offerte Aanvraag is niet alleen de uitnodiging om offerte in te dienen, maar tevens wordt hierin uitgebreid aangegeven aan welke dienst behoefte is, met welke randvoorwaarden de potentiële leveranciers rekening dienen te houden, welke uitbestedingsvarianten mogelijk zijn en hoe de aanbestedingsprocedure zal verlopen. Vervolgens kunnen de potentiële leveranciers hun biedingen doen. Deze biedingen dienen gebaseerd te zijn op de behoefte en de eisen die in de Offerte Aanvraag zijn gesteld. Afhankelijk van de keuze die in de analysefase is gemaakt, wordt er eventueel, tegelijkertijd met de biedingen door marktpartijen en op dezelfde voorwaarden, ook een intern bod ingediend. De derde en laatste fase van het Competitieve traject bestaat uit de vergelijking van de ontvangen biedingen en de keuze van het economisch meest gunstige bod.

Het Competitieve traject is grafisch als volgt samen te vatten:



In deel III van het handboek CDV worden de bovenstaande fasen achtereenvolgens in hoofdstuk 4 (Programma van Eisen en Offerte Aanvraag), in hoofdstuk 5 (de aanbesteding) en in hoofdstuk 6 (de vergelijking en gunning) nader beschreven.

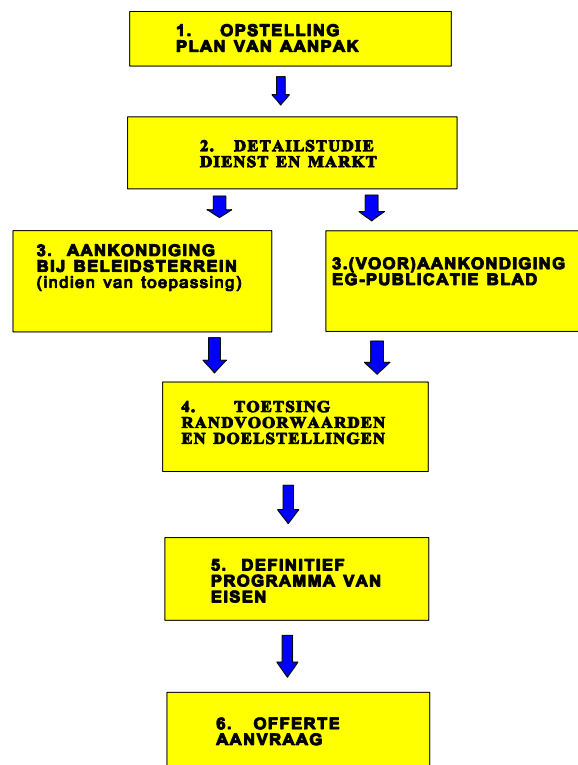


**HOOFDSTUK 4: PROGRAMMA VAN EISEN EN OFFERTE AANVRAAG****Inleiding**

4.1 In dit hoofdstuk wordt de eerste fase van het competitieve traject van het CDV-proces beschreven. Deze fase wordt dus alleen doorlopen indien in de analysefase is besloten om het competitieve traject in te gaan en daadwerkelijk een aanbestedingsprocedure zal worden gestart. De eerste fase van het competitieve traject bestaat uit twee onderdelen:

- de definitieve opstelling van het Programma van Eisen (PVE) van de verlangde dienstverlening;
- de opstelling van de Offerte Aanvraag (OA) hetgeen het document is waarin het departement aan de potentiële leveranciers aangeeft aan welke dienstverlening behoefte is (de PVE), hoe de CDV-procedure werkt, welke gunningscriteria van toepassing zijn en hoe de contractering zal worden ingevuld.

4.2 Bij de wijze waarop het competitieve traject dient te worden doorlopen dient rekening gehouden te worden met de regelgeving omtrent de aanbesteding van de dienst. Afhankelijk van de aard van de betreffende dienst kan namelijk een van de EG-procedures van toepassing zijn. Deze procedures worden nader toegelicht in hoofdstuk 5. Tijdens de opstelling van het PVE en de OA dienen in ieder geval de EG-regels voor wat betreft de aankondiging te worden gevolgd. Tevens mag er, bij EG-aanbesteding, bezijdens enkele uitzonderingsgevallen, niet worden onderhandeld.



## De fase van opstelling van PVE en OA per stap toegelicht

### Stap 1: Opstelling Plan van Aanpak

4.4 Zodra naar aanleiding van de analyse is besloten om een te verkrijgen dienstverlening daadwerkelijk het competitieve traject in te laten gaan, zal door het bureau CDV een Plan van Aanpak moeten worden opgesteld. Hierin zal moeten worden opgenomen hoe het competitieve traject zal moeten worden doorlopen, welke aanbestedingsprocedure zal moeten worden gevolgd, wat de doelstellingen en randvoorwaarden zijn bij het CDV-proces zijn, welke actoren zijn betrokken, hoe de contacten met overlegorganen lopen en welk tijdschema wordt aangehouden. De beslissing over welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd, wordt genomen door bureau CDV, na overleg hierover met de relevante deskundigen op dit gebied. Tevens wordt in het Plan van Aanpak opgenomen welke uitbestedingsvarianten mogelijk worden geacht. Zowel de doelstellingen en randvoorwaarden, als de mogelijke uitbestedingsvarianten zijn reeds in de analysefase vastgesteld. In het Plan van Aanpak zal tevens worden opgenomen hoe de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen tijdens het CDV-proces zal plaatsvinden.

Tegelijkertijd bij de opstelling van het Plan van Aanpak wordt een project-team geformeerd dat verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het CDV-proces. Tijdens de analysefase is reeds een projectleider aangewezen die het projectteam gaat leiden en gedetacheerd wordt bij het bureau CDV. De samenstelling van het project-team wordt tevens in het Plan van Aanpak vermeld. Het plan van aanpak zal ter goedkeuring aan de Stuurgroep CDV worden voorgelegd. Na goedkeuring zal het projectteam het CDV-proces conform het Plan van Aanpak dienen uit te voeren. In *bijlage H* wordt de standaardindeling van een Plan van Aanpak nader beschreven.

### Stap 2: Detailstudie dienstverlening en markt

4.5 De te verwerven dienstverlening is in de analysefase geanalyseerd. Het is mogelijk dat in de analysefase reeds voldoende informatie over de dienstverlening is verkregen. Indien echter meer inzicht nodig is om te kunnen komen tot een gedegen PVE, kan een nadere studie worden verricht van de dienst zodat uiteindelijk een duidelijke specificatie van de benodigde dienst kan worden gegeven. Bij de nadere bestudering van de dienstverlening kan worden gebruik gemaakt van de checklist die is weergegeven in *bijlage F*. Naar aanleiding van de resultaten van deze detailstudie kan het noodzakelijk zijn de gegevens van de interne analyse uit de analysefase bij te stellen. Deze detailstudie wordt verricht door het projectteam.

4.6 In de analysefase heeft tevens een eerste analyse van de markt plaatsgevonden. Deze marktverkenning heeft in de analysefase geresulteerd in een “long list” van potentiële externe leveranciers. Indien nodig kan in deze fase een nadere studie van de markt plaatsvinden. Deze detailstudie spitst zich toe op het onderzoeken van de op de markt aanwezige capaciteiten, vaardigheden en technologie. Gezocht wordt naar zoveel mogelijk informatie over de levensvatbaarheid van potentiële leveranciers en de financiële positie. Tevens is van belang te bezien wat de relevante wetgeving is en of er randvoorwaarden of obstakels op de markt

bestaan. Ook kan, indien mogelijk, reeds een inventarisatie worden gemaakt van de mogelijke verschillen in arbeidsvoorwaarden welke gelden bij de huidige interne dienstverlening en bij de mogelijke externe dienstverleners. Er moet inzicht worden gekregen in de voorwaarden om een eventuele transitie tot de beoogde organisatie succesvol te laten verlopen. Hierbij kunnen de volgende aspecten worden gezien:

- De samenstelling van het personeelsbestand zoals: het aanwezige (management) potentieel, de leeftijd in relatie tot de uitstroom en de te verwachten continuïteit;
- De positie op de arbeidsmarkt zoals: de doorlooptijd van vacatures en de arbeidsvoorwaarden van concurrerende organisaties op de arbeidsmarkt.

4.7 Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn reeds in dit stadium aan bovengenoemde informatie te komen. Is dit wel mogelijk dan kunnen deze gegevens van invloed zijn op de resultaten van de marktverkenning in de analysefase. Mogelijk dienen naar aanleiding van de nieuwe gegevens veronderstellingen over arbeidsvoorwaarden en opleidings- en verwervingskosten te worden aangepast.

4.8 De detailstudie van de markt wordt verricht door het projectteam. Indien de benodigde informatie over de markt niet zelf kan worden verkregen, kan het projectteam eventueel gebruik maken van externe expertise.

### **Stap 3: Vooraankondiging of aankondiging van de aanbesteding**

4.9 Voordat het definitief PVE en de OA zijn afgerond, dient een (voor)-aankondiging plaats te vinden van de voorgenomen aanbesteding. De reden hiervoor is dat hiermee de eerste interesse van potentiële leveranciers kan worden gewekt. De wijze waarop publicatie hiervan plaatsvindt, is afhankelijk van de geldende aanbestedingsprocedure en wordt per CDV-proces bepaald op basis van de aard van de betreffende dienst. Bureau CDV is verantwoordelijk voor de keuze van de juiste aanbestedingsprocedure, in overleg met de relevante deskundigen op dit gebied. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de aanbestedingsprocedure. Verder wordt verwezen naar de bestaande richtlijnen hieromtrent (Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten (Diensten): nr. 92/50/EEG).

4.10 In principe zijn bij aanbesteding van een dienst de EG-aanbestedingsregels van toepassing. In dat geval wordt gepubliceerd in het EG-publikatieblad onder het hoofdstuk "Vooraankondigingen".

4.11 Mogelijke criteria voor selectie (bij de niet-openbare procedure en de procedure van gunning via onderhandelingen) dan wel uitsluiting (bij de openbare procedure) van aanbieders in een van de EG-procedures, staan in artikel 29 tot en met 35 van de EG-richtlijn uitputtend vermeld. Gedacht kan worden aan de financiële gezondheid en draagkracht van de marktpartij, de betrouwbaarheid, technische bekwaamheid, vakkundigheid en ervaring. De in de EG-richtlijn opgesomde selectiecriteria hoeven niet integraal te worden gebruikt. Per CDV-proces dient te worden nagegaan welke criteria specifiek van toepassing zijn en welke informatie voor die relevante criteria moet worden opgevraagd.

4.12 Indien in de analysefase is besloten om bij de aanbesteding tevens het bestaande interne onderdeel dat de dienstverlening verzorgt te laten meedingen, vindt ook richting dit onderdeel een aankondiging van de komende aanbesteding plaats. Dit geschiedt gelijktijdig met de (voor)aankondiging op de markt.

4.13 In de (voor)aankondiging hoeft nog niet uitvoerig beschreven te worden om welke dienst het gaat. Een vermelding van het voornemen om de dienst aan te besteden is reeds voldoende.

#### **Stap 4: Toetsing aan randvoorwaarden en doelstellingen**

4.14 Nadat als gevolg van de detailstudies van dienst en markt relevante nieuwe informatie is verzameld, is het nu opnieuw mogelijk om per uitbestedingsvariant een inschatting te maken van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden gehaald. Deze inschatting geschiedt op dezelfde wijze als de toetsing die in stap 7 van de analysefase heeft plaatsgevonden. Tijdens deze fase is echter nieuwe informatie verzameld over de betreffende dienstverlening en de mogelijkheden op de markt. Als het goed is, is de zekerheid bij deze toetsing daarom groter dan in de analysefase. Voordat de randvoorwaarden en doelstellingen in de OA worden vertaald naar selectie- en gunningscriteria, dient dus nu een 2e toetsing plaats te vinden.

4.15 Met betrekking tot de inschatting van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan, wordt tegelijkertijd een inschatting gemaakt hoe groot de hierbij bestaande (on)zekerheid is en welke risico's hieraan zijn verbonden. Een inschatting moet worden gemaakt van de mate waarin deze risico's acceptabel zijn.

4.16 Bij de inschatting in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt, wordt een overzicht opgesteld van de in de analyse verkregen informatie over de mogelijke niveaus waarop de gevraagde dienstverlening kan worden geleverd. Deze niveaus worden vergeleken met de gespecificeerde (streef)waarden die de doelstellingen hebben gekregen. Hierbij wordt per doelstelling de mate van afwijking aangegeven.

4.17 Bij de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen wordt gebruik gemaakt van de modellen zoals weergegeven in *bijlage C t/m E*. In deze bijlage zijn tevens de richtlijnen opgenomen die bij de toetsing moeten worden gevolgd. De genoemde modellen wordt in het vervolg van het CDV-proces ook nog op het beslismoment rondom de gunning als zodanig gebruikt om de verschillende varianten op randvoorwaarden en doelstellingen te toetsen.

De toetsing wordt uitgevoerd door het projectteam. Het resultaat van de toetsing wordt, in de vorm van de ingevulde toetsingsmodellen aangeboden aan het bureau CDV ter goedkeuring.

**Stap 5: Definitieve Programma van Eisen (PVE)**

4.18 Het PVE is de specificatie van de dienst waar het departement als klant behoefte aan heeft en waarop de potentiële leveranciers hun biedingen moeten baseren. Het is dus essentieel dat in het PVE zo volledig en duidelijk mogelijk de verlangde dienst wordt beschreven, in termen van output aangevuld met o.a. kwaliteitsnormen en tijdsnormen. Het is de bedoeling dat het PVE volledig en duidelijk is maar tegelijkertijd ruimte laat voor creatieve biedingen. Er moet (ook voor langere tijd) omschreven worden wat nodig is en zoveel mogelijk worden vermeden dat er voorwaarden aan de organisatie en het dienstverlenende proces worden gesteld. Het vermijden van voorwaarden stellen aan organisatie en proces is echter niet in alle gevallen mogelijk. Allereerst wordt benadrukt dat de in de analyse gestelde doelstellingen en randvoorwaarden nadrukkelijk in het PVE moeten worden vermeld. Het betreft hier immers de eisen die aan de dienstverlening worden gesteld en de resultaten die met het CDV-proces moeten worden gehaald. Ook kan het mogelijk zijn dat er voorwaarden moeten worden gesteld als gevolg van het bestaan van wettelijke bepalingen. In het PVE moet in ieder geval duidelijk zijn wat de kritieke punten zijn m.b.t. de dienstverlening. Ook moet in het PVE worden omschreven welke eisen worden gesteld aan de verantwoording van de verlangde prestaties door de leverancier. Het PVE moet worden goedgekeurd door het bureau CDV.

4.19 Reeds in de analysefase is n.a.v. de daar verrichte globale interne en externe analyse een voorlopig PVE opgesteld. In deze fase wordt deze voorlopige versie nader uitgewerkt m.b.v. de informatie vanuit de detailstudies van de dienst en van de markt. In de *bijlage I* is een format opgenomen met behulp waarvan gekomen kan worden tot een PVE.

**Stap 6: De Offerte Aanvraag (OA)**

4.20 De Offerte Aanvraag is het officiële communicatie-middel tussen de behoeftesteller (het departement als klant) en de potentiële leveranciers. De Offerte Aanvraag is de uitnodiging om offertes in te dienen, waarin tevens uitgebreid wordt aangegeven welke dienst het betreft. Het PVE maakt onderdeel uit van de OA. In de Offerte Aanvraag zal de wenselijke dienst zoveel mogelijk in output-termen worden beschreven. Aan de potentiële leveranciers wordt zoveel mogelijk ruimte gelaten om die gevraagde dienst binnen de gestelde eisen op de voor hen zo gunstig mogelijke wijze te leveren. Kortom, hoe de dienst tot stand moet komen wordt niet in de PVE noch in de OA opgenomen.

4.21 De randvoorwaarden en doelstellingen die gelden bij het specifieke CDV-proces, worden in de OA vertaald naar gunningscriteria. Deze criteria worden in de OA opgenomen en vormen de basis voor de beoordelingsmethodiek die bij de vergelijking tussen de biedingen wordt gehanteerd. In de OA dienen tevens de uitgangspunten van beleid te worden opgenomen op het gebied van personeel en materieel. Indien namelijk de bestaande dienstverlening tot stand komt binnen de departementale organisatie, betekent dit dat binnen deze organisatie personeel en materiële middelen beschikbaar zijn ten behoeve van betreffende dienstverlening. Indien de dienst in het vervolg extern geleverd gaat worden, dient een zo efficiënt mogelijke oplossing te worden gevonden voor de nieuwe aanwending

van dit personeel en deze middelen. Het is mogelijk dat dit betekent dat het personeel mee zouden moeten met de dienst naar de externe leverancier (mens volgt werk). De voorwaarden waaronder deze personele overgang plaatsvindt (zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat de arbeidsvoorwaarden na overgang als totaalpakket gelijkwaardig zijn aan de arbeidsvoorwaarden voor de overgang), is onderwerp van overleg met ondernemingsraden en/of vakbonden. Ook deze voorwaarden dienen in de Offerte Aanvraag vermeld te worden. Het materieel (apparatuur, infrastructuur, gereedschap etc.) kan eventueel worden overgedragen of verkocht.

4.22 De voorwaarden die het departement stelt op het gebied van personeel en materieel zullen in de OA opgenomen moeten worden zodat de potentiële leveranciers hiermee rekening kunnen houden met de opstelling van hun biedingen. In de OA zal ook worden aangegeven in hoeverre bij de organisatie van de dienstverlening gebruik mag worden gemaakt van onderaanbesteding van subtaken. Daarnaast kan het departement voorwaarden bepalen op andere gebieden, afhankelijk van een complex aan factoren.

Zonder uitputtend te willen zijn kunnen worden genoemd:

- De mate waarin het departement invloed wil kunnen blijven uitoefenen op de uitvoering.
- De wijze waarop het departement toezicht wil blijven houden op de uitvoering.
- De mate waarin het departement kennis (smart buyership) wil behouden over de dienst.
- De mate waarin het departement flexibel wil zijn in de keuze van wie de dienst levert.
- Een gelijkwaardige rechtspositie voor het betrokken personeel.
- De wijze waarop de dienst gefinancierd moet worden.
- De mate van bestaan van kapitaalgoederen en infrastructuur ten behoeve van de dienst en de aard ervan.

Etc.

4.23 Verder zal in de OA uitgebreid de procedure van het CDV worden beschreven. Niet alleen moet duidelijk worden aangegeven wat de gunningscriteria zijn, tevens zal moeten worden uitgelegd dat, indien dat het geval is, tevens een interne bidder zal meedingen. Indien een interne bidder met de aanbesteding meedingt, dient in de OA expliciet te worden opgenomen dat de aanbesteder zich het recht voorbehoudt niet te gunnen aan een externe bidder. Hierbij moet worden benadrukt dat objectiviteit zoveel mogelijk wordt gegarandeerd. In de OA wordt beschreven hoe deze objectiviteit binnen de CDV-procedure optimaal kan worden gewaarborgd. De gunningscriteria worden per CDV-traject vastgesteld, maar in principe is het uitgangspunt dat gekozen zal worden voor de economisch meest gunstige bieding. In de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG) staan enkele mogelijke gunningscriteria genoemd. Indien er sprake is van de inbouw van drempels bij de vergelijking van het interne bod en de externe biedingen, zullen deze beschreven en uitgelegd dienen te worden in de OA !

4.24 Het is ook van belang dat aangegeven wordt wat de exacte inhoud moet zijn van de offertes. Zo zal een implementatieplan (zie hoofdstuk 8) onderdeel moeten uitmaken van de offerte. Hierin zal ten minste ingegaan moeten worden op de mogelijke personele aspecten van de uitbesteding (wordt er personeel overgenomen ?), de administratieve organisatie van de nieuwe situatie, de financiële aspecten en een beschrijving van de wijze van overgang van de oude naar de nieuwe situatie (een transitieplan).

4.25 In de OA zal tevens aangegeven moeten worden welke informatie in de offerte zal moeten worden opgenomen en op welke wijze dit moet geschieden. Een eis hierbij is dat de leveranciers zoveel mogelijk kan aantonen dat zij kunnen uitvoeren wat zij in de offerte aanbieden. Tevens zal in de OA worden aangegeven op welke wijze de financiële aspecten in de offerte dienen te worden gepresenteerd en welke berekeningen hieraan ten grondslag moeten liggen. Ten slotte zal als bijlage bij de Offerte Aanvraag een concept-contract worden gevoegd. De inhoud van het concept-contract dient vooraf door de juridische afdeling te zijn getoetst. De mate waarin de potentiële leverancier instemt met dit concept-contract kan als gunningscriterium worden meegewogen.

4.26 De OA dient door het bureau CDV te worden goedgekeurd. Hierbij worden tevens de bijbehorende gunningscriteria en beoordelingsmethode alsmede de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen geaccordeerd.

