



## Strategiedocument

UBR|HIS

**Bezoekadres**

Rijkskantoor Beatrixpark  
Wilhelmina van Pruisenweg 52  
2595 AN Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

### Adviesopdracht

#### Strategiedocument aanbesteding digitaal hulpmiddel verkiezingen

ten behoeve van het

**ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**  
Kiesraad

Datum	26 mei 2020
Versie	1.1

# Inhoud

Managementsamenvatting.....	3
1. Ons advies .....	4
1.1. Samenvoeging ongelijksoortige opdrachten en perceelverdeling .....	4
1.1.1. Samenvoeging ongelijksoortige opdrachten.....	4
1.1.2. Perceelverdeling: 2 aanbestedingen .....	7
1.2. Risico's op gebied van nationale veiligheid .....	8
1.2.1. Geheimverklaring of aanbestedingswet defensie en veiligheid.....	8
1.3. Type procedure: niet-openbaar .....	9
1.3.1. Kenmerken openbare en niet openbare procedure.....	9
1.4. Eisen.....	10
1.4.1. Geschiktheidseisen.....	10
1.4.2. Uitvoeringsvoorwaarden .....	10
1.4.3. Minimumeisen .....	10
1.4.4. Stel geen disproportionele eisen .....	10
1.5. Inbesteden of uitbesteden .....	11
1.6. Een marktconsultatie is niet nodig .....	11
1.7. Overige kenmerken.....	11
1.7.1. Taal .....	11
1.7.2. Type overeenkomst.....	11
1.7.3. Looptijd overeenkomst .....	11
2. Achtergrond en aanleiding van de opdracht.....	13
2.1.1. De Kiesraad heeft meerdere doelstellingen.....	13
3. Beschrijving van de behoefte .....	14
3.1. Wat moet er worden ingekocht? .....	14
3.1.1. Totale scope inkoopbehoefte .....	14
3.1.2. Omvang opdracht .....	15
3.2. Waar moeten we (inhoudelijk) rekening mee houden?.....	15
3.2.1. On premise of SaaS .....	15
3.2.2. Randvoorwaarden .....	16
3.2.3. Mate van vertrouwelijkheid gegevens .....	17
4. Marktonderzoek .....	18
4.1. Type partijen.....	18
4.2. Ontwikkelingen in de markt .....	18
5. Planning.....	19
5.1.1. Inleiding .....	19
5.1.2. Aanbesteding 1.....	20
5.1.3. Aanbesteding 2.....	22
Bijlage 1 Quickscan nationale veiligheid .....	24

## Managementsamenvatting

*De inkoop van nieuwe digitale hulpmiddelen is onderdeel van het programma "Transitie en Digitale Hulpmiddelen Verkiezingsproces".*

De programmadirecteur is namens Binnenlandse Zaken opdrachtgever voor dit traject. De Kiesraad is eindgebruiker van het nieuwe digitale hulpmiddel. Aangezien de Kiesraad eindgebruiker is wordt in dit document verwezen naar de inkoopbehoefte van de Kiesraad.

*Dit rapport bevat advies voor de inkoop van digitale hulpmiddelen voor de Kiesraad.*

De programmadirecteur vroeg de HIS om advies te geven over de strategie voor het inkopen van nieuwe digitale, ondersteunende middelen voor het verkiezingsproces.

Dit rapport bevat advies over:

- de wijze en mate waarin we de opdracht kunnen samenvoegen;
  - wij adviseren de opdracht te verdelen in twee aparte aanbestedingen: één aanbesteding rond ontwikkeling, beheer en onderhoud, implementatie en integratie van de software, organisatiediensten en hosting en één aanbesteding van de monitoring en het Security Operations Center;
- de risico's die wij zien ten aanzien van de aanbestedingen;
  - we zien risico's, echter de aanbesteding hoeft niet geheim verklaard te worden;
- de toe te passen wetgeving en een voorstel voor de procedure;
  - de aanbestedingswet 2012 is in zijn geheel van toepassing;
  - Voor beide aanbestedingen adviseren wij een niet-openbare procedure;
- mogelijke eisen ten aanzien van de leverancier(s) en uitvoering van de opdracht;
  - de eisen ten aanzien van de software zullen samen met de Kiesraad worden uitgewerkt in de aanbestedingsdocumenten. Daarbij mogen geen disproportionele eisen worden gesteld. Dit is in de huidige adviezen ook nog niet het geval;
- de mogelijkheden ten aanzien van inbesteden of uitbesteden;
  - wij adviseren de opdracht uit te besteden omdat wij bepleiten beheer en onderhoud en software ontwikkeling in één hand te houden en er geen overheidspartij is die dit kan doen;
- marktonderzoek;
  - de marktinformatie die reeds bekend is, is voldoende. Een marktconsultatie is vooralsnog niet nodig;
- overige kenmerken;
  - de aanbesteding zal in het Nederlands worden opgesteld;
  - type overeenkomst: op output controleerbaar. Geen uitgebreid partnership;
  - looptijd van de overeenkomst: 10 tot 12 jaar, of onbepaalde tijd voor licenties;
  - het eerste jaar staat in het teken van ontwikkeling en implementatie;
  - wij begeleiden ook het inkoopproces.