### Rolverdeling

4.27 In deze fase zijn de rollen als volgt verdeeld:

Actor	Rol
Bureau CDV	Opstellen PVA, formeren projectteam, Vaststellen aanbestedingsprocedure i.o.m. deskundigen, goedkeuren (voor)aankondiging, goedkeuring toetsing aan randvoorwaarden en doelstellingen, Goedkeuring PVE en OA, bewaking voortgang competitieve traject, bewaking objectiviteit gedurende het CDV-proces. Informeren Stuurgroep over voortgang proces.
Projectteam	Verrichten detailstudie dienst en markt conform PVA, initiëren (voor)aankondiging i.o.m. deskundigen, verrichten van toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen, opstellen PVE en OA conform Plan van Aanpak,
Stuurgroep CDV	Goedkeuring PVA
deskundigen o.g.v. aanbesteding	Advisering t.a.v. keuze aanbestedingsprocedure en verrichten van (voor)aankondiging
Juridische afdeling	Toetsing vooraf van het concept-contract, advisering m.b.t. het aanbestedingsrecht
deskundigen o.g.v. personeel	Advisering t.a.v. informatietraject OR en vakbonden

Evt. extern advies	Mogelijke inzet bij de detailstudie van de markt
--------------------	--



## **HOOFDSTUK 5: DE AANBESTEDING**

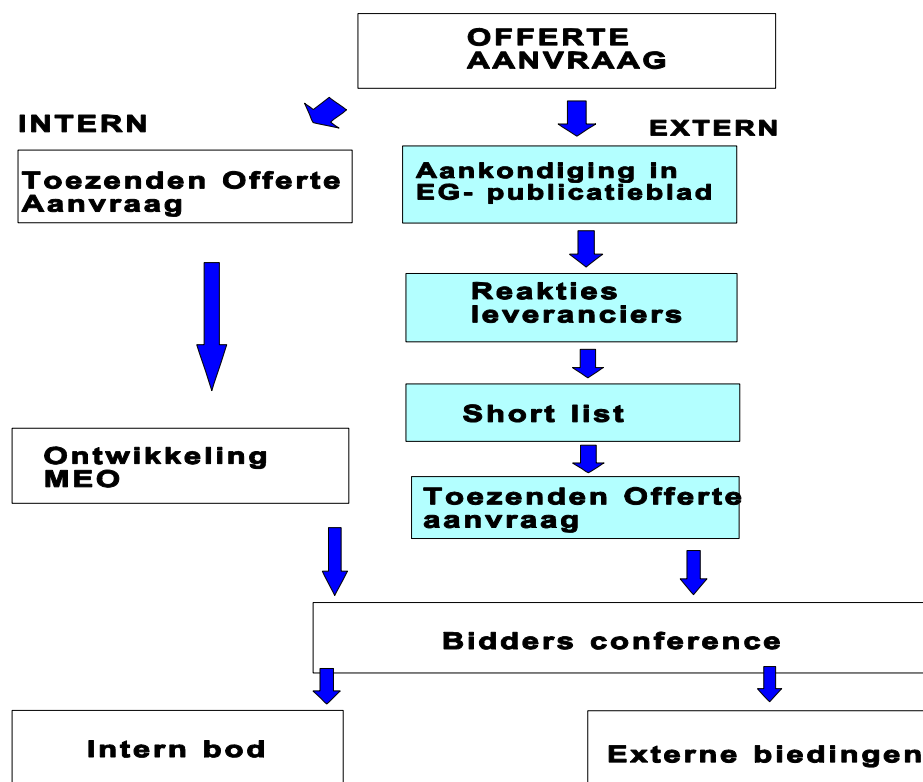
### **Inleiding**

5.1 De aanbestedingsfase beslaat eigenlijk meerdere fasen in het CDV-proces. Reeds voordat het Programma van Eisen en de Offerte Aanvraag worden opgesteld, vindt een (voor)aankondiging plaats (zie hoofdstuk 4), waarbij het voornemen om aan te besteden wordt medegedeeld aan de potentiële leveranciers. De daarna opgestelde Offerte Aanvraag wordt vervolgens opgestuurd naar de potentiële leveranciers. Hiermee worden zowel de eventuele interne mededinger als de externe mededingers expliciet gevraagd biedingen te doen. Op dit moment vangt de competitie daadwerkelijk aan.

5.2 De benadering van de markt geschiedt in verschillende fasen van het CDV-proces. Hierbij is de wijze waarop de markt wordt benaderd afhankelijk van het antwoord op de vraag welke EG-aanbestedingsprocedure van toepassing is. Indien de waarde van de betreffende dienst boven de drempel van 130.000 SDR (tegenwaarde in guldens: Fl. 307.003, stand 1 februari 2000) ligt, is de benadering van de markt onderworpen aan de EG-regelgeving, in casu “De Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten” (92/50/EEG).

5.3 De EG-aanbesteding kent 4 procedures. In dit hoofdstuk is de zgn. “niet-openbare procedure” beschreven die naar verwachting het meest bij het CDV zal worden toegepast. Voordat de aanbesteding echter zal starten, dient in de regelgeving getoetst te worden welke procedure voor het specifieke CDV-traject gevolgd moet worden. Het bureau CDV bepaalt de te volgen aanbestedingsprocedure in overleg met betrokken deskundigen op dit gebied.

5.4 De aanbestedingsfase is op de volgende pagina grafisch weergegeven:



### De aanbesteding per stap

#### Marktbenadering

5.5 Bij de vooraankondiging is het eerste contact gelegd met de markt. Hierbij is aangekondigd dat er een voornemen bestaat om een bepaalde dienst eventueel aan te besteden. Bij de EG-procedure vindt daarna nog een aankondiging plaats hetgeen de eigenlijke start is van het verwervingsproces. In deze aankondiging staat samengevat weergegeven over welke dienst het gaat. N.a.v. de reakties van geïnteresseerde leveranciers op de publikatie, wordt uiteindelijk een “short list” van potentiële leveranciers opgesteld. Bij gebleken geschiktheid dienen minimaal 5 van deze geschikte partijen op de shortlist te worden geplaatst. De selectie van de leveranciers die op deze short list komen vindt plaats op basis van enkele vaste vooraf vastgestelde criteria, zoals technische-, financiële en kwalitatieve criteria. Aan de leveranciers die op de “short list” terecht zijn gekomen, wordt de volledige Offerte Aanvraag toegezonden.

5.6 De Offerte Aanvraag wordt vanzelfsprekend tevens aan het betreffend interne onderdeel toegezonden, zodat reeds de eerste voorbereidingen voor de verder ontwikkeling van de MEO kunnen plaatsvinden.

5.7 Bij de bovenbeschreven aanbestedingsprocedures gelden geen maximumtermijnen. Dat betekent dat per CDV-traject kan worden bepaald hoe lang de mededingers hebben om een offerte in te dienen en hoe lang deze offertes geldig zijn.

#### Bidders conference

5.8 Na verzending van de Offerte Aanvraag, bestaat de mogelijkheid voor de bidders om vragen te stellen over de PVE en OA. Dit gebeurt in gezamenlijkheid tijdens een “bidders conference”, zodat iedereen dezelfde informatie krijgt. Daar waar Europees aanbesteed moet worden kan alleen in uitzonderingsgevallen met potentiële leveranciers worden onderhandeld. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in de EG-richtlijn voor diensten.

### Rolverdeling

5.9 In deze fase zijn de rollen als volgt verdeeld:

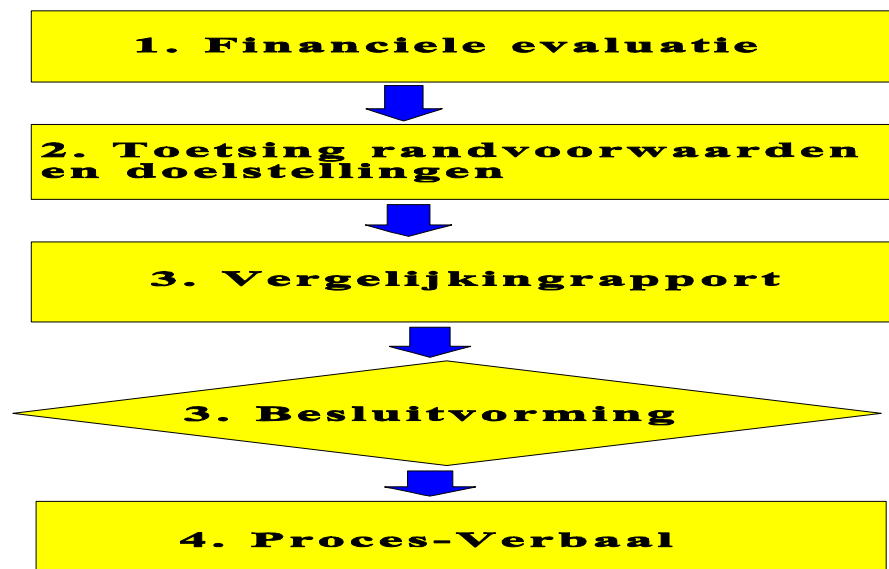
<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Projectteam	Verrichten van de aankondiging, toezenden van de Offerte Aanvraag, opstellen van de “short list”, organiseren van de bidders conference.
Bureau CDV	Toetsing van de aankondiging, goedkeuring van de “short list”, deelname aan de bidders conference, bewaking voortgang proces, bewaking waarborging objectiviteit tijdens het CDV-proces.
Deskundige o.g.v. aanbesteding	Advisering m.b.t. aanbestedingsprocedure
Juridische afdeling	Advisering m.b.t. het aanbestedingsrecht
Interne organisatie-onderdeel (indien van toepassing)	Ontwikkeling MEO, deelname bidders conference, opstelling intern bod.
Potentiële leveranciers (marktpartijen)	Deelname bidders conference, opstelling biedingen.

## HOOFDSTUK 6: VERGELIJKING VAN DE BIEDINGEN EN GUNNING

### Inleiding

6.1. Zodra alle biedingen zijn ingediend zal het projectteam de biedingen aan een vergelijking onderwerpen. Deze vergelijking dient uiteindelijk te resulteren in een keuze voor het economisch meest gunstige bod (zoals omschreven in de EG-aanbestedingsregels). De keuze is gebaseerd op de gunningscriteria zoals per CDV-proces in de Offerte Aanvraag zijn opgenomen.

6.2 Bij de vergelijking tussen de verschillende biedingen wordt een evaluatie verricht van de financiële aspecten van die biedingen. Daarnaast wordt de biedingen getoetst op de in de reikwijdtefase gestelde, en in de analysefase geoperationaliseerde, randvoorwaarden en doelstellingen. In dit hoofdstuk wordt allereerst de methode beschreven van de financiële vergelijking. Vervolgens wordt ingegaan op de toetsing van de offertes aan de randvoorwaarden en doelstellingen. Deze fase wordt vervolgens afgesloten door het opstellen van een vergelijkingsrapport en de besluitvorming. Van de in deze fase doorlopen activiteiten wordt ten slotte een proces-verbaal opgesteld. De vergelijkings- en gunningsfase is aldus als volgt grafisch weer te geven:



6.3 Voordat de vergelijkings- en gunningsfase wordt beschreven, dient nog de volgende opmerking te worden gemaakt. Indien een competitief traject wordt doorlopen waarbij sprake is van mededinging door het interne onderdeel, kan reeds een overlegtraject met ondernemingsraad of vakbonden worden opgestart ten aanzien van het reorganisatieplan dat het gevolg is van de opstelling van de Meest Efficiënte Organisatie. Dit overleg, dat per departement kan verschillen kan leiden tot aanpassingen van het uiteindelijke reorganisatieplan (en dus de MEO). Het overleg kan derhalve tevens invloed hebben op het interne bod van het onderdeel. Het verdient dan ook de voorkeur om dit overlegtraject te hebben afgerond voordat tot vergelijking van het interne en het externe bod wordt overgegaan. Voor de wijze waarop het overlegtraject dient te worden doorlopen wordt verwezen naar hoofdstuk 12 (P.M.).

### **Stap 1: De financiële evaluatie**

6.4 De uitgangspunten voor deze fase zijn:

- Efficiency. De keuze moet zijn gebaseerd op het economisch meest gunstige bod voor de Rijksoverheid
- Kosten voor het Rijk. De biedingen zijn gebaseerd op de kosten die het Rijk als zodanig ervaart.
- Vergelijkbaarheid. Het interne en externe bod moeten zijn gebaseerd op hetzelfde niveau en omvang van de dienstverlening (aangegeven in PVE)
- Eerlijke concurrentie. Het interne bod van de MEO moet uitgaan van het daadwerkelijk te verwachten middelengebruik.
- Toekomstige kosten. Het interne en externe bod worden gebaseerd op "this year" prijzen. Dit maakt vergelijking met de begroting mogelijk.
- Kosten zijn geperiodiseerde uitgaven.

6.5 Voor de wijze waarop de financiële evaluatie dient plaats te vinden wordt verwezen naar hoofdstuk 11.

### **Stap 2: Toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen**

6.6 Nadat de financiële evaluatie van de verschillende biedingen is verricht, dienen de biedingen getoetst te worden aan de hand van de gestelde randvoorwaarden en doelstellingen. Deze randvoorwaarden en doelstellingen zijn vastgesteld in de reikwijdtefase en nader geoperationaliseerd in de analysefase.

Bij deze toetsing, welke door het projectteam wordt verricht, wordt een inschatting gemaakt van alle mogelijke voor- en nadelen van de verschillende biedingen. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan en in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt.

6.7 Met betrekking tot de inschatting van de mate waarin aan de gestelde randvoorwaarden wordt voldaan, wordt tegelijkertijd een inschatting gemaakt hoe groot de hierbij bestaande (on)zekerheid is en welke risico's hieraan zijn verbonden. Er moet een inschatting worden gemaakt van de mate waarin deze risico's acceptabel zijn.

6.8 Bij de inschatting in hoeverre de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt, wordt een overzicht opgesteld van de in de biedingen verkregen informatie over de mogelijke niveaus waarop de gevraagde dienstverlening kan worden geleverd. Deze niveaus worden vergeleken met de gespecificeerde waarden die de doelstellingen hebben gekregen. Hierbij wordt per doelstelling de mate van afwijking aangegeven.

6.9 Bij de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen wordt gebruik gemaakt van de modellen zoals weergegeven in *bijlagen C t/m E*. In deze bijlage zijn tevens de richtlijnen opgenomen die bij de toetsing moeten worden gevolgd. De door het projectteam ingevulde modellen worden ter goedkeuring aan bureau CDV voorgelegd. De genoemde modellen zijn tijdens het CDV-proces ook reeds op de andere beslismomenten (Analysefase en Opstelling PVE) als zodanig gebruikt om de verschillende varianten op randvoorwaarden en doelstellingen te toetsen.

### **Stap 3: Opstellen vergelijkingsrapport en besluitvorming**

6.10 Zowel van de financiële evaluatie als van de toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen wordt door het projectteam een rapport opgesteld. In dit rapport worden de resultaten van de vergelijking tussen de biedingen weergegeven en wordt een ranglijst gemaakt van de voor- en nadelen van de verschillende biedingen. Het projectteam biedt dit vergelijkingsrapport ter goedkeuring aan aan het bureau CDV. Na goedkeuring van de inhoud van dit rapport, biedt het bureau CDV het rapport vervolgens aan de Stuurgroep CDV aan.

6.11 Op basis van het vergelijkingsrapport van het projectteam zal de Stuurgroep CDV de besluitvorming over de gunning voorbereiden. Het vergelijkingsrapport wordt, begeleid met een advies, ter besluitvorming aangeboden aan de politieke leiding. De politieke leiding besluit vervolgens aan welke interne of externe leverancier de dienstverleningsopdracht zal worden gegund.

6.12 Het bureau CDV draagt vervolgens zorg voor het informeren van de gunning aan de betreffende leverancier en voor het informeren van de keuze aan de overige mededingers.

### **Stap 4: Opstellen proces-verbaal**

6.13 Zowel van het doorlopen vergelijkingsproces, als van de besluitvorming over de gunning dient een proces-verbaal te worden opgesteld. Dit geschiedt door het bureau CDV. Het proces-verbaal kan worden gebruikt voor de interne rechtvaardiging cq verantwoording van de gunning, het afhandelen van eventuele claims van afgewezen aanbieders en het afronden van de aanbesteding door publicatie van het resultaat conform de EG-richtlijn.

**Rolverdeling**

6.14 In deze fase zijn de rollen als volgt verdeeld:

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Projectteam	Uitvoeren van de financiële vergelijking, verrichten van de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen, opstellen vergelijkingsrapport
Bureau CDV	Toetsen van juistheid van de vergelijkingen, toevoegen van de relevante kosten aan de biedingen t.b.v. de vergelijkbaarheid, goedkeuren toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen, goedkeuring vergelijkingsrapport, aanbidding vergelijkingsrapport aan Stuurgroep CDV, publiceren van het resultaat van de aanbesteding, informeren van de betrokken leveranciers, opstelling proces-verbaal, bewaking van voortgang, bewaking van de objectiviteit tijdens het CDV-proces.
Stuurgroep CDV	Behandeling vergelijkingsrapport, voorbereiding besluitvorming Politieke leiding
Politieke leiding	Besluitvorming over gunning
Ministerie van Financiën, Domeinen	Indien relevant: Waarderen van de materiële duurzame middelen

## DEEL IV: CONTRACTVORMING, IMPLEMENTATIE EN EVALUATIE

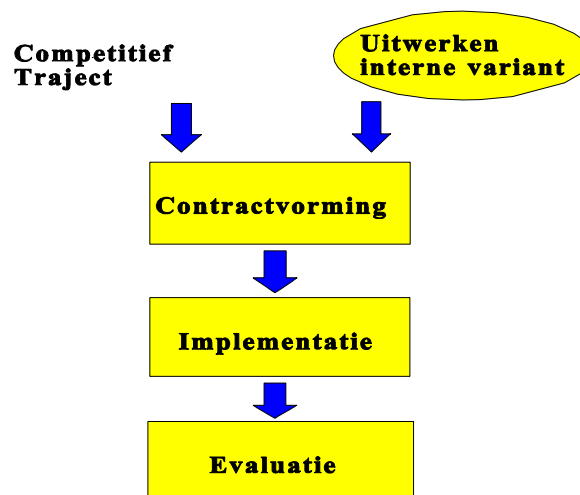
### Toelichting

Zoals hiervoor reeds beschreven wordt naar aanleiding van de analysefase de keuze gemaakt uit de volgende drie trajecten:

1. inzetten van een privatiseringstraject;
2. uitwerken van de interne variant of
3. starten van het competitieve traject.

Indien gekozen wordt voor een privatiseringstraject, wordt het CDV-proces gestopt. Bij de andere twee opties wordt het CDV-proces voortgezet, echter op een van elkaar verschillende wijze. Indien gekozen is om de interne variant verder uit te werken, zal men zich concentreren op de realisatie van de Meest Efficiënte Organisatie. Indien het competitieve traject wordt gestart, zal een aanbestedingsprocedure worden gestart die uiteindelijk leidt tot een keuze van de toekomstige (interne of externe) leverancier. Beide trajecten komen echter weer in zoverre samen dat het CDV-proces daarna dezelfde fasen zal doorlopen. Zowel bij uitwerking van de interne variant, als bij de afwikkeling van het aanbestedingsproces, dienen de afspraken met de (nieuwe) leverancier namelijk vastgelegd te worden in een contract. Daarna dient dit contract geïmplementeerd te worden, waarna uiteindelijk het afgeronde CDV-proces kan worden geëvalueerd.

Grafisch is e.e.a. als volgt weer te geven:



In dit deel van het handboek CDV worden de fasen die volgen op het competitieve traject en op het traject van het uitwerken van de interne variant beschreven. Achtereenvolgens komen in hoofdstuk 7 de contractvorming, in hoofdstuk 8 de implementatie en in hoofdstuk 9 de evaluatie aan de orde.



## HOOFDSTUK 7: CONTRACT EN OVEREENKOMST

### Inleiding

7.1 In de voorgaande fasen is de aanbesteding binnen het CDV-proces doorlopen of is de interne variant verder uitgewerkt. In het geval van het competitieve traject hebben de potentiële leveranciers een Offerte Aanvraag toegestuurd gekregen, waarop zij hun biedingen hebben gebaseerd. Nadat alle biedingen zijn ontvangen, is een vergelijkingsfase doorlopen waarbij de ingediende biedingen met behulp van de gunningscriteria zijn bezien op hun voor- en nadelen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze voor de economisch meest voordelige aanbieder die voldoet aan de in de Offerte Aanvraag gestelde eisen. Dit betekent dat de (interne of externe) partij is uitgekozen die de toekomstige leverancier van de aanbestede dienst wordt. In dit hoofdstuk wordt de fase besproken waarbij in de vorm van een contract of overeenkomst de wederzijdse rechten en plichten van de betrokken partijen vastgelegd.

7.2 Indien een marktpartij (een natuurlijke- of een rechtspersoon, niet behorende tot de privaatrechtelijke rechtspersoon Staat der Nederlanden) is gekozen als toekomstige leverancier van de aanbestede dienst, worden de nodige afspraken in een juridisch bindende en in rechte afdwingbare overeenkomst vastgelegd, die hierna voortaan, ter onderscheiding van de (interne) werkafspraken met een dienstonderdeel van het departement, “contract” wordt genoemd. Indien de competitie is gewonnen door de bestaande interne leverancier van de dienst, zijn de vastgelegde afspraken niet meer dan werkafspraken, die niet juridisch bindend, noch in rechte afdwingbaar zijn. Ook bij deze interne variant dienen echter de wederzijdse rechten en plichten zo duidelijk mogelijk te worden vastgelegd en is er geen sprake van vrijblijvendheid. Deze werkafspraken worden hierna, ter onderscheiding van het bovengenoemde contract, voortaan “overeenkomst” genoemd.

7.3 De wijze waarop de contractvorming plaatsvindt is afhankelijk van de aanbestedingsprocedure die is gevolgd. Indien een EG-aanbestedingsprocedure is gevolgd, mag alleen in een beperkt aantal limitatief opgesomde situaties worden onderhandeld over het contract. Deze situaties, die een uitzondering vormen op het normale regime van de richtlijn, dienen strikt te worden opgevat. Aangetoond zal moeten kunnen worden dat sprake is van een uitzonderlijke situatie.

7.4 In artikel 11 van de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten (diensten) zijn de uitzonderingssituaties waarin onderhandeld mag worden beschreven. De belangrijkste zijn:

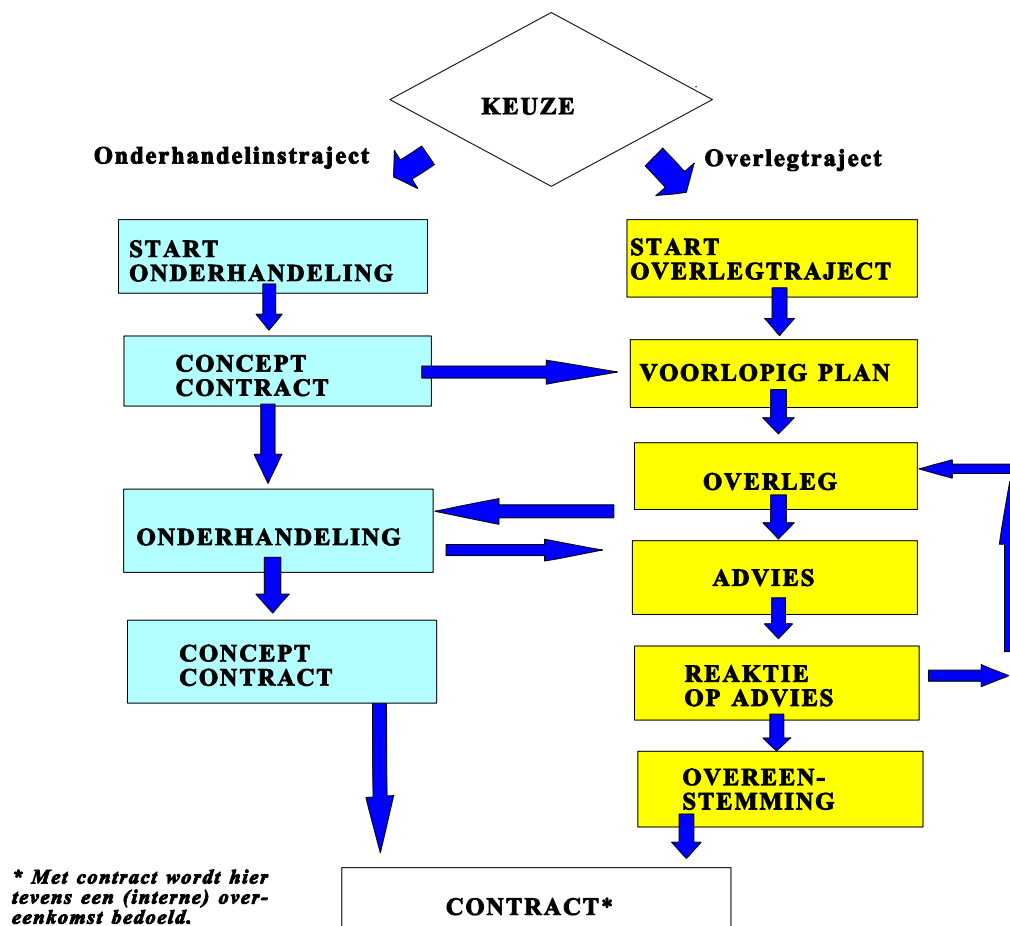
- De buitengewone gevallen waarbij het diensten betreft waarvan door de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vóóraf van de totale prijs niet mogelijk is.
- Wanneer wegens de aard van de te verlenen diensten het Programma van Eisen niet voldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld.

Hierdoor kan onder omstandigheden in CDV ruimte ontstaan om in het kader van een EG-procedure toch te onderhandelen. Zeker nu er over beide situaties voorshands nauwelijks jurisprudentie bestaat, is het zaak dat de keuze voor de te volgen aanbestedingsprocedure tijdig (dat wil zeggen voor de vooraankondiging c.q. Offerte Aanvraag) wordt getoetst door deskundigen op gebied van aanbesteding en aanbestedingsrecht.

7.5 Gelden deze uitzonderingsgevallen niet dan bestaat de inhoud van het contract grotendeels uit de offerte waarvoor gekozen is. De vorm van het contract is dan al reeds bepaald bij het versturen van de Offerte Aanvraag, waarbij tevens een door het departement opgesteld en goedgekeurd concept-contract is verstuurd.

7.6 Indien de aanbestedingsprocedure echter de ruimte geeft voor onderhandeling over het met de Offerte Aanvraag meegezonden contract, zal contractvorming plaatsvinden. Het betreft hier CDV-processen de EG-aanbesteding met onderhandeling is gevolgd.

7.7 Het proces van contractvorming is indien er sprake is van onderhandeling als volgt grafisch weer te geven (aan de linkerkant van de figuur wordt het onderhandelingstraject tussen het departement en de leverancier weergegeven; aan de rechterkant staat het overlegtraject met ondernemingsraden en/of vakboden verbeeld):



Bij deze figuur moet worden opgemerkt dat, ook als er geen aanbestedingsprocedure wordt gevolgd waarbij onderhandeling mogelijk is, er toch een overlegtraject plaats zal vinden ! De wijze waarop het overlegtraject moet worden doorlopen is beschreven in hoofdstuk 12 (P.M: dit hoofdstuk zal per departement specifiek dienen te worden ingevuld !).

### **Beschrijving van de contractvorming op hoofdlijnen**

7.8 In principe is elk contract op zich uniek. Dit kan niet anders vanwege de specificiteit van de verschillende aanbestedingen qua aard van de dienstverlening, qua specifieke situatie m.b.t. de bestaande materiële, personele en infrastructurele middelen en qua kenmerken van de markt en de leverancier. Indien het aanbestedingstraject ruimte voor onderhandeling toelaat, zal het uiteindelijke contract dan ook voor een groot deel via onderhandeling tot stand komen. De onderhandelingen zullen echter niet vanaf nul beginnen. Het in de Offerte Aanvraag opgenomen Programma van Eisen (PVE) en het daarin tevens opgenomen concept-contract, fungeren namelijk als uitgangspunt voor het uiteindelijke contract. Het bod van de geselecteerde bieder heeft naar verwachting reeds zoveel als mogelijk rekening gehouden met de eisen en specificaties welke in het PVE zijn aangegeven. De leverancier kan derhalve niet terugkomen op (delen van) de inhoud van het betreffende bod. De onderhandeling is met name gericht op nadere uitwerking van de offerte en het concept-contract op detailniveau.

7.9 Een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen zal zijn gericht op de personele consequenties van de wederzijdse afspraken. Deze personele consequenties zijn zowel bij keuze voor de externe als de interne variant aan de orde. Indien is gekozen voor een externe variant dan heeft dat directe gevolgen voor het personeel van het onderdeel dat tot dan toe de dienst leverde. Afhankelijk van de organisatorische vorm waarin de toekomstige levering van de dienst zal plaatsvinden, kunnen de personele gevolgen variëren van interne herplaatsing tot overgang naar de nieuwe externe leverancier (“mens volgt werk”). Indien is gekozen voor de interne variant dan zal het dienstonderdeel in de nieuwe situatie moeten gaan werken volgens de ontwikkelde MEO. Afhankelijk van de vorm van de MEO, kunnen hierbij de personele gevolgen variëren van interne herplaatsing tot andere invulling van de werkzaamheden.

7.10 Over de gevolgen voor het personeel moet overleg plaatsvinden met de medezeggenschapscommissie en in voorkomend geval met de betrokken commissie van georganiseerd overleg. In hoofdstuk 12 wordt hier nader op ingegaan.

### **Inhoud van het contract**

7.11 In de praktijk is de inhoud van een contract zeer divers, afhankelijk van de soort en aard van de dienst, de markt waarop wordt geopereerd, het financiële belang dat er mee is gemoeid, de wijze waarop beide partijen aan elkaar verbonden willen worden, de mate waarin de opdrachtgever toezicht en invloed wenst te houden op de uitvoering etc. Niet alle bij contractvorming spelende elementen zijn derhalve elke keer even relevant. Bovendien zijn voor bepaalde onderdelen van het contractvormingsproces andere oplossingsrichtingen denkbaar.

7.12 De doelstelling van een contract is het vastleggen van de wederzijdse rechten en plichten van de betrokken partijen. Daarnaast is een contract een belangrijk instrument voor het financieel beheer. Om de kans op geschillen met de leverancier tijdens de uitvoering van het contract zo klein mogelijk te houden, moet de formulering van de contractbepalingen

zorgvuldig geschieden. Het is daarom voor deze CDV-fase van belang dat hierover tijdig juridisch advies wordt betrokken.

7.13 Het reeds in een eerdere fase van het CDV-proces opgestelde Programma van Eisen (PVE) fungeert, tezamen met de daarop gebaseerde offerte van de gekozen potentiële leverancier en het bij de Offerte Aanvraag gevoegde concept-contract, als uitgangspunt voor het contract. Het volgende overzicht kan als indicatieve (en niet-limitatieve) lijst van punten worden beschouwd welke in het algemeen in ieder geval in het contract moeten worden vastgelegd:

- de gegevens van de leverancier;
- de omschrijving van de verplichtingen van de leverancier. Hierbij wordt de te leveren dienst(en) omschreven. Hierbij wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van het reeds opgestelde PVE, waarbij de verschillende technische, functionele en kwalitatieve eisen aan de dienst worden beschreven;
- de wijzen, plaatsen en tijdstippen van levering van de dienst;
- de condities waaronder de levering van de dienst plaatsvindt (de prijs, betalingscondities, termijnen, contractperiode etc.).

7.14. Naast deze minimumeisen zullen ook de volgende (niet-limitatief opgesomde) aspecten opgenomen kunnen worden bij de opstelling van het contract:

- nadere afspraken over de contractduur. De duur van een contract zal sterk variëren per CDV-traject. Het contract mag niet zo lang zijn dat het competitieve element sterk afzwakt, maar moet wel zodanig lang zijn dat een redelijke terugverdientijd bestaat. Voordelen van een langer contract zijn: meer tijd voor de leverancier om gedane investeringen terug te verdienen hetgeen tot lagere tarieven leidt, diepere opbouw van ervaring van de leverancier met de dienstverlening hetgeen de kwaliteit van de dienstverlening en de kosteneffectiviteit verbetert, makkelijker om technologische ontwikkelingen door de externe leverancier te laten volgen. Nadelen hiervan zijn dat het de competitieve prikkel voor de leverancier kan reduceren om prijzen laag te houden en de kwaliteit te verbeteren, indien geen goede prestatie-afspraken worden vastgelegd in het contract.
- nadere detaillering van de prijs van de verplichtingen van de leverancier en de bijbehorende calculatiemethodiek;
- nadere afspraken over de wijze waarop eventuele prijsherziening plaatsvindt;
- nadere afspraken over de wijze van betaling n.a.v. de levering van de dienst;
- vastleggen van prestatie-afspraken m.b.v. indicatoren en kengetallen.
- afspraken over de wijze van rapportage over de levering van de dienst en over de monitoring van het contract van de kant van het departement;
- afspraken over de mogelijkheid van accountantsonderzoek op gebied van calculatie, prijsstelling, naleving van de financiële condities;
- afspraken over de toegang tot financiële informatie ten behoeve van de accountantscontrole;
- wijze van eventuele overdracht van goederen van het departement aan de leverancier;
- wijze van eventuele overgang van personeel van het departement naar de leverancier;
- verplichtingen op het gebied van opleiding en training;

- afspraken over de lengte en de invulling van de transitie van de oude situatie naar de nieuwe situatie;
- afspraken over de wenselijke kwaliteitsborging;
- afspraken over de wijze waarop wijzigingen worden aangebracht in het contract (b.v. over de kwantiteit of kwaliteit van de output) en de financiële gevolgen ervan;
- bepaling van de procedure m.b.t. overdracht van de verplichtingen van de leverancier en de uitvoering van werkzaamheden door derden;
- hoe om te gaan met het niet nakomen van de contractuele verplichtingen (boeteclausule, afspraken over compensatie (alleen aan de orde wanneer niet EG wordt aanbesteed en een en ander conform de vigerende afspraken met het ministerie van Economische Zaken, waarover advies moet worden ingewonnen bij de aanbestedingsdeskundige)). Hierbij kunnen eventueel afspraken worden gemaakt over de verschillende niveau's van falen door de leverancier (klein, groot, ernstig en catastrofaal) en het daaraan verbonden "strafpunten-systeem".
- ontbindende voorwaarden, wijze van contractbeëindiging (b.v. a.g.v. niet nakomen van contractuele verplichtingen, a.g.v. "Force majeure", a.g.v. verandering in beleid);
- geschillenprocedure;

7.15 Verder dient in een contract een implementatieplan te worden opgenomen (zie hoofdstuk 8)

7.16 Het concept-contract wordt voorafgaande aan de vooraankondiging c.q. de Offerte Aanvraag opgesteld door de contractmanager in het projectteam, waarna toetsing dient plaats te vinden door de juridische afdeling.

### **Inhoud van de interne overeenkomst**

7.17 Ondanks dat, indien er gekozen is voor de interne optie, geen juridisch bindende en in recht afdwingbare overeenkomst kan worden gesloten met de interne leverancier, zullen ook bij deze variant de onderlinge afspraken en relatie op een niet-vrijblijvende basis moeten worden vastgelegd. Indien is gekozen voor de interne variant, zal dan ook tussen de opdrachtgever en de dienstverlenende interne organisatie een overeenkomst moeten worden gesloten. Inhoudelijk dient deze interne overeenkomst te worden ingericht zoals een extern contract (zie punten 7.11 tot en met 7.16). De overeenkomst welke gesloten dient te worden op het (vergelijkbare) niveau van directeur (afhankelijk van de specifieke departementale situatie), moet in ieder geval verzekeren dat:

- de afspraken tussen beide partijen niet eenzijdig veranderen;
- De opdrachtgever is beschermd tegen niet-nakoming van de afspraken door de interne leverancier;
- De opdrachtgever middelen heeft om bij niet-nakoming van de afspraken door de interne leverancier, de afspraken af te dwingen of deze afspraken te beëindigen. Hierbij dient tevens de mogelijkheid te bestaan om uiteindelijk alsnog over te gaan tot uitbesteding.
- de interne leverancier is beschermd tegen inmenging van de opdrachtgever in de wijze waarop levering van de dienst wordt uitgevoerd.
- De wijze waarop de geschillenbeslechting is geregeld.

De inhoud van de interne overeenkomst is voor het overige grotendeels vergelijkbaar met de bovenbeschreven inhoud van de externe contracten.

7.18 In de interne overeenkomst moeten ook afspraken zijn opgenomen over de termijn waarbinnen de MEO gerealiseerd moet zijn en wat de gevolgen zijn van het niet realiseren van het MEO binnen die termijn (zoals het alsnog kiezen voor een extern bod).

### Rolverdeling

7.19 Bij de fase van contractvorming zijn de volgende actoren betrokken:

<b>Actor</b>	<b>Betrokkenheid / bevoegdheid</b>
Projectleider	Leidt de uitvoering van de contractvormingsfase. Legt verantwoording af aan het hoofd van het bureau CDV. Bewaakt de tijdige inbreng van juridische en contractuele deskundigheid in het proces. Fungeert als intermediair tussen het overlegtraject en de onderhandeling. Ziet er op toe dat het contract wordt afgesloten.
Contractmanager uit projectteam	De contractmanager voert de onderhandelingen met de contractpartij. Bereid het contract voor.
Andere leden Projectteam	Nemen vanuit de aanwezige specifieke deskundigheid deel aan onderdelen van het onderhandelingsproces.
Bureau CDV	Bewaakt de voortgang van de contractvorming. Coördineert de inbreng van deskundigheid. Informeert de Stuurgroep CDV.
Contractpartij	Neemt deel aan de onderhandelingen met de contractmanager
Juridische afdeling	Brengt specifieke juridische deskundigheid in bij de contractvorming. Toetst het concept-contract.
Deskundige o.g.v. aanbesteding	Brengt specifieke deskundigheid over de aanbestedingsregels en contractuele aspecten in bij de contractvorming.
Gesprekspartner voor overleg met OR en vakbonden.	E.e.a. is departement specifiek.
Domeinen	Voert contractonderhandelingen over het deel dat gaat over verkoop van departementale goederen of -infrastructuur, indien van toepassing

## HOOFDSTUK 8: DE IMPLEMENTATIEFASE

### Inleiding

8.1 Nu in de vorige fase van het CDV-proces het contract of de overeenkomst met de nieuwe (of vernieuwde) leverancier van de aanbestede dienst definitief is gesloten, is de tijd gekomen voor de implementatie van deze nieuwe of vernieuwde dienstverlening. Dit betekent dat een overgang zal moeten plaatsvinden van de oude situatie naar de nieuwe situatie, zoals omschreven in het contract of de overeenkomst. In het contract of de overeenkomst zullen onder andere de volgende aspecten opgenomen zijn:

- de wijze waarop de transitie plaats vindt van de oude naar de nieuwe situatie;
- de wijze waarop het personeel overgaat van de oude naar de nieuwe situatie en de personele gevolgen daarvan;
- de wijze waarop het materieel overgaat van de oude naar de nieuwe situatie.
- de wijze waarop de naleving van het contract geverifieerd wordt;
- de wijze waarop de opdrachtgever en opdrachtnemer naar derden communiceren over de gemaakte afspraken, de transitie en de gevolgen van de nieuwe situatie.

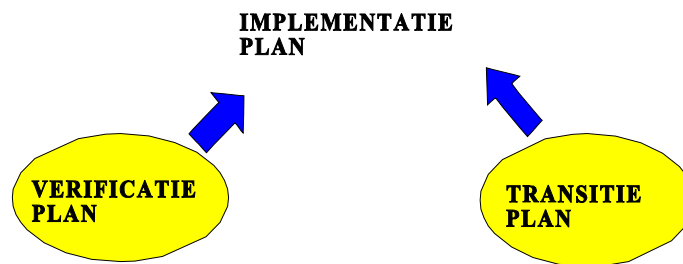
Deze aspecten maken, in de vorm van een implementatieplan, reeds onderdeel uit van de door de mededingers ingediende offertes en worden in het contract nader uitgewerkt.

8.2 De inhoud van een implementatieplan is ten eerste zeer afhankelijk van de specifieke nieuwe situatie per CDV-proces. Zo zal de transitie bij uitbesteding omvangrijker zijn indien sprake is van overname van personeel en materieel. De inhoud van het implementatieplan is logischerwijs geheel anders wanneer gekozen is voor interne dienstverlening conform het MEO. Een goede regeling voor de verificatie van contract of overeenkomst is echter in alle situaties noodzakelijk, ook indien reeds in de analysefase is besloten om alleen de interne variant uit te werken.

8.3 Afhankelijk van de omvang van de transitie tussen de oude en nieuwe situatie kan het implementatietraject van het contract of de overeenkomst worden gekenschetst als een drukke periode, waarbij in een gecomprimeerd tijdsbestek veel verandert en moet gebeuren. Hierbij moeten niet alleen de belangen van de afnemers van de betreffende dienst in de gaten worden gehouden, maar moet ook gestreefd worden naar een minimale verstoring van de lopende bedrijfsvoering. Tijdens de implementatie is het van belang een evenwicht te realiseren tussen overzichtsmanagement en detailcoördinatie. Goede samenwerking, flexibiliteit en kennis van het implementatieplan is hierbij essentieel. Het einddoel is het operationeel zijn van de nieuwe/hernieuwde dienstverlening, waarmee tevens het implementatieplan is voltooid.