# 1. Ons advies

In dit hoofdstuk staan onze adviezen ten aanzien van de opdracht voor de Kiesraad. In verdere hoofdstukken staat achtergrondinformatie.

## 1.1. *Samenvoeging ongelijksoortige opdrachten en perceelverdeling*

In deze paragraaf gaan we eerst in op de mate waarin we ongelijksoortige opdrachten kunnen samenvoegen. Daarna geven wij advies over de optimale perceelverdeling. Bij alle verkiezingen wordt ondersteunende software gebruikt. Deze software is nodig om de uitslag te kunnen berekenen en de zetelverdeling vast te stellen. Ook wordt er software gebruikt om de kandidatenlijsten samen te stellen. In de aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen van 2017 is er discussie ontstaan over de betrouwbaarheid van het gebruik van de programmatuur. Ook internationaal is er een stevige discussie geweest over buitenlandse inmenging bij verkiezingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Kiesraad hebben gezamenlijk besloten te komen tot het doorvoeren van verbeteringen aan de huidige software en hebben besloten een aanbesteding te willen starten die moet leiden tot volledig vernieuwde software. Daarvoor is een programma gestart met medewerking van de Kiesraad, het Ministerie van BZK, VNG en de NVVB. Dit heeft – in nauw overleg met de AIVD en het NCSC - geleid tot een nieuw veiligheidsconcept en tot de conclusie dat er meerdere delen dienen te worden aanbesteed. Er worden hoge eisen gesteld aan de software voor wat betreft veiligheid (op geen enkele wijze mag de uitslag worden gemanipuleerd) en op de betrouwbaarheid (de software en ondersteunende processen moet tijdens verkiezingen beschikbaar zijn). Ook zal de software te allen tijde doorontwikkeld moeten worden om de veiligheid te kunnen blijven garanderen. In overleg met de veiligheidsdiensten is er gekozen voor landelijk /centraal draaiende software waarbij het 'verkeer' nauwlettend gevolgd moet worden. Dit leidt er toe dat er ook behoefte is aan hosting, aan monitoring en aan systeemintegratie.

### 1.1.1. *Samenvoeging ongelijksoortige opdrachten*

De volgende onderdelen dienen te worden aanbesteed:

1. Bouwen/leveren van de uitslagvaststelling-software. Dit betreft de software die wordt gebruikt door gemeentelijke en centrale stembureaus en telt alle uitslagen van stembureaus bij elkaar op en verricht e uitslagberekeningen;
2. Bouwen/leveren van kandidaatstelling-software. Dit betreft de software die wordt gebruikt door politieke partijen om de samenstelling van de lijst aan te leveren bij het centraal stembureau en is ook noodzakelijk om de uitslag per partij en kandidaat vast te kunnen stellen ;
3. Beheer en onderhoud van de software. Beide software onderdelen dienen blijvend beheerd, onderhouden en doorontwikkeld te worden met het oog op veiligheid en betrouwbaarheid;
4. Systeem integratie: indien er meerdere partijen zijn die software leveren en onderhouden en/of indien software bij een andere leverancier is gecontracteerd dan hosting;
5. Monitoring (SOC- Security Operations Center);
6. Hosting. De software moet worden gehost;
7. Aanverwante diensten (zoals telefonische ondersteuning);
8. Hardening (de lokale invoerstations waarop de uitslag van stembureaus worden ingevoerd, moeten niet vatbaar zijn voor manipulatie).

Uitgangspunt in de wetgeving is dat ongelijksoortige opdrachten niet onnodig samengevoegd worden en het verdelen van de scope van aanbestedingen in percelen.

De noodzaak om samen te voegen is grotendeels afhankelijk van de marktsituatie.

Mocht samenvoeging toch aan de orde zijn dan moet rekening gehouden worden met drie elementen:

1. De samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het MKB;
2. De organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging voor zowel de aanbestedende dienst als de ondernemer(s);
3. De mate van samenhang van de opdrachten.

Hieronder is uitgewerkt welke ongelijksoortige opdrachten samengevoegd kunnen worden op basis van genoemde wetgeving en waar mogelijk de wensen van de Kiesraad.