8.4 Het implementatieplan bestaat uit een verificatieplan en een transitieplan.



### Het verificatieplan

8.5 Belangrijk onderdeel van de implementatie is het opzetten van de organisatie omtrent de bewaking van de naleving van de contractuele afspraken. Er is aldus een rechtstreeks verband tussen contract cq. overeenkomst en verificatie. Uitsluitend aspecten die in het contract zijn vastgesteld dienen te worden geverifieerd. Zowel bij een externe leverancier als een interne leverancier is het belang dat wordt geverifieerd dat de contractuele verplichtingen daadwerkelijk worden nagekomen, op alle gebieden. Dit betekent niet alleen dat moet worden gecontroleerd of de diensten worden geleverd zoals afgesproken en in het Programma van Eisen is omschreven (in het PVE is ook opgenomen hoe de vereiste prestaties moeten worden verantwoord). Daarnaast moet worden getoetst of de prijsafspraken worden nagekomen, de juiste informatie ten behoeve van de verificatie wordt geleverd, de afgesproken betalingen als gevolg van overname en gebruik van goederen en infrastructurele voorzieningen correct worden verricht, de afspraken met betrekking tot het overgenomen personeel en de arbeidsvoorwaarden worden nagekomen, de afgesproken kwaliteitsborging plaatsvindt etc. Indien een overeenkomst is gesloten met een interne leverancier zal daarenboven moeten worden gecontroleerd of de afspraken omtrent de realisatie van de Meest Efficiënte Organisatie worden nagekomen.

8.6 Dit betekent dat bij de opdrachtgever niet alleen een organisatie moet worden opgericht om het betreffende contract of de betreffende overeenkomst te monitoren, ook moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over prestatie-indicatoren en -meting, prestatieverklaringen, de wijze van informatieverzameling, de wijze en tijdstippen van rapportage en de contractbewaking. Het laat onverlet dat een goede verificatie vereist dat binnen de departementale organisatie, ook na de transitie naar de nieuwe situatie, voldoende expertise in huis blijft om de inhoudelijke en technische kant van de dienstverlening blijvend te kunnen beoordelen.

8.7 Overigens moet bij de opstelling van het verificatieplan immer de afweging worden gemaakt tussen prestatieverantwoording en bedrijfsvoering. Er moet voor worden gewaakt dat met te ver doorgevoerde verificatie-eisen de normale bedrijfsvoering van de leverancier wordt verstoord. Bij het opstellen van het verificatieplan moet aldus een voortdurende afweging plaatsvinden tussen mogelijke risico's en efficiency.

8.8 De verificatie kan plaatsvinden door periodiek een overzicht te maken van



kwantitatieve en kwalitatieve prestatiegegevens, waarna de prestaties van de leverancier kunnen worden samengevat in kengetallen. Een voorbeeld van een dergelijke verificatiemethode is in de *bijlage J* weergegeven.

8.9 In het verificatieplan dient tevens te worden aangegeven hoe wordt omgegaan met niet-nakoming van de contractuele afspraken op het gebied van bijsturing, boetebepaling, compensatie en onderling overleg.

8.10 Ook na voltooiing van de implementatiefase (nadat de nieuwe of hernieuwde dienstverlening is opgestart) zal het verificatieplan actueel blijven. Het verificatieplan behoudt zijn functie tot aan het einde van de contractperiode.

### **Het transitieplan**

8.11 Het transitieplan geeft aan hoe de overgang van de oude situatie naar de nieuwe situatie moet plaatsvinden. De inhoud van dit plan hangt sterk af van hoe groot deze overgang is. Afhankelijk van de inhoud van die overgang kan het transitieplan bestaan uit een beschrijving van de overgang van personeel, de overname van materieel en infrastructuur en uit een communicatieplan.

8.12 In het transitieplan dient de wijze worden beschreven waarop en de termijnen waarbinnen de bestaande organisatie wordt afgebouwd en de nieuwe organisatie wordt opgebouwd en gestart. De afspraken hieromtrent met de bestaande organisatie en met de nieuwe organisatie dienen in het transitieplan te worden vastgelegd. Hierbij dient een duidelijke planning te worden opgenomen waarbij de mijlpalen in het transitieproces worden benoemd.

De mijlpalen zijn de momenten waarop eventuele bijsturing van het transitieproces kan plaatsvinden. De wijze en de tijdstippen waarop eventueel goederen, apparatuur en infrastructuur van het departement worden overgenomen door de nieuwe (externe) leverancier wordt tevens in het transitieplan opgenomen. Verder zal aandacht moeten worden besteed aan de budgettaire consequenties van de transitie, ook wat financieel beheer betreft. Bezien zal moeten worden wat de invloed van de transitie is op andere delen van de departementale organisatie en op welke wijze hiermee wordt omgegaan. Overgang van de oude naar de nieuwe situatie vindt overigens pas plaats de beschrijving van de administratieve organisatie van de nieuwe organisatie is afgerond (de AO-beschrijving maakt in principe reeds deel uit van de offerte) en aan de financiële randvoorwaarden is voldaan.

De organisatie van de transitie valt onder de verantwoordelijkheid van het betrokken beleidsterrein. Het CDV-projectteam bewaakt de voortgang van de transitie en de uitvoering van het transitieplan. Hierbij dient een duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden te zijn gemaakt.

### **Personele aspecten**

8.13 Indien van toepassing dient in het personele plan tot uiting te komen op welke wijze de overgang van de oude naar de nieuwe situatie op personeelsgebied tot stand moet komen. Bij overgang naar een externe leverancier is het mogelijk dat (een deel van) het personeel met het werk overgaat naar de leverancier.

8.14 In het personeelsplan zal moeten worden geïnventariseerd welk personeel het hier betreft. Daarbij zal moeten worden opgenomen op welke wijze, binnen welke termijnen en tegen welke voorwaarden deze overgang plaatsvindt. Het plan zal bepalingen moeten omvatten inzake de afbouwperiode op het oude werk, de wijze van beëindiging van verbintenissen, de inwerkperiode op het nieuwe werk, de benodigde training en opleiding, de individuele contractvorming, etc. Personeel dat niet mee gaat naar de nieuwe leverancier zal binnen het departement herplaatst moeten worden. In het personeelsplan zal moeten worden opgenomen welk deel van het personeel herplaatst zal moeten worden en hoe, wanneer en tegen welke voorwaarden deze herplaatsing gestalte zal krijgen. Hierbij zal mede de specifieke departementale regeling op het gebied van herplaatsing van toepassing zijn.

8.15 Bij overgang naar een Meest Efficiënte Organisatie bij de bestaande interne leverancier zullen wijzigingen plaatshebben van de interne organisatie. In het personele plan zal moeten worden beschreven welke wijzigingen dit zijn en hoe, wanneer en tegen welke voorwaarden deze wijzigingen zullen plaatsvinden. Ook in dit geval moet overleg plaatsvinden met de ondernemingsraad e/o vakbond. Dit overleg is per departement verschillend geregeld en dient vast te worden gelegd in hoofdstuk 12 (P.M.).

### **Het communicatieplan**

8.16 De overgang van de oude situatie naar de nieuwe betekent een grote verandering voor meerdere actoren binnen en ook buiten het departement. Zo zullen de afnemers van de betreffende dienst zaken doen met een andere leverancier, zijn bepaalde procedures gewijzigd, kan een intern onderdeel worden afgestoten, krijgt (een deel van) het personeel een andere werkplek of een andere werkgever, kan werkgelegenheid verloren gaan of juist ontstaan in betrokken gemeenten en provincies, etc. De diversiteit van de gevolgen van een CDV-proces en het groot aantal verschillende betrokken actoren vereist veel aandacht voor een duidelijke en doordachte interne en externe communicatie, zowel richting het betrokken personeel en de betrokken afnemers van de dienst, als richting de nieuwe leverancier, de eventueel betrokken gemeenten en de landelijke politiek.

8.17 De wijze en de momenten waarop deze communicatie plaatsvindt en wie daarbij de doelgroepen zijn, moet worden beschreven in een communicatieplan. Bij de daadwerkelijke communicatie kan gebruik worden gemaakt van verschillende communicatiemiddelen als intra- en internet, folders en brochures, instructiefilms en workshops of seminars.

**Rolverdeling**

8.18 In deze fase zijn de rollen als volgt verdeeld:

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Interne en externe bidders	Opstellen implementatieplan (incl. transitie) als onderdeel van de Offerte
Projectteam i.o.m. beleidsterrein	Opstellen verificatie- en communicatieplan, bewaking voortgang van transitie en uitvoering van transitieplan.
Bureau CDV	Goedkeuring van verificatie- en communicatieplan, bewaken voortgang CDV-proces
Beleidssterrein	Verificatie van contract, contractbeheer
Overlegorganen	Betrokken bij de opstelling van de personele aspecten in het transitieplan

## HOOFDSTUK 9: EVALUATIEFASE

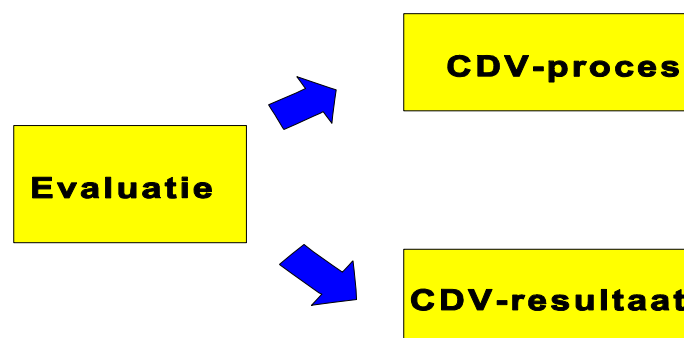
### Inleiding

9.1 Zodra een CDV-proces is doorlopen, vindt een evaluatie van dat proces plaats. Een CDV-proces start overigens vanaf de reikwijdtefase en eindigt na de implementatie van de nieuwe situatie van dienstverlening met de evaluatie. Deze evaluatie is daadwerkelijk gericht op de wijze waarop het proces is doorlopen: Zijn de fasen en stappen op de juiste wijze doorlopen? Zijn de berekeningen goed uitgevoerd? Is de communicatie met medezeggenschap naar tevredenheid gelopen? Etc.

9.2 Overigens vindt ook een evaluatie plaats in die gevallen waarbij in de reikwijdtefase is besloten om het CDV-proces niet door te zetten, gekozen is voor een separaat privatiseringstraject, of waarbij in de analysefase is besloten om alleen de interne variant verder uit te werken. Ook in deze gevallen is sprake van een “competitieve afweging” die de basis voor CDV vormt.

9.3 Daarnaast zal een evaluatie van het resultaat van het doorlopen proces moeten worden uitgevoerd. Wordt het contract op de juiste wijze uitgevoerd? Worden de gestelde doelstellingen daadwerkelijk in praktijk gehaald? Is voldaan aan de gestelde randvoorwaarden?

9.4 De evaluatie van CDV valt dan ook in tweeën uiteen:



### Evaluatie van het CDV-proces

9.5 Na afronding van het CDV-proces, kan de evaluatie van het proces een aanvang nemen. Deze evaluatie wordt in principe verricht door het projectteam onder verantwoordelijkheid van de projectleider. De evaluatie wordt vastgelegd in een evaluatierapport (format is gevoegd in *bijlage K*) dat de projectleider door tussenkomst van het hoofd van het bureau CDV aanbiedt aan de Stuurgroep CDV. Met de aanbieding van het evaluatierapport worden de taken van het projectteam afgesloten. De leden van het projectteam worden bij de evaluatie betrokken om vanuit hun specifieke deskundigheid te beoordelen hoe het CDV-proces is doorlopen.

9.6 Bij de evaluatie dient met nadruk aandacht te worden besteed aan de bruikbaarheid van de opgedane ervaringen en lessons-learned met betrekking tot de instrumentatie die bij het CDV-proces is gehanteerd. Indien de ervaringen en lessons-learned leren dat bepaalde instrumentatie niet optimaal is uitgewerkt of niet voldoende is toegesneden op bepaalde situaties, dient het instrumentarium (en dus het handboek CDV) te worden bijgesteld. Hierbij geldt de procedure welke in de inleiding is aangegeven.

9.7 Bij de evaluatie dienen in ieder geval de volgende vragen te worden beantwoord:

- Zijn alle fasen en stappen van het CDV-proces doorlopen conform het handboek CDV ?
- Zo nee, welke fasen/stappen zijn op een andere wijze doorlopen en om welke redenen ?
- Dienen bepaalde fasen of stappen van het CDV-proces anders in het handboek CDV te worden omschreven ?
- Dienen nieuwe fasen/stappen of delen van fasen/stappen aan het handboek CDV te worden toegevoegd?
- Zijn de bevoegdheden van de betrokken actoren duidelijk genoeg in het handboek CDV omschreven ?
- Is de betrokkenheid van georganiseerd overleg en medezeggenschap naar wens verlopen ?
- Zijn in de reikwijdtefase de doelstellingen en randvoorwaarden voor het CDV-proces voldoende concreet en meetbaar omschreven ?
- Zijn de gestelde doelstellingen en randvoorwaarden (en de daarbij ingeschatte mate van zekerheid) tijdens de toetsing ervan op de beslismomenten juist ingeschat ?
- Is het risicomangement naar wens verlopen ?
- Is de beslissing in de analysefase voor de wijze waarop het CDV-proces moet worden vervolgd gebaseerd op voldoende informatie ?
- Heeft de marktverkenning voldoende informatie opgeleverd en zijn de instrumenten voor de marktverkenning te verbeteren ?
- Was het plan van aanpak voldoende richtinggevend voor het CDV-proces ?
- Is het geplande tijdschema gehaald ?
- Is de benadering van de markt naar tevredenheid gegaan ?
- Hoe reageren marktpartijen op de mededinging van de interne organisatie ?
- Zijn er marktpartijen die afhaken omdat de interne organisatie meedingt ?
- Is het Programma van Eisen voldoende outputgericht opgesteld ?
- Was de Offerte Aanvraag van voldoende duidelijkheid ?
- Was de bidders conference nuttig ?
- Is de aanbestedingsprocedure op de juiste wijze gevolgd ?
- Is de gewenste mate van objectiviteit (ook volgens de meedingende partijen) voldoende gewaarborgd?
- Is de (voorlopige)MEO op de juiste wijze totstand gekomen ?
- Is de vergelijking van de biedingen op de juiste wijze verlopen ?
- Hebben de contractonderhandelingen naar tevredenheid plaatsgevonden ?
- Voldeed het implementatieplan aan de eisen ?
- Is een afdoende verificatiesysteem opgezet ?
- Is de communicatie met de marktpartijen en betrokken onderdelen naar wens verlopen ?
- Wat zijn de totale kosten van het CDV-proces zelf geweest en betalen deze kosten zich terug in het CDV-resultaat ?

- Zijn er gewichtige externe factoren geweest die het proces hebben bemoeilijkt of vergemakkelijkt ?
- Etc.

### Evaluatie van het CDV-resultaat

9.8 De evaluatie van het CDV-resultaat vindt niet op hetzelfde moment plaats als de evaluatie van de wijze waarop het CDV-proces is doorlopen. Het resultaat van dat traject kan pas enige tijd na de implementatie worden beoordeeld. Deze evaluatie richt zich namelijk op de vraag of de doelstellingen, welke in het CDV-proces reeds in reikwijdtefase zijn opgesteld, in praktijk ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Aangezien de doelstellingen verschillen in aard en in realisatiemoment, is het van belang dat deze evaluatie periodiek wordt uitgevoerd. Een jaarlijkse evaluatie kan hierbij als leidraad worden genoemd. De periodiciteit van de evaluaties is echter afhankelijk van de betreffende dienst, het afgesloten contract en de gestelde doelstellingen, en moet dus per CDV-proces worden bepaald.

9.9 De evaluatie van het CDV-resultaat wordt verricht door functionarissen die niet bij het betreffende CDV-proces betrokken zijn geweest. Gedacht kan worden aan een team dat is samengesteld uit de bij het departement bestaande auditororganisatie. E.e.a. is natuurlijk afhankelijk van de specifieke situatie bij de departementen.

9.10 Dit team staat tevens los van de organisatie binnen het departement die het afgesloten contract verifieert (volgens het verificatieplan) en monitort. Deze verificatie-organisatie is de continue bewaker van de uitvoering van het contract. De evaluatie beziet periodiek of dit contract ook daadwerkelijk leidt tot het realiseren van de doelstellingen.

9.11 Bij de evaluatie van het CDV-resultaat wordt gebruik gemaakt van het risicomodel zoals is opgenomen in bijlage B. De resultaten van deze evaluatie worden in de vorm van een evaluatierapport aangeboden aan de voor CDV-verantwoordelijke topambtenaar d.t.v. het hoofd bureau CDV.

### Rolverdeling

9.12 In deze fase zijn de rollen als volgt verdeeld:

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Projectteam	Opstellen evaluatierapport over CDV-traject
Bureau CDV	Toetsing evaluatierapport, informeren Stuurgroep CDV, eventueel bijwerken van handboek CDV
Auditteam	Evalueren van het CDV-resultaat, opstellen van het evaluatierapport over CDV-resultaat

## DEEL V: VERDERE PROCEDURES

### Toelichting

In het voorgaande zijn in deel II (het voortraject), deel III (het competitieve traject) en deel IV (de contractvorming, implementatie en evaluatie) de verschillende fasen van het CDV-proces beschreven. Bij het doorlopen van deze fasen, dienen enkele procedures te worden toegepast. Deze worden in dit deel uitgebreid beschreven.

In het onderstaande overzicht wordt weergegeven tijdens welke fasen van het CDV-proces deze procedures relevant zijn:

Procedure	Relevante fasen/stappen
Ontwikkeling van de Meest Efficiënte Organisatie (MEO)	- De analysefase, stap 4: ontwikkeling Voorlopig MEO - De aanbestedingsfase: ontwikkeling MEO
Toepassing van de financiële richtlijnen	- De analysefase, stap 5: marktverkenning en stap 6: financiële analyse - De aanbestedingsfase: opstelling van de biedingen
Betrokkenheid medezeggenschap en commissies van georganiseerd overleg	In principe dienen tijdens alle fasen de overlegorganen te worden geïnformeerd over de voortgang van het CDV-proces. Het overlegtraject vangt daadwerkelijk aan tijdens de vergelijkings- en gunningsfase.

In dit deel worden de verschillende procedures beschreven. In hoofdstuk 10 wordt de methode beschreven waarmee de Meest Efficiënte Organisatie kan worden ontwikkeld. In hoofdstuk 11 zijn de financiële richtlijnen weergegeven en in hoofdstuk 12 wordt ten slotte de procedure beschreven waarmee de overlegorganen bij het CDV-proces worden betrokken.

## **HOOFDSTUK 10: De Meest Efficiënte Organisatie (MEO)**

### **Inleiding**

10.1. Het interne bod zal zijn gebaseerd op de ontwikkeling van de zogenaamde Meest Efficiënte Organisatie waarbij de bestaande organisatie wordt omgevormd tot de maximaal haalbare efficiënte organisatie die kwalitatief hoogstaande dienstverlening levert. Deze MEO kan aldus afwijken van de bestaande wijze van dienstverlening en wel om de volgende redenen. Allereerst beschrijft het Programma van Eisen niet meer hoe de dienst moet worden geleverd maar uitsluitend waaraan precies behoefte is. Daarnaast wordt het bestaande interne onderdeel uitgedaagd om een met de markt concurrerend bod te doen. Mogelijkheden om de bestaande wijze van “productie” te optimaliseren moeten daarbij worden benut.

10.2 Het MEO komt tijdens het CDV-proces in twee fasen tot stand. Allereerst wordt ten behoeve van een benchmark met de markt, tijdens de analysefase, een voorlopig MEO ontwikkeld. Dit voorlopig MEO is gebaseerd op het, tevens tijdens de analysefase tot stand gekomen, voorlopig Programma van Eisen. De uitgangspunten en randvoorwaarden bij de opstelling van het voorlopig MEO zijn hetzelfde als bij de opstelling van het definitieve MEO. Het voorlopig MEO moet reeds in de analysefase worden ontwikkeld omdat in de analysefase wordt bepaald of het CDV-proces zal worden voortgezet.

10.3 Benadrukt wordt dat het voorlopig MEO volledig moet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het opstellen van de MEO, zoals in dit hoofdstuk is beschreven. Zo dient het voorlopig MEO aantoonbaar realiseerbaar zijn. Er dient daarbij een rechtstreeks verband te blijven bestaan tussen het voorlopig MEO en de definitieve MEO die in het competitieve traject van het CDV-proces wordt opgesteld.

10.4 Het organisatie-onderdeel dat bij het CDV-proces betrokken is en het intern bod zal moeten opstellen is in principe verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de MEO. De wijze waarop deze MEO tot stand komt wordt zoveel mogelijk vrij gelaten, waardoor elk betrokken onderdeel zoveel mogelijk ruimte wordt gegeven voor creativiteit. In het onderstaande worden dan ook slechts de uitgangspunten bij het MEO geschetst en worden de algemeen geldende eisen die aan het MEO worden gesteld weergegeven. Bij de opstelling van de (voorlopige) MEO kan het intern onderdeel eventueel ter ondersteuning extern advies inhuren.

### **Uitgangspunten**

10.5 Wat is “meest efficiënt” ?

Meest efficiënt is die voortbrenging van een vastgestelde hoeveelheid diensten, bij vastgestelde kwaliteit, binnen de daarvoor genoemde tijd met zo min mogelijk kosten.



10.6 Wat is een MEO?

Een MEO is een deel van de organisatie die diensten voortbrengt conform de eisen in het PVE, op een zodanige wijze dat dit, over een periode van minimaal de contractduur, doch niet korter dan 5 jaar, aantoonbaar de meest efficiënte voortbrenging is die binnen die organisatie mogelijk is, rekening houdend met de randvoorwaarden en doelstellingen die bij het CDV-proces zijn gesteld.

10.7 Wanneer wordt een (voorlopig) MEO vervaardigd ?

Een MEO wordt vervaardigd wanneer:

- de diensten, die een organisatie levert, zijn aangewezen om een CDV-proces te doorlopen, de beslissing hiertoe vloeit voort uit de criteria genoemd in de reikwijdtefase en
- de leiding van de organisatie-eenheid of de leiding van het betreffende beleidsterrein dit noodzakelijk acht.

Als deze leiding dit niet nodig vindt, zijn er twee mogelijkheden tot vervolg:

- Men ziet af van een intern bod (ingegeven door bijvoorbeeld strategische overwegingen) of
- men acht de huidige organisatie efficiënt en wil op basis hiervan bod uitbrengen.

10.8 Een intern bod kan dus eveneens plaats vinden zonder dat een MEO traject wordt doorlopen, namelijk op basis van de huidige organisatie die de diensten levert. Dit kan het logisch gevolg zijn van eerdere veranderingen om meer efficiency te bereiken (veelal zijn namelijk al een aantal doelmatigheidstrajecten doorlopen), zodat de overtuiging bestaat dat binnen de bij het CDV-proces gestelde randvoorwaarden en doelstellingen een efficiëntere opzet niet mogelijk is.

10.9 Als de MEO niet wordt vervaardigd moet deze beslissing (schriftelijk) worden aangegeven door de leiding van het onderdeel aan het bureau CDV. Bovendien moet hierbij worden aangegeven of een bod wordt uitgebracht op basis van de huidige organisatievorm. Per CDV-proces zullen tijdstippen worden vastgesteld wanneer e.e.a. uiterlijk bekend moet zijn, zodat in het offerte-traject met deze beslissing rekening wordt gehouden.

### **Algemene eisen**

10.10 De eisen die aan de MEO worden gesteld:

- \* de MEO dient realiseerbaar te zijn, zodat de levering van de dienst vanaf het begin van de contractperiode volgens de offerte-aanvraag kan plaatsvinden;
- \* aangetoond moet kunnen worden of de MEO aan de gevraagde diensten conform het (voorlopig) PVE kan voldoen, bijvoorbeeld door de overlegging van input-outputberekeningen;
- \* duidelijk moet zijn welke middelen voor de produktie nodig zijn en welke middelen kunnen worden afgestoten;
- \* de capaciteit van het betreffende organisatiedeel kan groter zijn dan voor de MEO noodzakelijk, indien,
  - in overeenstemming met de richtlijn werken voor derden, voor anderen dan het

- \* departement wordt gewerkt, of
- \* de organisatievorm dient aan te sluiten op de gebruikelijke vormen die binnen het departement worden toegepast. Indien de agentschapsstatus of de status van ZBO wordt nagestreefd vereist dit voorafgaande toestemming;
- \* departementale regelgeving, waaronder ook valt te rekenen de arbeidsvoorwaarden voor het personeel, vormt een randvoorwaarde;
- \* de MEO moet worden gerealiseerd binnen de periode, die bij elk offerte-traject wordt vastgesteld;

10.11 Naast bovengenoemde eisen, is een belangrijke eis dat de bij de ontwikkeling en uitwerking van de MEO betrokken functionarissen, geen inzicht mogen hebben of gebruik mogen maken van informatie uit externe biedingen. Dit om de objectiviteit te allen tijde te kunnen waarborgen. Betreffende functionarissen zijn om deze reden met een “firewall” organisatorisch gescheiden van het projectteam dat de marktpartijen tijdens de aanbestedingsfase benadert en de externe biedingen ontvangt.

Ter waarborging van de objectiviteit nemen de bij de ontwikkeling en uitwerking van de MEO betrokken functionarissen wel kennis van dezelfde informatie als aan externe bidders wordt verschaft. Tevens krijgen ook zij een uitnodiging voor de “bidders conference”.

10.12 Per CDV-proces zal vooraf worden vastgesteld of in de met het MEO te realiseren organisatie gebruik mag worden gemaakt van onderaanbesteding van subtaken. E.e.a. zal op dezelfde wijze gelden voor de externe aanbieders en zal in de Offerte Aanvraag worden vastgelegd. Het bureau CDV geeft toestemming voor het mogen inschakelen van marktpartijen t.b.v. onderaanbesteding.

10.13 De wijze van vervaardiging van de MEO

De vervaardiging van de MEO (en de daaropvolgende eventuele uitvoering) is de verantwoordelijkheid van de leiding van het betrokken dienstonderdeel en de leiding van het beleidsterrein waartoe de organisatie behoort. Bij de MEO gaat het om het zodanig structureren van de processen dat op efficiënte wijze de produktiemiddelen worden ingezet bij het bereiken van de doelstellingen. Hiervoor zijn twee basismodellen mogelijk:

- a. uitgaande van de te leveren diensten wordt zonder de beperkende randvoorwaarden een nieuwe organisatie op papier neergezet. Hierna wordt bezien of e.e.a technisch en financieel haalbaar is. Voordeel van deze benadering is dat het de innovativiteit bevordert, nadeel is dat "it sucks up energy" en met name als de randvoorwaarden bindend zijn kan het leiden tot verspilling van energie.
- b. uitgaande van de huidige organisatie wordt bezien wat verbeterd kan worden, ter voortbrenging van de gevraagde diensten. Hierbij wordt nagegaan welke beperkingen, die de organisatie ondervindt kunnen worden weggenomen. De voordelen hier zijn de nadelen van de vorige optie en vice versa.

10.14 Basismodel a. ligt bijvoorbeeld voor de hand als de infrastructuur toch aan vernieuwing toe is. Hierbij dient men ten aanzien van de nieuwe infrastructuur uit te gaan van een zodanige omvang dat de diensten uit het (voorlopig) Programma van Eisen en de offerte-aanvraag kunnen worden geleverd, eventueel aangevuld met capaciteit voor diensten voor andere delen van de Rijksoverheid (hier dienen wel contracten aan ten grondslag te liggen), zonder creatie van overcapaciteit.

10.15 Basismodel b. kan worden gebruikt als de infrastructuur onlangs is vernieuwd. Als deze groter is dan naar verwachting nodig voor de produktie kan binnen de regels voor "werken voor derden" gezocht worden naar alternatieve aanwending van die capaciteit.

10.16 Als ervaring is opgedaan met de vervaardiging van een MEO zullen deze ervaringen door het projectbureau als "lessons learned" worden opgenomen in het handboek, als bijlage.

10.17 Op basis van het MEO wordt het interne bod vervaardigd. De eisen aan het interne bod zijn verder hetzelfde als de eisen welke aan de externe biedingen worden gesteld. Deze eisen worden per CDV-proces specifiek opgenomen in de Offerte Aanvraag.

### Rolverdeling

10.18 Ten aanzien van de ontwikkeling van de MEO zijn de rollen als volgt verdeeld:

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>
Intern onderdeel	Opstellen van de (voorlopige) MEO
Leiding onderdeel	Besluitvorming over het wel of niet ontwikkelen van een MEO en over de vraag of de bestaande organisatie kan fungeren als MEO.
Extern Adviesbureau	Eventueel advies bij ontwikkeling van de (voorlopige) MEO
Bureau CDV	Bekendstellen tijdstippen waarvoor het beleidsterrein moet aangegeven of al dan niet een MEO wordt ontwikkeld, toestemming verlenen voor eventuele onderaanbesteding van subtaken, toetsting MEO aan uitgangspunten en algemene eisen, bewaken voortgang proces, bewaking waarborging objectiviteit en objectiviteit tijdens CDV-proces, opnemen van "lessons-learned m.b.t. MEO in het handboek.

## HOOFDSTUK 11: FINANCIËLE RICHTLIJNEN

### Inleiding

11.1 De financiële richtlijnen dienen toegepast te worden tijdens verschillende fasen van het CDV-proces. Dit zijn:

- Financiële richtlijnen voor omgaan met BTW , ingevolge stap 5 van de analysefase.
- Financiële richtlijnen voor de financiële analyse , ingevolge stap 6 van de analysefase.
- Financiële richtlijnen voor de vergelijking en gunning.
- Financiële richtlijnen voor de financiering van het gekozen bod.

### BTW-richtlijnen

11.2 Voor dienstverlening binnen het departement is geen BTW verschuldigd, alleen wordt BTW betaald voor bijvoorbeeld het materiaal dat nodig is om de dienst te verlenen. Als echter diensten van de markt moeten worden betrokken moet wel BTW over de dienstverlening worden betaald. Onderdeel van de marktverkenning is het bezien van de wijze waarop in de berekeningen die nodig zijn voor de financiële analyse, met de BTW moet worden omgegaan. Reeds in de analysefase is het van belang om te bezien of extra kosten die bij uitbesteding optreden als gevolg van BTW, gecompenseerd kunnen worden.

De extra te betalen BTW, ten opzichte van zelfdoen, wordt door het Ministerie van Financiën gecompenseerd als de dienst wordt geleverd door een onderneming die binnen de EU BTW-plichtig is. (zie financiële richtlijn nr 20). Dit is in het algemeen het geval, wanneer de dienst binnen de EU wordt voortgebracht.

11.3 *Richtlijn 1:* Het principe is dat de calculatie in het kader van CDV exclusief BTW plaats vindt. Voor het interne alternatief heeft dit betrekking op de belasting op toegevoegde waarde van materiaal en diensten die van derden worden betrokken. Voor het externe alternatief heeft het betrekking op de belasting op toegevoegde waarde van de dienstverlening van de potentiële marktpartij.

11.4 *Richtlijn 2:* Als de diensten met waarschijnlijkheid tevens kunnen worden aangeboden door een marktpartij, die niet in de EU BTW-plichtig is, moet de volgens richtlijn 1 uit te sluiten BTW wèl in de calculatie worden betrokken. Indien in de concurrentiefase vervolgens uit de vergelijking blijkt dat de aanbieder buiten de EU afvalt dan vindt richtlijn 1 weer toepassing.

### Richtlijnen voor de financiële analyse

11.5 Op basis van de gegevens uit de interne analyse (waarbij de kosten en uitgaven van de huidige dienstverlening zichtbaar worden gemaakt), en de gegevens uit de marktverkenning (waar de marktprijzen zijn ingeschat), is een financiële vergelijking te maken met de ontwikkelde voorlopige MEO. Hierbij dient al dan niet BTW te worden

meegenomen, afhankelijk van de uitkomsten van de marktverkenning (zie punt 11.2 tot en met 11.5). Door de kosten en uitgaven van de huidige interne dienstverlening te vergelijken met de voorlopige MEO is een eerste inschatting te maken van de mogelijk te bereiken efficiency winst bij realisatie van het MEO. Dit voorlopige MEO wordt vervolgens vergeleken met de bij de marktverkenning gevonden marktprijzen. De keuze, welke kosten worden meegenomen in de vergelijking, is afhankelijk van de kenmerken van de potentiële leveranciers op de markt. E.e.a. is reeds beschreven in hoofdstuk 3 (de analysefase). Indien de marktprijzen onder het niveau van de voorlopige MEO liggen, en de risico-analyse aangeeft dat de risico's beheersbaar zijn, zal worden overgegaan tot het traject van concurrentiestelling. Indien de marktprijzen boven het niveau van de voorlopige MEO liggen, moet worden bezien of voortzetting van het traject van concurrentiestelling zinvol is. Dan kan de keuze worden gemaakt om het CDV-proces te vervolgen met het verder uitwerken van de interne variant en met het ontwikkelen en realiseren van de MEO.

Bij de berekening wordt uitgegaan van twee alternatieven:

- Het zelf (blijven) doen volgens de voorlopige MEO en;
- het verrichten van de diensten door de markt.

Deze alternatieven worden aan onderstaande regels gebonden.

### **De berekening van het interne alternatief: zelfdoen**

11.6 *Richtlijn 3:* de berekening geschiedt in drie stappen

- \* Stel vast het gebruik aan middelen dat uniek is voor de dienstverlening (mensen, geld en materieel)
- \* Stel vast welke uitgaven met die dienstverlening zijn gemoeid (zie voor indeling richtlijn 4 en voor waardering richtlijn 5)
- \* Verricht de calculatie (richtlijn 6)

11.7 *Richtlijn 4:* Met inachtneming van in de vorige richtlijn genoemde uniciteit van middelengebruik moeten de volgende kostensoorten worden betrokken bij de calculatie:

- Personeel: de directe personele (unieke) uitgaven
- Materieel (nog aan te schaffen): de directe materiële uitgaven
- Onderlinge leveringen: voor zover de uitgaven beïnvloed worden door de beslissing om bepaalde diensten wel/niet te leveren.
- Investerings: zowel de waarde van reeds bestaande als nieuwe investeringen
- Overige indirecte kosten: voorzover de uitgaven hiervoor beïnvloed worden door de beslissing om wel/niet uit te besteden
- Transitiekosten: de kosten van de afvloeiing van personeel bij de te kiezen meest efficiënte interne oplossing
- Transactiekosten: de kosten van het opzetten en uitwerken en controleren van een intern contract. Alleen die uitgaven die uniek zijn, zijn relevant.
- Kalkulatorische kosten voor risico: inschatting van het risico dat de uitgaven die het departement moet doen, hoger zijn dan geraamd bij de verlening door de overheid van de diensten.

11.8 *Richtlijn 5:* de waardering ten behoeve van de kostensoorten geschiedt als volgt:

- Personeel: de (werkelijke) uitgaven conform de departementale-administratie (inclusief pensioenlasten). Zo de gegevens niet zijn te herleiden uit de administratie worden normen gehanteerd van het betreffende ministerie of van de Directie Accountancy Rijksoverheid. Voor eventueel af te vloeien personeel worden bestaande normen gehanteerd.
- Materieel: de (werkelijke) uitgaven conform de departementale administratie, deze zijn inclusief BTW.
- Onderlinge leveringen: conform normen per geval te berekenen door bureau CDV
- Investerings: Nieuwe middelen, waarvoor investeringen nodig zijn, worden voor de waarde van de aanschaf opgenomen en een aanneming wordt gedaan over de waardevermindering bij verkoop aan het einde van de voorgenomen contractduur.  
Voor middelen die in het verleden zijn aangeschaft en worden gebruikt bij de dienstverlening geldt het volgende: Geschat moet worden de waarde die deze middelen zouden kunnen hebben bij alternatieve aanwending (indirecte opbrengstwaarde). Dit geldt ook voor eventuele voorraden. Tevens moet worden geschat welke waarde deze middelen zouden hebben aan het einde van de periode die wordt beschouwd.
- Overige indirect gebruikte middelen: kosten, conform personeel, materieel en investeringen
- Middelen gebruikt bij de transactie: conform personeel en materieel.
- Risico: de waardering van de hoogte van het risico dat de uitgaven voor het departement bij overheidsuitvoering hoger zullen zijn dan nu geraamd, vindt plaats in een percentage, van investering en/of exploitatie. Dit percentage wordt per geval geschat door het bureau CDV, hierbij kan worden gebruik gemaakt van de expertise bij het Kenniscentrum PPS van de Directie Financiering van het Ministerie van Financiën.

Het risico bestaat uit een tweetal componenten:

\*het financiële risico bij voorgenomen investeringen, hetgeen in een percentage in de analyse moet worden meegenomen

\*het risico dat bij de dienstverlening zelve, de diensten, qua kwaliteit of hoeveelheid, niet kunnen worden geleverd binnen het gestelde budget, hetgeen aanvullende uitgaven nodig maakt. Dit risico wordt in de analysefase op 0% gesteld.

11.9 *Richtlijn 6:* De financiële gegevens worden opgenomen in een overzicht, waarin per jaar de kosten staan vermeld. De periode die wordt opgenomen is minimaal 5 jaar. Ten behoeve van de beoordeling van de alternatieven wordt de Present Value berekend met als rentevoet een percentage, waarvan de hoogte is gekoppeld aan de rente op staatsleningen met een met de contractperiode vergelijkbare looptijd.

11.10 *Richtlijn 7:* Voor diensten werkend met een baten-lastenstelsel en met prijsmechanisme (zoals agentschappen) gelden eveneens bovenstaande regels, met dien verstande dat:

- De kostensoorten worden afgeleid uit de administratie van de dienst.
- Voor de waardering van duurzame productiemiddelen wordt aangesloten bij de bij het agentschap gehanteerde methodiek.

**Berekening van het externe alternatief: uitbesteden**

11.11 *Richtlijn 8*: De berekening van het externe alternatief bestaat uit de volgende stappen:

- \* Stel vast of de markt de noodzakelijke prijsinformatie omtrent de gevraagde dienstverlening kan leveren, volg hiervoor richtlijn 10.
- \* Stel vast, met inachtneming van de richtlijnen 1 en 2 welk BTW percentage moet worden toegepast (richtlijn 11)
- \* Maak schatting van verkoopwaarde van activa, conform richtlijn 12
- \* Maak schatting van verwachte transitiekosten, conform richtlijn 13
- \* Maak schatting van transactiekosten, conform richtlijn 14
- \* Maak schatting van risico-opslag, conform richtlijn 15
- \* Verricht de calculatie (richtlijn 16).

11.12 *Richtlijn 9*: De kostensoorten van het externe alternatief, mee te nemen in de analysefase, bestaan uit:

- Geschatte prijs voor dienstverlening excl. BTW
- BTW met inachtneming van de richtlijnen 1 en 2.
- Geschatte uitgaven departement voor transitie. Dit zijn de uitgaven die nodig zijn om van de oude situatie over te gaan naar de nieuwe situatie.
- Geschatte verkoopwaarde voor unieke activa
- Geschatte transactiekosten.
- Geschatte kalkulatorische kosten voor risico

11.13 *Richtlijn 10* : de prijsvaststelling

Prijsinformatie is doorgaans te verkrijgen door:

- Gebruikmaking van prijsinformatie die binnen het departement reeds bekend is; dit is mogelijk wanneer diensten tegelijkertijd worden inbesteed en uitbesteed (bijvoorbeeld op momenten met een piekvraag);
- Prijsinformatie bij leveranciers op te vragen. Dit kan vaak geheel vrijblijvend wanneer er "volledige mededinging" op de markt bestaat. Soms is reclamemateriaal of branche-informatie voorhanden.

11.14 Als prijsinformatie door de beperkte transparantie van de markt niet kan worden verkregen moet als volgt worden gehandeld:

- Inventariseer de beperkingen waarmee betrokken organisatiedeel te maken heeft, die een efficiëntere voortbrenging van het dienstenpakket in de weg staan. Voorbeelden van dergelijke beperkingen zijn: een kleine schaal in vergelijking tot bedrijfsleven (schaalvergroting levert meestal lagere kostprijs op), te veel overcapaciteit waarvoor geen vragers binnen de overheid zijn (als gevolg van beperkingen a.g.v. de Aanwijzingen rijksdienst voor marktactiviteiten), het ontbreken van financiële middelen voor investeringen, geografische spreiding e.d..
- Inventariseer of beredeneer welke van de genoemde beperkingen niet gelden voor externe leveranciers.
- Beredeneer de omvang van de kosten die de externe leverancier niet maakt in verband met de afwezigheid van de beperkingen en trek deze kosten af van de kosten van het interne



alternatief.

- Tel hier vervolgens bij op de geschatte winstmarge.

11.15 *Richtlijn 11:* BTW percentage. Het wel/niet betalen van BTW hangt samen met de verwachting omtrent de plaats van levering. Op grond van de soort dienstverlening moet vervolgens de hoogte van de te betalen BTW worden vastgesteld. BTW is een complexe materie. De informatie omtrent de waardering wordt verzorgd door het bureau CDV, dat hierbij immer de expertise inroept van een fiscalist.

11.16 *Richtlijn 12:* te schatten verkoopwaarde van activa. Per geval worden richtlijnen hiervoor uitgevaardigd door het bureau CDV, waarbij de algemene lijn is dat voor de analyse als directe opbrengstwaarde uitgegaan wordt van lineaire afschrijving. Bij de waardering van te verkopen activa is het onderscheid tussen materiële en immateriële activa (goodwill en kennis) relevant. De waarde van materiële activa is gemakkelijker te schatten dan de waarde van immateriële activa. Bij de beschouwing van de financiële risico's moet expliciet worden meegenomen dat er onzekerheid kan zijn over de waarde van met name immateriële activa. Kennis wordt alleen gewaardeerd als het andere toepassingen heeft dan voor het departement alleen.

Zo nodig doet het bureau CDV een beroep op de kennis van de directie Domeinen van het Ministerie van Financiën.

11.17 *Richtlijn 13:* schatting van de transitiekosten

Voor de analyse worden de transitiekosten beperkt tot de verwachte personele afvloeiingskosten, hier wordt in beginsel de aanname gedaan dat hetzelfde personeel zal afvloeien als bij de interne optie.

11.18 *Richtlijn 14:* Aangaande de transactiekosten

Dit zijn de uitgaven voor unieke personele en materiële middelen die nodig zijn voor contractopstelling en -handhaving. Waardering geschiedt op grond van de departementale administratie of normen opgesteld door het bureau CDV of door de Directie Accountancy Rijksoverheid.