### **Samenvoeging software en organisatiediensten**

Alle dienstverlening en leveringen rondom software kan als één opdracht in de markt gezet worden. Daarmee bedoelen we onder andere ontwikkeling, implementatie, integratie en beheer/onderhoud van software. Daarmee bedoelen we niet dat uitslagvaststelling en kandidaatstelling als één opdracht in de markt gezet moet worden. Onder paragraaf 1.1.2 staat in hoeverre deze twee soorten wel als één opdracht in de markt gezet kunnen worden.

Dit kan gemotiveerd worden aan de hand van de drie elementen:

1. Samenstelling markt. De markt kan naar verwachting voorzien in de behoefte.
2. De organisatorische gevolgen en risico's. Samenvoeging is in dit geval organisatorisch efficiënt, er is immers geen overdracht nodig. Opdelen van deze opdrachten leidt tot onnodig veel werk en kosten voor alle zowel de aanbestedende dienst en ondernemers;
3. De mate van samenhang. De samenhang tussen deze opdrachten is logisch. Een ontwikkelaar kent immers het systeem het beste en kan daardoor optimaal de implementatie begeleiden en het beheer/onderhoud uitvoeren. Beide softwareonderdelen hangen ook nauw met elkaar samen. Je hebt immers kandidaten nodig om de uitslag per kandidaat vast te kunnen stellen.

### Software niet inkopen onder EASP2019

Deze mantelovereenkomst voorziet erin dat via een aantal gecontracteerde resellers middels minicompetitie dezelfde functionaliteit uitgevraagd kan worden als bij een normale aanbesteding, maar dan enkel standaardprogrammatuur.

Ondanks dat uit het marktonderzoek (hoofdstuk 4) blijkt dat er standaardprogrammatuur op de markt is, heeft afname onder de mantelovereenkomst EASP2019 als gevolg dat we maatwerkleveranciers uitsluiten. Dit achten wij onverstandig. Omdat de integriteit van de software die wordt gebruikt bij verkiezingen boven iedere vorm van twijfel verheven moeten zijn, worden er hoge veiligheids- en betrouwbaarheidseisen gesteld. Door de combinatie van meerdere veiligheidseisen is er duidelijk sprake van maatwerk. Daarom achten wij het verstandig nu alle opties open te houden. Dit is overigens ook in lijn met de wens van de Kiesraad om alle opties open te houden. Dit betekent dat de opdracht uitgevoerd kan worden met zowel standaardprogrammatuur als maatwerkprogrammatuur. Omdat EASP2019 alleen voorziet in standaardprogrammatuur adviseren wij om de software niet onder EASP2019 uit te vragen.

### Aanverwante diensten zijn vaak onderdeel van dienstverlening

Onder aanverwante diensten verstaan we bijvoorbeeld telefonische ondersteuning en instructies zodat gebruikers weten hoe ze software moeten installeren en gebruiken en een eerstelijns ondersteuning hebben. Veelal worden deze diensten meegeleverd bij het aanschaffen van software. Immers, deze diensten hebben direct betrekking op de producten die door de softwareleveranciers worden geleverd waar zij veel kennis van hebben ontwikkeld. Opleiding en training van gebruikers maakt geen onderdeel uit van deze aanbesteding. Deze zal worden verzorgd door de Kiesraad in samenwerking met de NVVB.

### **Monitoring is één dienst**

Binnen het beveiligingsconcept neemt het Security Operations Centre (SOC) een centrale rol in. Dit SOC behandelt beveiligingskwesties op organisatorisch en technisch niveau en houdt toezicht op de software en site, met behulp van gegevensverwerkingstechnologie. Deze dienst moet vol continu draaien tijdens verkiezingen en moet veiligheidsbreuken constateren, de logging monitoren en rapporteren van mogelijke incidenten (in verschillende gradaties) aan de gebruikers en aan de centrale regisseur (De verkiezingsautoriteit). Ook moet de SOC monitoren of er opvolging is gegeven en rapporteren aan de eindverantwoordelijke regisseur als de opvolging niet snel genoeg gaat. Dit SOC dient als losse dienst gezien te worden. Als we dit toetsen aan de drie elementen:

1. Samenstelling markt. Er lijken voldoende partijen te zijn die deze opdracht kunnen uitvoeren.
2. De organisatorische gevolgen en risico's. Het moet een onafhankelijk karakter hebben aangezien het de dienstverlening (de software) toetst.
3. De mate van samenhang. Er is een samenhang op inhoud maar niet op type werkzaamheden. Zoals hierboven aangegeven dient hier een scheiding te zijn.