11.19 *Richtlijn 15:* Aangaande het risico.

Het risico valt uitéén in een twee onderdelen:

\* Het financiële risico dat wordt gelopen bij uitvoering van de dienstverlening door een externe partij. Dit percentage wordt in beginsel in de analyse fase op 0% geschat.

\* Het financiële risico dat wordt gelopen omdat op voorhand verkoopopbrengsten (met name van immateriële activa) moeilijk te schatten zijn. Dit moet immer worden betrokken in de analyse.

11.20 *Richtlijn 16:* De financiële gegevens worden opgenomen in een overzicht, waarin per jaar de kosten/opbrengsten staan vermeld. De periode die wordt opgenomen is minimaal 5 jaar en dient gelijk te zijn aan het interne alternatief. De optelling van de jaarbedragen geschiedt naar Present Value, waarbij het rentepercentage wordt vastgesteld door het Ministerie van Financiën.



### Financiële richtlijnen voor de vergelijking en gunningsfase

11.21 De richtlijnen voor de vergelijking en de gunningsfase vallen uitéén in twee delen.

\* Financiële richtlijnen voor de biedingen, waarbij op verantwoorde economische wijze tot een eerlijke bieding en beslissing wordt gekomen,

\* Financiële richtlijnen voor de financiering, zo op grond van de biedingen wordt gekozen voor het externe bod.

11.22 *Richtlijn 17:* De mee te nemen kosten in de biedingen zijn de volgende:

Intern bod	extern bod	Opmerkingen
personeel (incl ind. kosten)	prijs voor diensten (excl over te nemen investeringen)	
materieel (incl MEO-uitgaven)		
onderlinge dienstverlening		
voorgenomen investeringen		
bestaande materiële activa	over te nemen bestaande materiële activa	De waardering van deze activa (tegen begin- en eindwaarde) vindt plaats door tussenkomst van de Directie Domeinen van het Ministerie van Financiën. Het departement wijst hiertoe een contactpersoon aan. De lijst met waarden wordt ter beschikking gesteld in de offerte fase, waaruit kan worden gekozen.
bestaande immateriële activa (goodwill en kennis)	over te nemen bestaande bedrijfsmiddelen	De Directie Domeinen is coördinatiepunt bij de waardering. Ook hier wordt een lijst met waarden opgesteld ten behoeve van de potentiële gegadigden. Waardering van kennis geschiedt alleen als dit niet departementspecifiek is.
afvloeiingskosten personeel, voorzover dit niet wordt overgenomen	afvloeiingskosten personeel, voorzover dit niet wordt overgenomen	per personeelslid wordt vastgesteld wat de afvloeiingskosten zijn. De lijst wordt in de offertefase bekend gesteld.
- directe opbrengstwaarde	-directe opbrengstwaarde	De Directie domeinen waardeert de activa conform hetgeen is gesteld bij bestaande

niet overgenomen activa	niet overgenomen activa	activa in deze tabel.
Risico-opslag	Risico-opslag	wordt vastgesteld i.o.m. ministerie van Financiën

De waardering van de kostensoorten, voor wat betreft het interne bod geschiedt conform de analyse fase. De kosten worden opgenomen in een overzicht conform richtlijnen 6 en 16.

11.23 *Richtlijn 18:* Aangaande een drempel. In de gunningscriteria kan eventueel een drempel worden opgenomen door het bureau CDV (de mate waarin het externe bod goedkoper moet zijn dan het interne. De hoogte hiervan wordt bepaald op grond van het geschatte verschil in transactiekosten tussen intern- en externe biedingen en kan bovendien gelden als schatting van de “omwoel” die een eventuele overgang naar de markt inhoudt. Dit moet immer worden onderbouwd. In de regel zal de drempel niet meer dan 10 % bedragen.

### **Financiële richtlijnen voor de financiering van het gekozen bod**

11.24 *Richtlijn 19:* over de financiering van het gekozen bod. De financiering van het gekozen bod geschiedt vanuit de begroting van het departement met dien verstande dat als het externe bod het voor de overheid economisch meest gunstig is, dat:

- \* netto-BTW in de EU wordt gecompenseerd door het Ministerie van Financiën, conform richtlijn 20
- \* Het departement voor de mogelijke meeruitgaven bij keuze van een extern bod dat weliswaar economisch het meest gunstig is, doch dat vergeleken met het interne bod, niet het laagste is in uitgaven, kan worden gecompenseerd, conform richtlijn 21 over de kapitaalinvesteringen.
- \* verkoopbedragen gemoeid met verkoop van investeringen toevallen aan het departement, conform richtlijn 22.

11.25 *Richtlijn 20:* de BTW compensatie. Als gekozen wordt voor een extern alternatief moet het departement, in de meeste gevallen, BTW betalen. De belasting over de toegevoegde waarde van de dienstverlening door de externe wordt vergoed door het Ministerie van Financiën. Dit wordt per geval bepaald in overleg tussen het betrokken ministerie en het Ministerie van Financiën. De wijze van berekening van de compensatie is als volgt.

Totaal bedrag te betalen BTW aan externe leverancier -/-bedrag aan BTW dat door het departement zou worden betaald aan toeleveranciers indien zou zijn gekozen voor interne leverantie = vergoeding BTW door Ministerie van Financiën, te noemen netto-BTW

11.26 *Richtlijn 21:* Kapitaalinvesteringen. Omtrent de vrij vallende bedragen op de begroting voor voorgenomen investeringen die niet doorgaan doordat de dienstverlening wordt overgelaten aan een externe partij of de verkoopopbrengsten van in het verleden gedane investeringen in materie of kennis, heeft het departement een keuze:

- deze bedragen krijgen geheel of deels een alternatieve aanwending (hetgeen inhoudt dat vanuit de lopende begroting de vereiste uitgaven voor de uitbestede levering van diensten moet worden gefinancierd),

- deze bedragen worden “teruggegeven” aan het Ministerie van Financiën. Aldaar worden ze buiten de ijklijnen geplaatst en hoofdsom en rente zijn ter beschikking om aan de contractuele verplichtingen met de leverancier te voldoen. Per geval zal in overleg met het Ministerie van Financiën een berekening worden gemaakt van de vrij vallende rente en afschrijving, nodig om aan de contractuele verplichting te voldoen.

11.27 *Richtlijn 22*: De bestemming van de verkoopopbrengst. Toepassing van de begrotingsregels leidt ertoe dat - in gevallen waar er sprake is van verkoop van vermogensbestanddelen (verkoop van activa en/of bedrijfswaarde van de verkoop van een bedrijf als going concern)- de netto-verkoopopbrengst ten gunste komt van de staatsschuld. Netto wil zeggen: na aftrek van de met de verkoop verband houdende kosten voor het betrokken ministerie. Dit betekent (onder meer) dat het departement uit deze verkoopopbrengst zal worden gecompenseerd voor kosten verbandhoudende met de betaling van contractueel af te nemen prestaties in latere jaren (waaronder een rente en - afschrijvingscomponent uit hoofde van de lening die de marktpartij heeft moeten sluiten voor de overname van overgedragen activa). Indien het departement dit wenst, kan voor het deel van de verkoopopbrengst dat bovenop de reeds in de begroting voorziene bedragen voor exploitatiekosten, nodig is voor de financiering van contractueel af te nemen prestaties in latere jaren, onder dezelfde voorwaarden een ijklijnschuif worden toegepast zoals beschreven voor kapitaalinvesteringen in richtlijn 21. Als financiële prikkel voor het verkopen van nog niet verzelfstandigde onderdelen van het Rijk zal een per geval door de minister van Financiën te beoordelen deel van het bedrag van rentevrijval vanwege de lagere staatsschuld ten gunste van het ministerie worden gebracht.

**HOOFDSTUK 12: BETROKKENHEID VAN  
ONDERNEMINGSRADEN EN VAKBONDEN**

(P.M.)

DIT HOOFDSTUK IS DEPARTEMENTAAL-SPECIFIEK

## **BIJLAGE A: OVERZICHT VERBANDEN INSTRUMENTEN RIJKSOVERHEID**

### **1. Verband tussen CDV en PPS**

Bij het maken van een vergelijking tussen Competitieve Dienstverlening (CDV) en Publiek-Private Samenwerking (PPS) moet men zich bedenken dat het over twee verschillende concepten gaat. CDV beschrijft een te doorlopen procedure voor de afweging tussen in- of uitbesteden van aan de overheid zelf te leveren diensten, terwijl het bij PPS gaat over de afweging tussen uitvoering door de overheid zelf of door een samenwerkingsverband van publieke en private partijen.

De bij CDV en PPS toegepaste vergelijkingsinstrumenten hebben overeenkomsten en verschillen. In beide gevallen gaat het erom inzicht te krijgen in de kostenverschillen tussen de variant dat de overheid zelf de activiteit verricht en een of meer varianten van private partijen.

De vergelijkingsinstrumenten voor PPS bestaan uit de Public Private Comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC). De PPC wordt ingezet voor de start van het aanbestedingstraject en brengt de voor- en nadelen van PPS ten opzichte van de publieke variant in beeld. De PSC vergelijkt de biedingen van private partijen met uitvoering van het project in publiek beheer. De publieke variant is opgebouwd uit de geraamde projectkosten en -baten en voegt daar verborgen kosten aan toe. Daar bovenop komt een toeslag voor risico's die niet in de ramingen zitten. Mochten de biedingen van private partijen hoger zijn dan de publieke variant wordt alsnog gekozen voor de publieke variant. De publieke variant is het referentiepunt.

Bij CDV vindt de vergelijking plaats op basis van enerzijds de ontwikkelde Meest Efficiënte Organisatie bij de overheid (MEO) welke is gebaseerd op minimalisering van kosten voor de uitvoering van de betreffende activiteiten en anderzijds varianten in de vorm van concrete biedingen van private partijen. De vergelijking vindt plaats op basis van een daadwerkelijke concurrentiestelling tussen de verschillende interne en externe biedingen.

Het verschil tussen de werking van de vergelijkingsinstrumenten en CDV-traject heeft betrekking op de wijze waarop de publieke variant wordt bepaald:

- bij het CDV-traject ontstaat de publieke variant door het publieke onderdeel een echt intern bod uit te laten brengen;
- bij de PSC ontstaat de publieke variant door het optellen van alle relevante kosten en baten met daarboven op een risico-opslag;
- in beide gevallen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de vergelijking tussen de publieke en de private variant zuiver wordt gehouden. Daartoe zijn de uitgangspunten voor het berekenen van de kosten van de interne variant (bij PPS de PSC en bij CDV de MEO) afgestemd.

## 2. Verband tussen CDV, PPS en innovatief aanbesteden

Innovatief aanbesteden, PPS en CDV zijn loten aan dezelfde stam. Zij hebben allen hetzelfde doel: de overheid te voorzien van kwalitatief goede producten en diensten tegen zo laag mogelijke kosten.

Toch zijn er qua wijze waarop dit doel wordt bereikt enkele accentverschillen aan te wijzen.

- \* innovatief aanbesteden richt zich op het voorzien in goederen en diensten; terwijl PPS en CDV zich beperken tot diensten, waarbij het onderscheid is dat goederen van materiële aard zijn en daarmee opspaarbaar zijn en diensten een immaterieel karakter hebben en niet opspaarbaar zijn..
- \* in tegenstelling tot innovatief aanbesteden stellen PPS en CDV zich bovendien de vraag of de voortbrenging van diensten door de overheid zelve moet geschieden, of dat dit moet worden overgelaten aan private partijen. Zo dit wordt overgelaten aan de markt, past het kader van innovatief aanbesteden. Nauwkeuriger gesteld is de vraag eigenlijk: moet de overheid zelf over capaciteit (investeringen en menspotentieel) beschikken om bepaalde diensten te leveren en betaalt de overheid voor de opbouw en instandhouding van die capaciteit) of wordt de opbouw van capaciteit overgelaten aan private partijen en betaalt de overheid voor de afname van diensten?
- \* CDV voegt hieraan toe dat bij voorgaande beantwoording van de vraag de opbouw en handhaving van capaciteit wordt voorzien van een interne prikkel om deze capaciteit zo doelmatig als mogelijk is in te richten. CDV is daarom vooral geschikt in een decentraal besturingsmodel.

Het verband is als volgt in een schema weer te geven:

	innovatief aanbesteden	PPS	CDV
richt zich op goederen	x		
richt zich op diensten	x	x	x
wordt voortbrenging van diensten door overheid zelve in beschouwing betrokken?		x	x
is die beschouwing voorzien van decentrale doelmatigheidsprikkel?			x

## 3. Verband kostenmethodieken CDV en PPS

Bij CDV wordt bij de berekening van de kosten van de interne variant met de belangrijkste kostenfactoren als volgt omgegaan:

Kostenfactor	Onderdeel van de kostenberekening van het intern bod
Loonkosten	ja
Materiaalkosten	ja
Investeringen	ja
Rente op vermogen	ja (zie onderstaande uitleg)
Risico	ja
Winstopslag	neen
Vennootschapsbelasting (VPB)	neen
Compensatie netto EU-BTW-kosten	ja
Transitiekosten	ja

Bij de keuze tot deze kostenberekeningsmethodiek voor CDV is de volgende benadering gehanteerd:

Bij de afweging tussen in- en uitbesteden moeten alle kosten en baten voor de rijksoverheid in zijn geheel worden meegenomen. Uitgangspunt hierbij is dat het bij deze afweging gaat om de vraag welke variant de hoogste efficiencywinst voor het Rijk oplevert. Deze benadering wordt tevens gevolgd bij de PPS-vergelijkingsinstrumenten (de PPC en PSC). De kostenfactoren winstopslag en Vpb worden bij CDV echter niet meegenomen omdat bij CDV de volgende beleidsmatige elementen aan de orde zijn:

1. Het CDV-instrument dient zo krachtig mogelijk te zijn. Er moet dus een zo volledig mogelijke vergelijking plaatsvinden tussen intern en extern bod. Dit uitgangspunt dient echter te worden gecombineerd met:
2. Bij het bepalen van de efficiencywinst dient de scope van de Rijksoverheid te worden gehanteerd. Rijksvreemde kostenposten worden daarom niet meegenomen.

Daarnaast zijn de volgende praktische overwegingen aan de orde:

3. De kostenberekening dient daadwerkelijk uitvoerbaar te zijn.
4. De werklust uit hoofde van CDV moet beperkt blijven.
5. Een departement mag niet met een begrotingsgat blijven zitten als gevolg van het opnemen van departementsvreemde kosten.

Wat betreft winstopslag en Vpb, is daarom voor de volgende lijn gekozen:

- \* Winstopslag is een departementsvreemde kostenpost. Omdat dit niet strookt met bovengenoemde elementen 2 en 5, dient deze kostenpost niet bij het interne bod te worden meegenomen.
- \* Vennootschapsbelasting zijn niet alleen departementsvreemde kosten, ook zijn de Vpb-effecten bij uitbesteding bijzonder moeilijk te traceren. Het opnemen van Vpb strookt aldus niet met de elementen 2 t/m 5 en wordt niet bij het interne bod meegenomen.



**BIJLAGE B: FUNCTIE-OMSCHRIJVING PROJECTLEIDER**

Functienaam: Projectleider CDV-proces

Naam organisatie-onderdeel: .....

**Functie-omgeving**

De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen het bureau CDV waar de projectleider gedurende het CDV-proces is gedetacheerd. Het bureau CDV heeft in het kader van Competitieve Dienstverlening (CDV) een instrumentele, coördinerende en sturende taak. Het is verantwoordelijk voor het bijhouden en verder ontwikkelen van de CDV-procedures en CDV-instrumenten (in de vorm van het handboek CDV), het uitvoeren van de analyses in een CDV-proces, de opstelling van een Plan van Aanpak per CDV-proces, de bewaking van de voortgang van de CDV-processen en de voorbereiding van de besluitvorming in het kader van CDV. De projectleider is hoofd van het projectteam dat per CDV-proces wordt ingesteld. Het projectteam is verantwoordelijk voor de uitvoering van een CDV-proces volgens het Plan van Aanpak. Het team stelt het Programma van Eisen en de Offerte Aanvraag op en voert de vergelijking uit tussen het eventuele interne bod en de externe biedingen. Een projectteam bestaat uit verschillende functionarissen, elk met een specifieke deskundigheid die voor een CDV-proces is benodigd. Het betreft deskundigheid op het gebied van financiën, technologie (in relatie tot de betreffende dienstverlening), juridische aspecten, aanbestedingsprocedures, contractering en personeelsaspecten. De leden van het projectteam hebben met name kennis van de wijze waarop CDV-processen dienen te worden doorlopen. De projectleider wordt door het bureau CDV betrokken bij de analysefase. De projectleider wint, via het bureau CDV tijdig aanbestedings- en juridisch advies in met betrekking tot de aanbestedingsprocedure en de contractvorming.

**Hoofdtaken**

1. Adviseert het bureau CDV over de samenstelling van het projectteam.
2. Ondersteunt het bureau CDV bij de uitvoering van de analysefase.
3. Geeft leiding aan het projectteam dat zorgdraagt voor de uitvoering van het CDV-proces volgens het Plan van Aanpak.
4. Stelt het vergelijkingsrapport op naar aanleiding van de uitkomsten van de vergelijkings- en gunningsfase.
5. Informeert het bureau CDV over de voortgang van de fasen en stappen van het CDV-proces.

**Werkzaamheden**

1. Adviseert het bureau CDV over de samenstelling van het projectteam door:
  - \* tezamen met het bureau CDV in overleg te treden met het bij het CDV-proces betrokken beleidsterrein over de beschikbaarstelling van deskundigen voor het projectteam;
  - \* tezamen met het bureau CDV de leden van het projectteam te selecteren.
2. Ondersteunt het bureau CDV bij de uitvoering van de analysefase door:
  - \* als intermediar te fungeren tussen bureau CDV en het betrokken organisatie-onderdeel en het betrokken beleidsterrein bij de informatievoorziening ten behoeve van de interne analyse;
  - \* het bureau CDV te ondersteunen bij de analyse van de mogelijke uitbestedingsvarianten;

- \* mee te werken aan de opstelling van het voorlopige Programma van Eisen;
  - \* mee te werken met het verrichten van de marktverkenning;
  - \* mee te werken bij de financiële analyse;
  - \* deel te nemen aan de toetsing van de mogelijke varianten aan de randvoorwaarden en doelstellingen;
  - \* het bureau CDV te ondersteunen bij de opstelling van het analyserapport.
3. Geeft leiding aan het projectteam dat zorgdraagt voor de uitvoering van het CDV-proces volgens het Plan van Aanpak door:
- \* de werkzaamheden en verantwoordelijkheden binnen het projectteam in te delen naar aanleiding van het Plan van Aanpak;
  - \* zorg te dragen voor het uitvoeren van het CDV-proces conform het Plan van Aanpak;
  - \* zorg te dragen voor juiste uitvoering van het CDV-proces conform de procedures zoals beschreven in het handboek CDV;
  - \* zorg te dragen voor het verrichten van de detailstudie van dienst en markt;
  - \* zorg te dragen voor de eventuele uitwerking van de interne variant conform de Meest Efficiënte Organisatie (MEO);
  - \* zorg te dragen voor tijdige inwinning van advies op het gebied van aanbestedingsprocedure en aanbestedingsrecht;
  - \* te waarborgen dat gedurende het CDV-proces de objectiviteit zoveel mogelijk kan worden gegarandeerd;
  - \* zorg te dragen voor tijdige, juiste en volledige toetsing van de mogelijke varianten aan de randvoorwaarden en doelstellingen op de in het handboek CDV aangegeven sleutelmomenten, met gebruik van de in het handboek CDV aangegeven modellen in bijlagen C tot en met E;
  - \* zorg te dragen voor de opstelling van het definitief Programma van Eisen;
  - \* zorg te dragen voor de opstelling van de Offerte Aanvraag;
  - \* zorg te dragen voor het op de juiste wijze doorlopen van het aanbestedingsproces;
  - \* zorg te dragen voor tijdige en volledige (voor)aankondiging;
  - \* zorg te dragen voor de organisatie van de zgn. “Bidders conference”;
4. Stelt het vergelijkingsrapport op naar aanleiding van de uitkomsten van de vergelijkings- en gunningsfase door:
- \* de vergelijkings- en gunningsfase te doorlopen zoals beschreven in het handboek CDV;
  - \* het concept vergelijkingsrapport af te stemmen met het bureau CDV
5. Informeert het bureau CDV over de voortgang van de fasen en stappen van het CDV-proces.
- \* het bureau CDV dient in te stemmen met alle keuzemomenten binnen het CDV-proces;
  - \* bij afwijking van het Plan van Aanpak dient de projectleider vooraf toestemming te krijgen van het bureau CDV;
  - \* de projectleider dient het bureau CDV op de hoogte te stellen van afwijkingen op het tijdschema en het niet behalen van mijlpalen zoals in het Plan van Aanpak is vastgelegd;
  - \* de projectleider rapporteert aan het bureau CDV zoals in het Plan van Aanpak is aangegeven.

### **Speelruimte**

- de projectleider is verantwoording schuldig aan het hoofd van het bureau CDV voor de werkzaamheden zoals boven omschreven;
- de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de projectleider zijn omschreven in het handboek CDV;
- de wijze zoals het CDV-proces moet worden doorlopen is omschreven in het handboek CDV;
- de uitvoering van het CDV-proces geschiedt aan de hand van het Plan van Aanpak zoals door het bureau CDV is opgesteld.

### **Kennis & Vaardigheid**

- gedegen kennis van het handboek CDV;
- vaardig in het objectief analyseren en beoordelen van organisaties;
- gedegen kennis van de betreffende departementale organisatie in het algemeen en van het betrokken beleidsterrein in het bijzonder;
- Vaardigheid in het afstemmen van de verschillende deelgebieden en het voeren van overleg;
- Vaardigheid in het leiden van grote (reorganisatie) projecten.

### **Contacten**

- met bureau CDV;
- met het projectteam;
- met functionarissen van het bij het CDV-proces betrokken organisatie-onderdeel;
- met stafleden van het betrokken beleidsterrein;
- met deskundigen op het vakdepartement op het gebied van aanbestedingsprocedures, aanbestedingsrecht en contractvorming;

### **Functie-eisen**

#### **OPLEIDING**

- universitaire opleiding, danwel een gelijkwaardige combinatie van opleiding en ervaring, bij voorkeur op het terrein van bedrijfskunde, bestuurskunde of (bedrijfs)economie.

#### **ERVARING**

- ervaring met het leiden van (reorganisatie) projecten;
- bij voorkeur ervaring met het leiden van CDV-processen;
- ervaring in het voeren van overleg met diverse functionele gebieden;
- ervaring in het onderhouden van een contactennetwerk.

#### **PERSOONLIJKE EIGENSCHAPPEN**

- zeer goede mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid;
- overtuigingskracht;
- doorzettingsvermogen;
- eigenschap om onder (tijds)druk te kunnen presteren;
- zeer goede contactuele eigenschappen.

## BIJLAGE C: HET RISICOMODEL

In de fase van reikwijdtebepaling worden per dienst de randvoorwaarden bepaald welke aan het resultaat van het CDV-proces worden gesteld. Tijdens het CDV-proces worden vervolgens op drie beslismomenten de dan aan de orde zijnde in- en uitbestedingsvarianten afgezet tegen de vastgestelde randvoorwaarden. De volgende momenten in het CDV-proces zijn aangemerkt als beslismomenten:

- a) *De analysefase*: De keuze of al dan niet het competitieve traject wordt ingegaan is onder andere afhankelijk van de toetsing van de varianten aan de vastgestelde randvoorwaarden.
- b) *De vaststelling van het Programma van Eisen*: Bij de opstelling van het PVE wordt getoetst of de in het PVE opgenomen eisen aan de dienstverlening binnen de vastgestelde randvoorwaarden vallen.
- c) *De gunning*: Bij de vergelijking tussen de verschillende biedingen vallen in ieder de varianten af die niet voldoen aan alle vastgestelde randvoorwaarden.

De randvoorwaarden zijn sterk situatie-afhankelijk en moeten daarom voor ieder CDV-proces opnieuw en kritisch worden overwogen. De randvoorwaarden worden per CDV-proces door het bureau CDV ontwikkeld en vastgesteld door de voorzitter van de Stuurgroep CDV. In hoofdstuk 2 is een niet-limitatief overzicht gegeven van mogelijk te stellen randvoorwaarden.

Per CDV-proces moeten niet alleen de relevante randvoorwaarden worden vastgesteld, maar ook moeten zoveel mogelijk de erbij horende marges, indien mogelijk, worden bepaald. Per randvoorwaarde worden de minimale c.q. de maximale niveau's benoemd.

Bijvoorbeeld:

Randvoorwaarden	Minimale niveau	Maximale niveau
Handhaven werkgelegenheid	80 % van bestaande werkgelegenheid	100% van bestaande werkgelegenheid
Voldoen aan minimale levertijd	2 weken	4 weken
Minimalisatie van financieel risico	nihil	Fl 10 miljoen
Aandeel contract t.o.v. totale omzet	20 %	60%

Daarnaast dienen ook de meer kwalitatieve randvoorwaarden zoveel als mogelijk worden geoperationaliseerd. Zo nodig kan dit geschieden door per randvoorwaarde in detail de bijbehorende eisen te beschrijven.

Bijvoorbeeld:

Randvoorwaarden	Operationalisatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering binnen de mogelijkheden van wettelijke taakopdracht</li> </ul>	Benoemen van de wettelijke gestelde eisen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende zekerheid tot afdekking van de ministeriële verantwoordelijkheid</li> </ul>	Benoemen van: de mate waarin de minister over de uitvoering verantwoording moet kunnen afleggen aan de kamer en over welk deel van de uitvoering.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afdoende mogelijkheden voor toezicht en ingrijpen</li> </ul>	Benoemen van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimale contractuele eisen en afspraken m.b.t. toezicht en ingrijpen</li> <li>- Invloed van de mogelijkheden die de aard van de dienstverlening geeft aan toezicht</li> <li>- Beschrijving van de wijze waarop de verificatie en monitoring minimaal geregeld moet zijn.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende zekerheid van betrouwbaarheid en integriteit van leverancier</li> </ul>	Benoemen van minimale eisen die aan leverancier worden gesteld, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eisen van referenties</li> <li>- Nooit negatief in media geweest</li> <li>- Geen lopende gerechtelijke procedures</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan de professionele maatstaf</li> </ul>	Benoemen van eisen die aan ervaring en deskundigheid van personeel worden gesteld, ervaring van bedrijf in vergelijkbare opdrachten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoen aan kwaliteitsspecificaties</li> </ul>	Benoemen van minimale kwaliteitseisen zoals in Programma van Eisen geformuleerd
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende behoud van smart buyership (kennis om contract te kunnen managen en kwaliteit van inkoop te kunnen beoordelen)</li> </ul>	Aangeven van minimale deskundigheid over de dienstverlening die intern gewaarborgd moet blijven

Van de gestelde randvoorwaarden kan niet altijd op voorhand zekerheid worden verkregen dat eraan wordt voldaan. Daarbij zijn sommige randvoorwaarden niet kwantitatief, maar kwalitatief van aard. Binnen het CDV-proces dient dan ook zoveel mogelijk inzicht te worden verkregen en informatie te worden verzameld zodat de zekerheid over het voldoen aan de randvoorwaarden toeneemt naarmate het CDV-proces vordert.

Op elk beslismoment wordt een risicomodel opgesteld waarop per alternatief het niveau van de randvoorwaarde zichtbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt tevens de bijbehorende mate van zekerheid aangegeven.

Een dergelijk risicomodel heeft bijvoorbeeld de volgende vorm:

Randvoorwaarden	Begrenzing	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
Handhaven werkgelegenheid	80 % -100 % van bestaande werkgelegenheid	1	3	2
Voldoen aan minimale levertijd	2 - 4 weken	4	4	5
Minimalisatie van financieel risico	Nihil - Fl 10 miljoen	2	2	2
Aandeel contract t.o.v. totale omzet	20 % - 60 %	2	3	1
Voldoende behoud van smart buyership (kennis om contract te kunnen managen en kwaliteit van inkoop te kunnen beoordelen)	etc.	etc		

Per alternatief wordt een score aangegeven waarin de mate van zekerheid dat de optie binnen de gestelde randvoorwaarden blijft wordt ingeschat. De score 1 is hierbij laag en de score 5 is hoog.

## BIJAGE D: DOELSTELLINGENMODEL

In de reikwijdtefase (zie hoofdstuk 2) vindt, naast het formuleren van de randvoorwaarden, tevens de formulering plaats van de doelstellingen. De doelstellingen zijn sterk situatie-afhankelijk en moeten voor ieder CDV-proces opnieuw en kritisch worden geformuleerd. De doelstellingen worden per CDV-proces door het bureau CDV ontwikkeld en vastgesteld door de Stuurgroep CDV. Het betreft criteria op basis waarvan op de drie beslismomenten keuzen tussen alternatieven kunnen worden gemaakt. Het aangeboden (of ingeschatte) niveau van deze criteria bepaalt de voorkeur.

Aan de doelstellingen worden streefwaarden gekoppeld (bijvoorbeeld: de levertijd van de dienst is 5 dagen). Van de uitvoeringsvarianten en/of aanbieders wordt vervolgens bezien in hoeverre men deze streefwaarde haalt of erbij in de buurt komt. De variant en/of aanbieder die de doelstellingen het beste haalt, zal uiteindelijk worden verkozen.

Om de afweging te kunnen maken moeten de verschillende uitbestedingsvarianten en aanbieders op deze criteria worden beoordeeld. Vervolgens kunnen deze beoordelingen met elkaar worden vergeleken. Op elk beslismoment wordt een doelstellingenmodel opgesteld waarop per alternatief het niveau van het criterium zichtbaar wordt gemaakt. Hierbij wordt tevens de bijbehorende mate van zekerheid aangegeven. Omdat de dimensies van de doelstellingen kunnen verschillen, kunnen deze niet met een optelsom tot een eindscore worden gebracht. Op de beoordelingen wordt dan ook een multi-criteria beslissingsmethode toegepast. De te gebruiken methode is uitgewerkt in bijlage E.

Per doelstelling dient een streefwaarde te worden benoemd.

Bijvoorbeeld:

Doelstelling	Streefwaarde
Te behalen efficiencywinst	Fl 5 miljoen (of 10% van bestaande kosten)
Duur transitieperiode	Niet langer dan 5 maanden
Financieel risico	Niet groter dan Fl 2 miljoen
Levertijd	5 dagen

Daarnaast dienen ook de meer kwalitatieve doelstellingen zoveel als mogelijk worden geoperationaliseerd. Zo nodig kan dit geschieden door per doelstelling in detail de bijbehorende eisen te beschrijven. Bijvoorbeeld:

Randvoorwaarden	Operationalisatie
Kwaliteit van de dienstverlening	Benoemen van de kwaliteitseisen zoals vastgesteld door de afnemers (in de analysefase) of zoald vastgelegd in het (voorlopige) PVE
Innovatief vermogen	Benoemen van gewenst niveau van innovatie van de (uitvoering van de ) dienstverlening.

Van de doelstellingen kan niet altijd op voorhand zekerheid worden verkregen dat eraan wordt voldaan. Daarbij zijn sommige doelstellingen niet kwantitatief, maar kwalitatief van aard. Binnen het CDV-proces dient dan ook zoveel mogelijk inzicht te worden verkregen en informatie te worden verzameld zodat de zekerheid over het realiseren van de doelstellingen toeneemt naarmate het CDV-proces vordert.

Zodra de alternatieven bekend zijn kan vervolgens kan het doelstellingenmodel worden ingevuld.

Het doelstellingenmodel heeft bijvoorbeeld de volgende vorm:

Doelstelling	Streefwaarde	Alternatief 1		Alternatief 2		Alternatief 3	
		Waarde	Zekerheid	Waarde	Zekerheid	Waarde	Zekerheid
Te behalen efficiencywinst	Fl 5 miljoen	Fl 2 mln	1	Fl 4 mln	3	Fl 3 mln	2
Financieel risico	Niet groter dan Fl 2 mln	Fl 3 mln	2	Nihil	1	nihil	1
Levertijd	5 dagen	5 dagen	4	6 dagen	4	6 dagen	3
Kwaliteit van de dienstverlening	Etc.	etc.	etc	Etc.	etc.	etc.	etc.
Innovatief vermogen							

Per alternatief wordt een score aangegeven waarin de mate van zekerheid dat de optie de gestelde doelstelling kan realiseren wordt ingeschat. De score 1 is hierbij laag en de score 5 is hoog.



## BIJLAGE E: DE MULTI-CRITERIA METHODE <sup>1</sup>

De in de reikwijdtefase bepaalde en in de analysefase geoperationaliseerde doelstellingen, kunnen in verschillende eenheden worden weergegeven. Zo zal bijvoorbeeld de te behalen efficiencywinst in percentages of in guldens luiden en de levertijd in dagen of weken. Daarnaast zullen de doelstellingen per CDV-proces onderling verschillen in zwaarte van belang. Bij het ene CDV-proces vindt men bijvoorbeeld belangrijker dat de financiële risico's worden afgedekt dan dat de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd. Bij het andere CDV-proces kan dat net andersom zijn. Verder kunnen de doelstellingen zowel van kwantitatieve (bijvoorbeeld een efficiencywinst van 15%) als van kwalitatieve (bijvoorbeeld de mate van personele acceptatie) aard zijn.

Bovenstaande kenmerken van de doelstellingen vereisen dat bij de toetsing van de mate waarin de doelstellingen kunnen worden gehaald en de onderlinge vergelijking van die doelstellingen een multi-criteria methode moet worden toegepast. Dit betekent dat:

1. De criteria waarmee de doelstellingen worden gemeten een weging mee moeten krijgen.
2. Een methode van onderlinge vergelijking tussen de alternatieven moet worden bepaald.

Er bestaan verschillende multi-criteria methoden. Ten behoeve van CDV worden twee methoden aangereikt. De methode van Gewogen sommering is met name geschikt wanneer er slechts sprake is van kwantitatieve criteria. De Regimemethode is vooral geschikt wanneer ook kwalitatieve criteria deel uitmaken van het doelstellingenmodel.

In het onderstaande worden beide methoden verduidelijkt met behulp van een voorbeeld.

### 1. Gewogen sommering

Het voorbeeld is hier als volgt:

Ervan uitgaande dat alle aanbieders kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen van de dienstverlening, zijn de relevante doelstellingen de volgende:

- Behalen van efficiencywinst (uitgedrukt in guldens)
- Een zo kort mogelijke levertijd (uitgedrukt in aantal dagen)
- Een zo kort mogelijke transitieperiode (uitgedrukt in maanden)
- Zo klein mogelijke reorganisatie (vertaald in zo weinig mogelijk her te plaatsen personeelsleden (uitgedrukt in aantal mensen))

Verder is er sprake van drie aanbieders.

<sup>1</sup> Bron: Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie van het Ministerie van Financiën: "Evaluatiemethoden, een introductie", 4e herziene druk, 1992.

De eerste stap bij gewogen somming is het wegen van de doelstellingen. Dit betekent dat van ieder criterium het relatieve belang dient te worden aangegeven. In het kader van CDV is gekozen voor de praktische methode waarop de criteria op een schaal van 10 een puntentoekening mee krijgen.

Deze kwantitatieve gewichten worden door het bureau CDV vastgesteld aan de hand van gesprekken met belanghebbenden (afnemers van de dienstverlening, besluitvormers). Overigens is het mogelijk dat de criteria een gelijke wegingsscore krijgen.

In het voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat de criteria de volgende weging hebben meegekregen:

Criteria	Weging
Efficiencywinst (in NLG)	7
Levertijd (in dgn)	6
Transitieperiode (in mndn)	10
Herplaatsers (aant. mensen)	8

De tweede stap bij de gewogen somming is het opstellen van een effectenoverzicht die de gevolgen aangeeft van de biedingen van de aanbieders voor de relevante criteria.

Dit overzicht ziet er als volgt uit:

Criteria	Alternatieven		
	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3
Efficiencywinst (in NLG)	10	15	5
Levertijd (in dgn)	5	8	4
Transitieperiode (in mndn)	3	2,5	2
Herplaatsers (aant. mensen)	30	32	24

De in het effectenoverzicht opgenomen kwantitatieve scores zijn in verschillende eenheden uitgedrukt. Daarom dienen deze scores eerst onderling vergelijkbaar te worden gemaakt. Dit geschiedt in de derde stap waarbij de scores per criterium gedeeld worden door het rijmaximum. Tevens krijgen de scores negatieve of positieve waarden. Efficiencywinst wordt hierbij positief gescored (doel is zo hoog mogelijke efficiencywinst te bereiken) en levertijd, transitieperiode en aantal herplaatsers wordt negatief gescored (wens is om deze scores zo laag mogelijk te houden). Hieruit volgt het volgende gestandaardiseerde effectenoverzicht:

Criteria	Alternatieven		
	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3
Efficiencywinst (in NLG)	0,666	1,000	0,333
Levertijd (in dgn)	-0,625	-1,000	-0,500
Transitieperiode (in mndn)	-1,000	-0,833	-0,666
Herplaatsers (aant. mensen)	-0,937	-1,000	-0,800

Door nu de gestandaardiseerde waarden te vermenigvuldigen met de bijbehorende criteriumgewichten en daarna de uitkomst te sommeren, wordt per alternatief een totaalscore verkregen. In het onderstaande wordt de berekeningswijze van de totaalscores weergegeven:

$$A1 = 7 \times 0,666 + 6 \times -0,625 + 10 \times -1,000 + 8 \times -0,937 = -16,584$$

$$A2 = 7 \times 1,000 + 6 \times -1,000 + 10 \times -0,833 + 8 \times -1,000 = -15,333$$

$$A3 = 7 \times 0,333 + 6 \times -0,500 + 10 \times -0,666 + 8 \times -0,800 = -13,729$$

Uit deze scores kan worden afgeleid dat alternatief A3 het hoogst wordt gewaardeerd, gevolgd door alternatief A2 en alternatief A3 (beide laatste verschillen miniem). In dit geval wordt aanbieder 3 gekozen !

## 2. De Regimemethode

Met behulp van de Regimemethode kunnen effectenoverzichten met uitsluitend kwalitatieve criteriumscores alsook met gemengde scores tot een zo volledig mogelijke rangorde van alternatieven worden verwerkt. De Regimemethode gaat uit van paarsgewijze vergelijking van criteriumscores. Per criterium wordt voor elk mogelijk alternatievenpaar vastgesteld welke van beide alternatieven voor dit criterium het hoogst wordt gewaardeerd. Dit leidt tot een totaalrangorde.

Het voorbeeld is hier als volgt:

De doelstellingen zijn:

- Behalen van efficiencywinst (uitgedrukt in guldens)
- Zo hoog mogelijke kwaliteit van de dienstverlening (kwalitatief gescored)
- Zo groot mogelijke flexibiliteit van de leverancier (kwalitatief gescored)
- Zo groot mogelijke waarborging van de continuïteit van de levering (kwalitatief gescored)

Verder is er sprake van drie aanbieders.

Ook hier is de eerste stap het wegen van de doelstellingen. Dit betekent dat van ieder criterium het relatieve belang dient te worden aangegeven. In het kader van CDV is gekozen voor de praktische methode waarop de criteria op een schaal van 10 een puntentoekening mee krijgen. Deze kwantitatieve gewichten worden door het bureau CDV vastgesteld aan de hand van gesprekken met belanghebbenden (afnemers van de dienstverlening, besluitvormers). Overigens is het mogelijk dat de criteria een gelijke wegingscore krijgen.

In het voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat de criteria de volgende weging hebben meegekregen:

Criteria	Weging
Efficiencywinst (in NLG)	6
Kwaliteit	8
Flexibiliteit	5
Continuïteit	9

De tweede stap betreft het opstellen van een effectenoverzicht. In dit effectenoverzicht is echter niet alleen sprake van een kwantitatieve criteriumscore, maar ook van een rangordening van de kwalitatieve criteria. Deze rangordening is gebaseerd op de “goed, beter, best”-methode. Zo kan bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening niet in getallen worden samengevat, maar wel kan worden gesteld, dat op basis van de aanbiedingen, de kwaliteit van de ene leverancier hoger zal zijn dan de andere. In dit voorbeeld krijgt de beste score cijfer 1, de slechtste (bij is drie alternatieven) krijgt cijfer 3. Het is hierbij wel van belang dat deze rangordening zoveel mogelijk met redenen wordt onderbouwd (door bijvoorbeeld de aanbiedingen puntsgewijs te vergelijken met het Programma van Eisen).

In het voorbeeld kan zo het volgende effectenoverzicht ontstaan:

Criteria	Alternatieven		
	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3
Efficiencywinst (in NLG)	10	15	5
Kwaliteit (rangorde)	1	3	2
Flexibiliteit (rangorde)	3	2	1
Continuïteit (rangorde)	3	1	2

De volgende stap is dan het bepalen van de zgn. Regimes. Dit gebeurt door de alternatieven paarsgewijs te vergelijken. Als voorbeeld dient de vergelijking van A1 met A2. Voor elk criterium wordt vastgesteld of A1 beter of slechter scoort dan A2. Indien A1 voor een bepaald criterium beter scoort dan A2 wordt in de regimematrix +1 genoteerd. Indien A1 slechter scoort dan A2 wordt -1 genoteerd en bij gelijke score moet een 0 worden genoteerd.

Het resultaat van deze paarsgewijze vergelijking ziet er dan als volgt uit:

Vergelijking	Criteria			
	Eff.winst	Kwaliteit	Flexib.teit	Continuïteit
A1-----> A2	-1	+1	-1	-1

Indien op vergelijkbare wijze alle paren op een rij worden gezet, leidt dat tot de volgende regimematrix:

Vergelijking	Criteria			
	Eff.winst	Kwaliteit	Flexib.teit	Continuïteit
A1-----> A2	-1	+1	-1	-1
A1-----> A3	+1	+1	-1	-1
A2-----> A3	+1	-1	-1	+1
A2-----> A1	+1	-1	+1	+1
A3-----> A1	-1	-1	+1	+1
A3-----> A2	-1	+1	+1	-1

Door nu de waarden in de regimematrix te vermenigvuldigen met de bijbehorende criteriumgewichten, kan aan elke paarsgewijze vergelijking een waarde worden toegekend.