## **Het samenvoegen van software, hardware, integratiediensten, SOC en organisatiediensten tot één opdracht wordt niet geadviseerd op basis van drie argumenten**

### *Argument 1: inkoop en aanbestedingswetgeving*

Dit heeft meerdere redenen:

- Risico op geen inschrijvingen: de kans is zeer groot dat er geen inschrijvers op de aanbesteding zullen zijn, er kan dan in deze vorm geen contract worden afgesloten;
- Kwalitatief lager door generalisatie: indien gekozen wordt dit in één opdracht weg te zetten en er toch partijen zijn die het totaalpakket kunnen leveren zullen dit waarschijnlijk generalisten zijn, de kans is groot dat zij minder goede kwaliteit leveren dan specialisten;
- Motivatie voor samenvoeging is niet sluitend te krijgen: dit kan als gevolg hebben dat partijen bezwaar aantekenen tegen het besluit om samen te voegen. Indien dit bezwaar gegrond wordt verklaard, moet de aanbesteding en de samenstelling van de opdracht herzien worden. Dit levert veel vertraging op in het proces.

Bovenstaande redenen sluiten niet aan op de geadviseerde aanbestedingsmethodiek. Om een volledig beeld te kunnen geven willen wij dit wel noemen.

### *Argument 2: tijd*

Er zit een volgorde in de uitvraag van de diverse onderdelen:

- Software, beheer en onderhoud, hosting en organisatiediensten kunnen we onafhankelijk van elkaar uitvragen c.q. in één aanbesteding uitvragen;
- Monitoring (SOC) dient onafhankelijk van de geboden oplossing (software) te zijn en toetst dat was er is;
- Hardening is afhankelijk van de geboden oplossing.

### *Argument 3: beheersbaarheid en onafhankelijkheid*

Als laatste is gekeken naar de beheersbaarheid van de diverse overeenkomsten voor de Kiesraad en logica van het samenvoegen van de onderdelen.

- Logica samenvoegen: Uit de marktinformatie blijkt dat leveranciers van uitslagvaststellingssoftware ook de software kunnen leveren voor de kandidaatstellingssoftware.
  - Deze softwareleveranciers bieden hun software veelal aan in een SaaS omgeving (standaardsoftware), of hebben ook hosting in hun portfolio.
  - Indien we één leverancier contracteren voor de software en hosting, wordt de rol van system integrator naar verwachting ingevuld door de softwareleverancier.
- Aanverwante organisatieadviesdiensten hebben een sterke afhankelijkheid met de software. De expertise in telefonische ondersteuning en opleidingen ligt bij deze leveranciers.
- In plaats van hardening separaat aan te besteden, kunnen de specificaties voor hardening meegenomen worden in de aanbesteding van de software.
- Het Security Operations Center moet onafhankelijk opereren van de overige leveranciers.

### 1.1.2. Perceelverdeling: 2 aanbestedingen

Op basis van de overwegingen in de voorgaande paragraaf komen wij tot het onderstaande aanbestedingsadvies.

Wij stellen voor de opdracht in twee aanbestedingen uit te zetten. Hieronder staat een voorstel voor de verdeling:

#### **Aanbesteding 1: uitslagvaststellingssoftware en kandidaatstellingssoftware**

(CPV code: 48700000-5 Softwarevoorzieningen)

- Bouwen/leveren van de uitslagvaststellingssoftware en kandidaatstellingssoftware
- Hosting van de software
- Beheer en onderhoud
- (Telefonische) ondersteuning en opleidingen (organisatieadviesdiensten)
- Indien onderdeel van de aanbieding: hardening<sup>1</sup>

#### **Aanbesteding 2: Monitoring**

(CPV code: 48730000-4 Beveiligingssoftware)

- Monitoring (SOC)

Optioneel (indien blijkt dat in aanbesteding 1 geen hardening kan worden geleverd)

Aanbesteding 3: (CPV code: 48732000-8 Gegevensbeveiligingssoftware)

- Hardening

Mogelijke alternatieven aanbesteding 1: hosting als aparte opdracht:

#### **One-stop shopping: lage beheerslast**

Het voordeel van de combinatie zoals wij adviseren voor aanbesteding 1 is dat het managen van één partij voor de Kiesraad minder inspanning kost ("one-stop shopping").

#### **Maximale leverancier lock-in: grote afhankelijkheid**

Een leverancier lock-in en daarmee grote afhankelijkheid hoeft geen nadeel te zijn. Uit voorgaande blijkt dat dit een bewuste keuze is en voordelen heeft. De Kiesraad is voor een groot deel van het proces afhankelijk van één leverancier. Als deze leverancier om wat voor reden dan ook wegvalt heeft dit grote gevolgen voor de kwaliteit van het verkiezingsproces en de manier waarop dit nu wordt ingevuld. Enkele mitigerende maatregelen bij verschillende scenario's:

- tegenvallende prestaties met ontbinding contract tot gevolg:
  - vooraf SMART KPI's stellen of service levels definiëren. Dit wordt uitgewerkt in de aanbestedingsdocumentatie;
  - de initiële contractperiode kort te houden (bijv. 4 jaar, zie paragraaf 1.7.3);
  - verlengingsopties te gebruiken als evaluatiemomenten met behulp van KPI's;
  - een exit-paragraaf opnemen in de aanbestedings- en contractdocumenten.
- faillissement leverancier of leverancier biedt dienstverlening niet meer aan:
  - monitoren financiële status leverancier;
  - bespreken bedrijfsdoelstellingen en -visie leverancier tijdens regulier overleg;
  - ESCROW overeenkomst afsluiten.
    - Deze voorziet erin dat de broncode bij een onafhankelijke partij wordt ondergebracht en opgevraagd kan worden door Opdrachtgever in geval van vooraf gespecificeerde gebeurtenissen;
  - gebruik te maken van open-standaarden.

#### **Naast hosting ook behoefte aan system integrator**

Bij het splitsen van software en hosting ontstaat echter de behoefte aan de rol van system integrator. Deze zou toegewezen kunnen worden aan de leverancier van de software of de hosting. Wij achten het risico op miscommunicatie en een verminderde mate van beheersbaarheid/ontzorging dan echter groot. Dit is dan ook de reden waarom wij adviseren dit als integraal pakket aan te besteden.

---

<sup>1</sup> Dit kunnen we uitvragen als wens binnen de aanbesteding.

## **1.2. Risico's op gebied van nationale veiligheid**

Wij voeren voor iedere opdracht een "quickscan nationale veiligheid bij inkoop en aanbesteden" uit. Daarin toetsen wij of er voor de opdracht risico's zijn op de volgende gebieden:

- Verstoring vitale infrastructuur;
- Ontstaan sterke afhankelijkheid van partijen en/of landen die niet dezelfde (geopolitieke) belangen delen als Nederland;
- Weglekken strategische of gevoelige informatie/kennis.

Uit deze toets blijken mogelijke veiligheidsrisico's op het gebied van strategische afhankelijkheid en toegang tot gevoelige informatie. Ook zouden onderaannemers door de opdrachtnemer voor deze opdracht ingezet kunnen worden.

Advies is om de te selecteren partijen te screenen op bovengenoemde punten tijdens de selectiefase. Dit is dan een voorwaarde om deel te kunnen nemen aan de gunningsfase. In overleg met de AIVD zullen de punten nog mogelijk uitgebreid worden.

### *1.2.1. Geheimverklaring of aanbestedingswet defensie en veiligheid*

In de aanvraag aan de HIS is specifiek gevraagd of deze opdracht geheim verklaard kan/moet worden. Geheimverklaring houdt samengevat in dat deel 2 van de aanbestedingswet niet van toepassing is. Deel 2 bevat voornamelijk bepalingen van procedurele aard: welke procedure gekozen kan worden, regels inzake aankondiging, uitsluiting en gunning. Met geheimverklaring blijft deel 1 van de aanbestedingswet – waar de beginselen zoals gelijke behandeling van ondernemers, objectiviteit en proportionaliteit behandeld worden - onverkort van toepassing.

Daarnaast is besproken dat wij advies geven of deze opdracht onder de aanbestedingswet voor defensie en veiligheid (ADV) aanbesteed kan worden.

#### De opdracht is niet geheim en valt niet over de ADV

Op deze opdracht is de Aanbestedingswet 2012 in zijn geheel van toepassing.

- De opdracht kan/moet niet geheim verklaard worden
  - In de Aanbestedingswet 2012 staat onder artikel 2.23 lid 1 onderdeel e dat opdrachten niet conform deel 2 van de Aanbestedingswet uitgevoerd hoeven te worden als die geheim verklaard zijn. Geheimverklaring is een zwaar middel dat in praktijk alleen gebruikt wordt om risico's te beperken die niet met minder zware maatregelen gemitigeerd kunnen worden. Dat speelt voornamelijk een rol als de groep geïnformeerde personen te groot wordt (al dan niet werkzaam bij een organisatie waar geen vertrouwensband mee is), niet vooraf verkleind kan worden (bv door middel van een voorselectie gecombineerd met een geheimhoudingsverklaring) en screening en toezicht op de naleving van geheimhoudingsverplichtingen tot een grote inzet en te groot risico zou betekenen.
  - Uit interviews met betrokkenen van de Kiesraad komen vooralsnog geen risico's die op het eerste zicht de zware maatregel van geheimverklaring rechtvaardigen.
- De ADV is niet van toepassing.
  - De ADV is van toepassing als er sprake is van gevoelige diensten. De memorie van toelichting van de ADV definieert "gevoelig" als volgt:
    - Opdrachten bestemd voor veiligheidsdoeleinden en waar gerubriceerde gegevens een rol spelen. Gerubriceerde gegevens wordt vervolgens weer uitgelegd als:
      - gegevens waar een bepaald niveau van veiligheidsclassificatie of toegekend beveiligingsniveau van toepassing is; en
      - in belang van nationale veiligheid zijn; en
      - die in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in een lidstaat bescherming vereisen bijvoorbeeld tegen ontvreemding of onthulling door een onbevoegde.
  - De opdracht is niet bestemd voor veiligheidsdoeleinden en er is geen sprake van gerubriceerde gegevens.