Hieruit volgt het volgende overzicht:

Vergelijking	Criteria				Waarde	Rangorde
	Effic	Kwal	Flex	Cont		
A1--> A2	-6	+8	-5	-9	-12	A1<A2
A1--> A3	+6	+8	-5	-9	0	A1=A3
A2--> A3	+6	-8	-5	+9	+2	A2>A3
A2--> A1	+6	-8	+5	+9	+12	A2>A1
A3--> A1	-6	-8	+5	+9	0	A3=A1
A3--> A2	-6	+8	+5	-9	-2	A3<A2

Uit deze scores kan worden afgeleid dat alternatief A2 in ieder geval veel hoger scoort dan Alternatief A1. A2 scoort daarnaast iets beter dan A3. Het verschil tussen A3 en A1 is nauwelijks aanwezig. In dit geval wordt aldus aanbieder 2 gekozen !

## BIJLAGE F: CHECKLIST INTERNE ANALYSE

De eerste stap van de analysefase betreft de verrichting van een interne analyse. Hierbij wordt een analyse gemaakt van de aard, omvang en functie van de bestaande dienstverlening door het interne organisatie-onderdeel. In hoofdstuk 3 wordt in hoofdlijnen aangegeven waar de interne analyse zich op richt. In deze bijlage wordt een nader overzicht gegeven (in de vorm van te stellen vragen) van de onderwerpen en aandachtspunten die bij deze analyse aan de orde kunnen worden gebracht.

### 1. Aard en functie van de dienstverlening

- \* Welke diensten betreft het ? (Omschrijf de dienstverlening).
- \* Betreft het één (homogeen) dienst of is er sprake van een pakket aan diensten ?

*Voorbeeld van een pakket van diensten zijn de zgn. Automatiseringsdiensten. Dit dienstenpakket valt bijvoorbeeld uiteen in de diensten Ontwikkeling, Beheer, Exploitatie, Advies en Opleidingen. Al deze diensten zullen separaat geanalyseerd dienen te worden.*

- \* Welke (soort) activiteiten moeten worden verricht om tot de dienst(en) te komen ?
- \* Worden de diensten verricht door een af te bakenen organisatie-onderdeel ?
- \* Welk organisatie-onderdeel verricht de betreffende diensten ?
- \* Wat is de plek van het betreffende organisatie-onderdeel binnen de departementale organisatie ?
- \* Wat zijn de taken van het betreffende organisatie-onderdeel ?
- \* In hoeverre verleent het betreffende organisatie-onderdeel diensten die anders zijn dan de diensten die nu onderwerp zijn van CDV ?
- \* Wat is de status van het betreffende organisatie-onderdeel (agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, resultaat-verantwoordelijk eenheid etc.) ?
- \* Worden vergelijkbare diensten ook nog elders bij het ministerie verricht ?
- \* Vindt er uitbesteding plaats van delen van de dienstverlening ? Zo ja, welk deel van de dienstverlening is uitbesteed ? Waarom vindt er uitbesteding plaats ? Aan welke organisatie wordt uitbesteed ? Op welke wijze zijn de afspraken over de uitbesteding vastgelegd ?
- \* Wie zijn de afnemers van de diensten ?
- \* Worden de diensten ook afgenomen door tweeden (andere departementen) of derden (buiten de rijksoverheid) ?
- \* Hoe vindt de opdrachtverlening voor de diensten plaats (incidentele opdrachten, managementcontracten, afnameverplichtingen etc.) ?
- \* Welke eisen worden door de afnemers aan de diensten gesteld (kwaliteit, levertijd, flexibiliteit etc.)

## **2. Omvang van de dienstverlening**

- \* Tegen welke frequentie worden de betreffende diensten door de afnemers afgenomen (is er sprake van “piekafnames”) ?
- \* Hoeveel FTE’s zijn betrokken bij de betreffende dienstverlening ?
- \* Welke materiële middelen en apparatuur wordt door het betrokken organisatie-onderdeel gebruikt ten behoeve van de diensten ?
- \* Welke infrastructuur wordt door het betrokken organisatie-onderdeel gebruikt ten behoeve van de diensten ?
- \* Wat is de financiële omvang van de dienstverlening (zie richtlijnen 3 tot en met 7 van de financiële richtlijnen in hoofdstuk 11) ?

## **BIJLAGE G: STANDAARD-INDELING ANALYSERAPPORT**

De analysefase (zie hoofdstuk 3) wordt afgesloten met de opstelling van een rapport door het bureau CDV. In dit rapport worden de resultaten van de doorlopen analyse weergegeven. In het onderstaande vindt u de standaard-indeling van het analyserapport.

Het analyserapport bevat:

### **1. Managementsamenvatting**

Hierin worden in hoofdlijnen de uitkomsten van de analyse weergegeven en worden de conclusies en aanbevelingen samengevat.

### **2. Inhoudsopgave**

### **3. Inleiding**

In de inleiding staat aangegeven welke dienst het onderwerp van onderzoek is. In hoofdlijnen worden de resultaten van de aan de analysefase voorafgaande reikwijdtebepaling weergegeven. De in de reikwijdtefase gedefinieerde randvoorwaarden en doelstellingen worden hier expliciet vermeldt. Aangegeven wordt in welke periode de analyse heeft plaatsgevonden en welke functionarissen (bureau CDV en (eventueel) de projectleider) de analyse hebben verricht. Indien gebruik is gemaakt van extern advies wordt dat in de inleiding vermeld.

### **4. Uitkomsten van de analyse:**

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de analyse weergegeven. Per stap wordt aangegeven hoe de stap is doorlopen en welke resultaten zijn bereikt:

#### *a) Interne analyse*

Een beschrijving wordt gegeven van de aard, omvang en functie van de betreffende dienstverlening. De antwoorden op de vragen die zijn vermeld in bijlage F worden hier in hoofdlijnen gegeven. Aandacht wordt besteed aan de operationalisatie van de randvoorwaarden en doelstellingen.

#### *b) Analyse van de uitbestedingsvarianten*

Aangegeven wordt welke uitbestedingsvarianten zijn geanalyseerd en tot welke resultaten deze analyse heeft geleid. Vermeldt wordt om welke redenen bepaalde uitbestedingsvarianten in het betreffende CDV-proces niet relevant zijn. De selectie van de uitbestedingsvarianten die in het CDV-proces kunnen worden toegepast, wordt nader toegelicht, mede aan de hand van de gestelde randvoorwaarden en doelstellingen. Ingegaan wordt op de mogelijkheid van privatisering.



*c) Voorlopig Programma van Eisen*

Aangegeven wordt wat de hoofdlijnen zijn van het voorlopig PVE. Vermeldt wordt hoe dit voorlopig PVE tot stand is gekomen en in hoeverre nadere detaillering in de volgende CDV-fase nodig is. Aandacht wordt besteed aan de eisen die hiermee aan potentiële externe leveranciers worden gesteld.

*d) Voorlopig MEO*

Aangegeven wordt hoe het voorlopige MEO totstand is gekomen en welke afspraken hierover met het betrokken interne organisatie-onderdeel zijn gemaakt. De hoofdlijnen van het voorlopige MEO worden vermeld.

*e) Marktverkenning*

In deze paragraaf wordt weergegeven wat de uitkomsten van de marktverkenning zijn en hoe deze marktverkenning is verricht. In een overzicht worden de potentiële leveranciers vermeldt alsmede de per leverancier verkregen gegevens (mogelijke marktprijzen, bestaande capaciteit en deskundigheid etc.).

*f) Financiële analyse*

Hierbij wordt een overzicht gegeven van de financiële analyse conform het gestelde in hoofdstuk 11.

*g) Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen*

De resultaten van de toetsing worden weergegeven met behulp van het risicomodel en doelstellingenmodel zoals opgenomen in respectievelijke bijlagen C en D. In hoofdlijnen wordt de gebruikte multi-criteriamethodiek vermeldt.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de vermelde uitkomsten van de analyse worden conclusies getrokken over de mogelijke uitbestedingsvarianten, de mogelijkheden bij het betreffende interne onderdeel om een MEO op te stellen en de mogelijkheden op de markt. Aan de hand van de uitkomsten van de financiële analyse en de vergelijking tussen de mogelijke varianten aan de hand van de randvoorwaarden en doelstellingen worden aanbevelingen gedaan over de mogelijke wijze waarop het CDV-proces al dan niet moet worden vervolgd. Hierbij worden de uitbestedingsvarianten die de voorkeur genieten expliciet vermeld.

## 6. Bijlagen

Detailresultaten van de interne analyse en de marktverkenning, financiële overzichten, het voorlopig PVE e.d. kunnen worden opgenomen als bijlage bij het rapport.

## BIJLAGE H: STANDAARD-INDELING PLAN VAN AANPAK

Zodra naar aanleiding van de analysefase is besloten om het CDV-proces te vervolgen met het competitieve traject, zal door het bureau CDV een Plan van Aanpak worden opgesteld. Dit Plan van Aanpak is richtinggevend voor het projectteam.

Het Plan van Aanpak bevat de volgende onderwerpen:

### 1. Inhoudsopgave

### 2. Inleiding

In de inleiding staat aangegeven welke dienst het onderwerp van onderzoek is. In hoofdlijnen worden de resultaten van de reikwijdtebepaling en de analysefase weergegeven. Expliciet staat vermeldt welke beslissing door de politieke leiding is genomen naar aanleiding van de analysefase.

### 3. Te doorlopen CDV-proces

In dit hoofdstuk wordt door het bureau CDV aangegeven op welke wijze het CDV-proces dient te worden doorlopen:

#### *a) Randvoorwaarden en doelstellingen*

Aangegeven wordt welke randvoorwaarden gelden en welke doelstellingen in het CDV-proces worden nagestreefd. Vermeldt wordt op welke momenten in het CDV-proces toetsing van de mogelijke varianten aan de randvoorwaarden en doelstellingen dient plaats te vinden.

#### *b) Mogelijke uitbestedingsvarianten*

Aangegeven wordt welke uitbestedingsvarianten door de politieke leiding zijn aangegeven als mogelijkheid bij het betreffende CDV-proces.

#### *c) Aanbestedingsprocedure*

Aangegeven wordt welke aanbestedingsprocedure dient te worden doorlopen en op welke momenten overleg hierover dient plaats te vinden met deskundigen op het gebied van aanbestedingsbeleid en aanbestedingsrecht.

#### *d) Overlegtraject*

Aangegeven wordt hoe omgegaan dient te worden met de betrokken ondernemingsraden en vakbonden. Tevens wordt vermeld op welke momenten hierover overleg dient plaats te vinden met de voor dit overleg verantwoordelijke departementale afdeling.

#### 4. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden projectteam

Hier wordt beschreven welke bevoegdheden de projectleider en de leden van het projectteam hebben en op welke momenten en op welke wijze overleg dient plaats te vinden met het bureau CDV. Aangegeven wordt op welke wijze verantwoording dient te worden afgelegd aan bureau CDV en de voor CDV verantwoordelijke topambtenaar.

#### 5. Betrokken actoren

Een overzicht wordt gegeven van de actoren welke betrokken zijn bij het betreffend CDV-proces en wat hun taken en bevoegdheden zijn.

#### 6. Organisatie

Een overzicht wordt gegeven van de leden van het projectteam en hun taken en bevoegdheden.

#### 7. Tijdpad

Een overzicht wordt gegeven van het tijdpad dat het CDV-proces dient te doorlopen, op welke momenten bepaalde CDV-fasen dienen te zijn afgerond en op welke momenten gerapporteerd dient te worden.

## BIJLAGE I: Kernelementen voor de opstelling van een Programma van Eisen

Het Programma van Eisen (PVE) is een document waarin zo volledig mogelijk de dienst wordt beschreven welke onderwerp is van het betreffende CDV-traject. Deze beschrijving dient zoveel als mogelijk functioneel of in output-termen te zijn omschreven. Dat betekent dus geen beschrijving van hoe men deze dienst moet leveren, maar wel een beschrijving van de eisen waaraan deze dienst moet voldoen en de technische uitwerking over te laten aan de aanbieders. Hiermee worden de aanbieders zoveel mogelijk uitgedaagd om met innovatieve oplossingen te komen.

*Een voorbeeld: De dienst onderhoud van gebouwen is onderwerp van een CDV-traject. In het Programma van Eisen van deze dienst zal niet moeten komen te staan hoe dit onderhoud moet worden uitgevoerd, maar zal moeten worden omschreven aan welke eisen de gebouwen moeten voldoen nadat dit onderhoud heeft plaatsgevonden. Dus: niet aangeven dat er een steiger moet worden gebouwd, de kozijnen op houtrot moet worden gecontroleerd, het hout moet worden geschuurd, in de grondverf moet worden gezet en dan gelakt, de bladeren uit de regengoten moeten worden gehaald, de regengoten moeten worden nagelopen op lekkages etc. en hier minstens 5 man voor nodig zijn die elk jaar een week hiervoor de tijd hebben. Maar aangeven dat na het onderhoud: al het houtwerk voor de komende 5 jaar beschermd is tegen weersinvloeden, het gebouw het komende jaar beschermd is tegen lekkages en de gebouwen er, gezien hun functie en omgeving, voor de komende 3 jaar representatief uitzien.*

In een PVE zijn in ieder geval de volgende elementen opgenomen:

1. Omschrijving van de aard van de dienst: b.v. onderhoud, automatiseringsdiensten, advisering, administratief beheer etc.
2. Definitie van de plaats waar de dienst moet worden verricht.
3. Definitie van de omvang van de gewenste prestatie: b.v. onderhoud van 10 gebouwen per jaar, of beheer van een salarisadministratie voor 10.000 personen.
4. Aangeven van de (contract)duur en periode van dienstverlening: b.v. het betreft een continue up-to-date houden van het gehele bestand van gebouwen of het betreft een onregelmatige behoefte aan advies op het gebied van automatiseringsbeleid
5. Omschrijving van de klanten (aantal en plaats in de organisatie)
6. Beschrijving van de relatie van de gevraagde dienst met het produkt van het departement of de betrokken departementale onderdelen.
7. Aangeven van de kwaliteitseisen aan de dienst
8. Aangeven van de tijdsnormen behorende bij de dienst
9. Aangeven van de veiligheidseisen
10. Aangeven van de prestatienormen

**BIJLAGE J: DATAVERZAMELBLAD T.B.V. DE VERIFICATIE****Opdrachtnemer:****Opdrachtgever:****Prestatieperiode:****datum:****Kwantitatieve prestatiegegevens:**

## 1. Kosten

1	Hoogte van de overeengekomen prijs v.d. dienst	
2	Kosten van de prestatie voor CDV	
3	Kosten van de prestatie na CDV	
4	Hoogte van de eenmalige kosten (b.v. opleiding)	
5	Kosten van het CDV-proces	

## 2. Tijd

6	Tijd nodig voor prestatie voor CDV	
7	Tijd nodig voor prestatie na CDV	
8	Aantal keren van levertijdsoverschrijding	

## 3. Kwaliteit

9	Aantal afkeuringen vanwege verkeerde aantallen	
10	Aantal afkeuringen vanwege slechte kwaliteit	
11	Aantal afkeuringen vanwege verkeerde prestatie	
12	Aantal leveringen/verrichte diensten	

**Kwalitatieve prestatiegegevens:**

		Waardering				Weging	Totaal
		zeer goed	goed	matig	slecht		
						3 = hoog 2 = middel 1 = weinig	
13	Tegemoetkoming aan het programma van eisen						
14	Tegemoetkoming aan de kwalitatieve eisen						
15	Tegemoetkoming aan de personele randvoorwaarden						
16	Wijze van communicatie/mate van bereikbaarheid/klantvriendelijkheid						
17	Mate van invloed op uitvoering van dienstverlening						
18	Betrouwbaarheid van levering						
19	Uitvalmanagement/reaktietijden						
20	Flexibiliteit						
21	Mate van innovatie						
22	Prijsstabiliteit						
	TOTAAL						

**Kengetallen t.b.v. de verificatie:**

<b>Nr.</b>	<b>Kengetal</b>	<b>Berekening</b>
	Succesquote CDV	Kosten voor CDV/Kosten na CDV
	Eenmalige kosten	Hoogte van Eenmalige kosten
	CDV-Proceskosten	Hoogte proceskosten
	Tijdoptimalisatiegraad	Duur dienstverlening na CDV/Duur dienstverlening voor CDV
	Levertijdoverschrijdingsquote	Aantal levertijdoverschrijdingen/aantal leveringen
	Afkeuringsquote	Aantal afkeuringen/aantal leveringen
	Kwaliteitsquote	Aantal leveringen met onvoldoende kwaliteit/aantal leveringen
	etc.	

## BIJLAGE K: INDELING EVALUATIERAPPORT

### 1. Managementsamenvatting

Beknopte samenvatting van het doorlopen CDV-proces, de resultaten van de evaluatie en de conclusies en aanbevelingen.

### 2. Inleiding

- Korte beschrijving achtergrond CDV-proces
- Korte beschrijving van de betreffende dienstverlening
- Benoemen van de periode waarin CDV-proces is doorlopen
- Benoemen van de periode waarin de evaluatie is verricht
- Samenstelling projectteam

### 3. Beschrijving van het doorlopen CDV-proces

(beantwoorden van de vragen van punt 9.7. uit hoofdstuk 9, inclusief per fase aangeven van de rolverdeling van de betrokken actoren)

- Reikwijdte bepaling:
  - \* Wijze waarop de dienstverlening in aanmerking is gebracht voor CDV
  - \* Begrenzing van de dienst
  - \* Wijze waarop de vaststelling van de mogelijkheid van CDV (eventueel wettelijk kader kostenniveau, concurrentie op de markt, aard van de dienst, meetbaarheid van de output, mate van zekerheid van levering) heeft plaatsgevonden
  - \* Beschrijving van de eventuele nadere afweging
  - \* Wijze waarop de formulering van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden
  - \* Wijze waarop de formulering van de doelstellingen heeft plaatsgevonden
  - \* Tijdstip en wijze van aanmelding
  - \* Wijze van aanwijzing van de projectleider
- De analysefase:
  - \* Uitkomsten van de interne analyse
  - \* Operationalisatie van de randvoorwaarden en doelstellingen
  - \* Uitkomsten van analyse van de mogelijke uitbestedingsvarianten
  - \* Wijze van opstelling van het voorlopig Programma van Eisen
  - \* Wijze van opstelling van het voorlopige MEO
  - \* Uitkomsten van de marktverkenning
  - \* Uitkomsten van de financiële analyse
  - \* Uitkomsten van de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen
  - \* Beschrijving van de conclusies van de analysefase
  - \* Beschrijving van de besluitvorming n.a.v. het analyserapport
- Beschrijving van de uitwerking van de interne variant (indien relevant)



- Programma van Eisen en Offerte Aanvraag:
  - \* Wijze van opstelling van het Plan van Aanpak
  - \* Wijze van instelling van het projectteam
  - \* Uitkomsten van de detailstudie van de dienst en de markt
  - \* Wijze waarop de keuze is gemaakt t.a.v. de te volgen aanbestedingsprocedure
  - \* Wijze waarop de (voor)aankondiging heeft plaatsgevonden
  - \* Beschrijving van de reacties van de markt
  - \* Uitkomsten van de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen
  - \* Wijze van opstelling van het Programma van Eisen
  - \* Wijze van opstelling van de Offerte Aanvraag
  - \* Benoemen van de bepaalde gunningscriteria
  - \* Beschrijving van de wijze waarop de aanbesteding is doorlopen
  - \* Vermelden van bijzonderheden m.b.t. de “bidders conference”
- Vergelijking van de biedingen en gunning:
  - \* Uitkomsten van de financiële evaluatie
  - \* Uitkomsten van de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen
  - \* Beschrijving van de resultaten van de vergelijking
  - \* Beschrijving van de besluitvorming (de gunning) en afhandeling van het aanbestedingsproces
- Contractvorming:
  - \* Beschrijven van het contractvormingsproces en de resultaten ervan
  - \* Beschrijven van het onderhandelingsproces (voor zover van toepassing)
  - \* Beschrijven in hoofdlijnen van de inhoud van het contract (lengte, belangrijkste rechten en verplichtingen etc.)
- Implementatie:
  - \* Wijze van totstandkoming van implementatieplan (incl transitie-, verificatie- en communicatieplan)
  - \* beschrijving van de organisatie van de implementatie

#### 4. Evaluatie-resultaten

Beschrijving van de resultaten van het CDV-proces en de opgedane ervaringen conform het doorlopen CDV-proces en de lessons-learned. Zie hiervoor tevens de vragen zoals opgenomen in punt 9.7.

#### 5. Conclusies en aanbevelingen

Met name aandacht besteden aan de lessons-learned en de invloed ervan op toekomstig te doorlopen CDV-processen, alsmede op de instrumentatie van CDV.

**BIJLAGE L: REGELING OVERLEGPROCEDURE**

**P.M.**

(Dit hoofdstuk is departement-specifiek)