### 1.3. Type procedure: niet-openbaar

In deze paragraaf geven we een advies ten aanzien van de meest optimale procedures. Vervolgens geven we inzicht in het verschil tussen een openbare en niet-openbare procedure.

De Kiesraad heeft aangegeven maximale transparantie na te streven en de aanbestedingen voor iedereen inzichtelijk te maken. Op basis van dit streven en de marktanalyse komen wij tot het volgende advies:

#### Beide aanbestedingen niet openbaar

Alhoewel de term niet-openbaar suggereert dat er sprake is van minder transparantie is deze procedure primair bedoeld om de administratieve last voor aanbesteders en inschrijvers zo laag mogelijk te houden en mogelijke confidentiële informatie binnen een vooraf geselecteerde groep inschrijvers te delen.

Een ander argument voor een niet-openbare procedure is de onwenselijkheid van deelname van partijen die banden hebben met ongewenste landen. Bij een openbare procedure krijgen deze partijen toegang tot alle informatie die benodigd is om een inschrijving te doen. Indien er in de gunningsfase informatie wordt gedeeld die vertrouwelijk is, geeft een niet-openbare procedure de mogelijkheid om deze informatie in een kleiner verband met de (vooraf geselecteerde) markt te delen. Zie ook paragraaf 1.2.

Gezien het aantal potentiële marktpartijen op beide aanbestedingen en de daarmee verband houdende administratieve lasten én de mogelijke vertrouwelijkheid van de aanbesteding adviseren wij voor beide aanbestedingen een niet-openbare aanbesteding.

#### 1.3.1. Kenmerken openbare en niet openbare procedure

Deze paragraaf kan gebruikt worden als achtergrondinformatie.

Standaardprocedures in het aanbestedingsrecht zijn de openbare aanbesteding en de niet openbare aanbesteding. Een openbare aanbesteding kent alleen een gunningsfase.

Een niet openbare procedure bestaat uit een selectie- en gunningsfase. Bij een niet openbare aanbesteding kan het aantal gegadigden met wie we informatie delen worden beperkt, en kunnen daar voorwaarden aan gesteld worden. In de selectiefase worden partijen geselecteerd die voldoen aan de gestelde selectie-eisen. Er moeten minimaal vijf partijen uitgenodigd worden. Als er maar drie partijen interesse tonen gaan er drie door, er hoeven niet twee bij gezocht te worden.

De kenmerken van zowel de openbare als de niet-openbare procedure inclusief de voor- en nadelen van deze procedures staan hieronder beschreven:

Openbare procedure	Niet openbare procedure
<b>Kenmerken</b>	
Alle documenten staan direct online	Partijen moeten eerst door de voorselectie voordat ze vertrouwelijke documenten krijgen en kunnen inschrijven
Doorlooptijd +/- 4 maanden excl. Voorbereiding	Doorlooptijd +/- 6 maanden excl. voorbereiding
Alle partijen die interesse hebben kunnen inschrijven	
<b>Voordelen</b>	
Korte doorlooptijd	Beperking van aantal inschrijvingen
	Vooraf een selectie op partijen met de mogelijkheid vertrouwelijkheid te borgen
	Kan relatief snel gestart worden (PvE, gunningscriteria en prijsmodel) kan tijdens selectiefase opgesteld worden.
<b>Nadelen</b>	
Mogelijk veel inschrijvers	Lange doorlooptijd
Vertrouwelijkheid kan niet geborgd worden	
Inhoudelijke keuzes moeten allemaal direct gemaakt worden.	

## **1.4. Eisen**

In deze paragraaf blikken we vooruit op mogelijke eisen ten aanzien van de leverancier(s) en de uitvoering van de opdracht. Wij adviseren hier onder de eisen die gebruikelijk zijn bij aanbestedingen. Daarnaast hebben wij enkele geschiktheidseisen beschreven waarmee de Kiesraad geschikte leveranciers kan selecteren. Meer eisen worden beschreven in de aanbestedingsdocumentatie.

### *1.4.1. Geschiktheidseisen*

Geschiktheidseisen zijn erop gericht om de geschiktheid van de leverancier te toetsen. Deze eisen hebben dan ook betrekking op de leverancier en niet op de uitvoering van de opdracht.

Geschiktheidseisen zijn te verdelen in drie hoofdcategorieën:

1. Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid
  - a. Hiermee toetsen we of de partij de gewenste ervaring heeft. Om dat te toetsen vragen we kerncompetenties uit. De marktpartijen kunnen aantonen dat ze die kerncompetenties bezitten door referenties in te dienen, die vergelijkbaar zijn met deze opdracht qua betrouwbaarheid en veiligheid.
  - b. Certificeringen die toezien op softwarekwaliteit en bedrijfsprocessen.
  - c. Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA), waarin uitsluitingsgronden zijn benoemd.
2. Beroepsbevoegdheid
  - a. Hier vragen we in ieder geval een uittreksel van het nationale beroeps- of handelsregister uit. In Nederland is dat het KvK-uittreksel.
3. Financiële en economische draagkracht
  - a. Hiermee toetsen we op partijen voldoende financieel vermogen hebben om de opdracht uit te kunnen voeren. Hieraan worden vanuit de aanbestedingswet strenge eisen gesteld. Vaak is het al mogelijk om de geschiktheid te toetsen aan de hand van de kerncompetenties
4. Overige voorwaarden
  - a. Leverancier dient gevestigd te zijn binnen de EU.
  - b. Leverancier kan een of meerdere referenties overleggen waaruit zijn ervaring blijkt met (rijks-)overheden binnen de EU met soortgelijke oplossingen.

### *1.4.2. Uitvoeringsvoorwaarden*

De partij wordt doorgelicht door de AIVD op de eigendomsstructuur, waarbij de volgende mogelijkheden zijn:

- Bij een niet-openbare procedure: alleen bij positief resultaat wordt de partij doorgelaten tot de gunningsfase, toetsingselementen moeten vooraf kenbaar worden gemaakt.
- Bij een openbare procedure: de voorlopig gegunde partij wordt gescreend en wordt alleen bij positief resultaat gecontracteerd, toetsingselementen moeten vooraf kenbaar worden gemaakt.

### *1.4.3. Minimumeisen*

Geadviseerde minimumeisen aan het product en de uitvoering zijn:

- Goede documentatie
- Overleg dient plaats te vinden in de Nederlandse taal
- Specifieke minimumeisen die betrekking hebben op de opdracht, dit wordt tijdens de voorbereiding van de aanbesteding nader ingevuld door middel van het 'Basisarchitectuur document'.

### *1.4.4. Stel geen disproportionele eisen*

Wij adviseren om vanuit de behoefte de opdracht te specificeren en randvoorwaarden mee te geven. Daarbij moet de afweging gemaakt worden in hoeverre dit echt eisen zijn of dat dit mogelijk alleen wensen zijn. Ook het vereiste beveiligingsniveau moet aansluiten bij de behoefte. Niet proportionele eisen kunnen leiden tot weinig of geen aanbieders en/of een hogere prijs.

### **1.5. Inbesteden of uitbesteden**

Onder paragraaf 3.1.1 bespreken wij de mogelijkheid om zowel ontwikkeling als onderhoud van software door één partij uit te laten voeren. Van de overheid gerelateerde partijen weten we dat er slechts één partij is die zowel ontwikkeling als onderhoud en beheer uitvoeren (DICTU). Indien gekozen wordt voor het ontwikkelen van software door een overheid gerelateerde partij, anders dan DICTU, zal beheer door een andere partij uitgevoerd moeten worden. Dit achten wij zeer onverstandig. Onze ervaring is dat beheer en onderhoud niet laten uitvoeren door de ontwikkelaar leidt tot extra kosten, tot veel 'wijzen naar elkaar' en tot veel miscommunicatie. Dit advies is ook in lijn met de wens van de Kiesraad is om ontwikkeling, beheer en onderhoud bij één partij neer te leggen. Bij de start van de aanbesteding kan er gekeken worden of DICTU een geschikte partij is. Indien niet, zal er uitsluitend naar uitbesteden gekeken worden.

### **1.6. Een marktconsultatie is niet nodig**

De potentiële markt van software-aanbieders is goed in beeld (zie 4.1). Daarom zien wij op dit moment geen meerwaarde in een consultatie voor software, beheer en onderhoud en hosting. Op basis van de specificaties die in een later stadium door de Kiesraad worden aangeleverd, kan er alsnog worden besloten een marktconsultatie uit te voeren. Dit geldt tevens voor het SOC.

### **1.7. Overige kenmerken**

In deze paragraaf adviseren wij over een aantal kenmerken. Allereerst komt de taal van de aanbestedingsdocumenten aan bod. Vervolgens geven wij advies over de type overeenkomst(en). Als laatste bespreken wij de looptijd van de overeenkomst, met inachtneming van de implementatie periode

#### *1.7.1. Taal*

Beide aanbestedingen zullen uitgevoerd worden in de Nederlandse taal. Ondanks dat er voor de software ook potentiële buitenlandse partijen zijn, zijn deze over het algemeen groot genoeg om de aanbestedingsstukken naar hun taal te vertalen. Daarmee kan ook onderstreept worden dat support en beheer tijdens de contractperiode in de Nederlandse taal dient te worden uitgevoerd.

#### *1.7.2. Type overeenkomst*

De Kiesraad kan zelf de requirements en een Programma van Eisen (PvE) opstellen en hun (functionele) behoefte is helder. Er is geen aanbesteding nodig om hiervoor een (advies)partij te contracteren.

Voor beide aanbestedingen adviseren wij een op output controleerbare overeenkomst. Wij zien geen noodzaak om overeenkomsten af te sluiten waarbij sterk op partnership wordt gestuurd. Dit neemt niet weg dat in de afspraken wel gestuurd kan worden op intensieve samenwerking.

#### *1.7.3. Looptijd overeenkomst*

##### 10 tot 12 jaar hetzelfde contract voor aanbesteding 1.

De looptijd van de overeenkomst staat in relatie tot de verwachte levensduur van de software. De Kiesraad wilt dat de software te allen tijde doorontwikkeld moet kunnen worden. Tijdens beheer en onderhoud vindt immers altijd doorontwikkeling plaats.

Daarnaast geldt, ten aanzien van de looptijd, voor deze specifieke opdracht dat de software beperkt gebruikt zal worden. Voor landelijke verkiezingen is dit ongeveer één keer per jaar. Het is niet efficiënt en wenselijk om voor iedere verkiezing een andere softwareleverancier te hebben. De leveranciers moeten immers zichzelf dan iedere keer een nieuw systeem implementeren. Dit zal veel overheadkosten met zich meebrengen.

Onder deze condities is de verwachting dat de software en onderliggende beveiligingsconcept 10 tot 12 jaar mee kan.

### **Wij adviseren om de een overeenkomst aan te gaan voor onbepaalde tijd voor aanbesteding 1**

Wij adviseren om een overeenkomst aan te gaan voor onbepaalde tijd, met een opzegtermijn van 12 of 24 maanden, zodat er altijd de tussentijdse mogelijkheid is om voortijdig te beëindigen. Hierbij dient er wel 1x per 1 of 2 jaar een natuurlijk evaluatiemoment te worden ingesteld. De voorwaarden voor een continuering kan vooraf worden vastgelegd en gemeten/geëvalueerd worden aan de hand van afgesproken KPI's.

**Wij adviseren een overeenkomst voor bepaalde tijd voor het SOC (aanbesteding 2)**

De SOC overeenkomst is onafhankelijk van de software en kan daarmee een andere looptijd hebben. Een gebruikelijke looptijd voor vergelijkbare overeenkomsten is initieel 2 jaar met verlengingsopties van bijvoorbeeld 2x 2 jaar. Door deze korte looptijden is het eenvoudiger om aan te sluiten bij eventuele Rijksbrede initiatieven voor een SOC, of snel te anticiperen op marktveranderingen.

Ingangsdatum eerder dan einde huidige contract

Ten aanzien van de ingangsdatum van de nieuwe overeenkomst heeft de Kiesraad de voorkeur om dit zo in te richten dat er niet als eerste een landelijke verkiezing wordt uitgevoerd. Indien dit niet overeenkomstig is met het aflopen van het huidige contract zal moeten worden gezien hoe dit ingeregeld kan worden. Hierop kan voorgesorteerd worden door de ingangsdatum van de overeenkomst eerder te stellen dan het einde van het huidige contract.

Mocht blijken dat dit niet mogelijk is, is een mogelijk scenario dat het contract met IVU wordt verlengd tot de implementatie gereed is. Dit zal besproken moeten worden met IVU. Wij kunnen de Kiesraad bijstaan bij onderhandelingen hierover.

*1.7.3.1. Doorlooptijd implementatie*

Bij het aanschaffen van een nieuw softwaresysteem dient een ruime implementatieperiode in acht genomen te worden. Bij eerdere aanbestedingen van andere softwaresystemen hanteerde men een jaar. Toets de verwachte doorlooptijd van deze implementatieperiode bij de markt. Onder implementatie verstaan wij de bouw c.q. configuratie van een systeem.

## 2. Achtergrond en aanleiding van de opdracht

De Kiesraad treedt op als centraal stembureau bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer, Tweede kamer en Europees Parlement. Bij verkiezingen maken gemeenten, hoofdstembureaus en centraal stembureaus gebruik van Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV). OSV ondersteunt bij de kandidaatstelling en de berekening en vaststelling van de uitslag.

Sinds [2009](#) werkt de Kiesraad met dezelfde software voor verkiezingen, de Kiesraad wil de OSV vernieuwen, zo blijkt uit het [jaarverslag](#) van 2018 van de Kiesraad: *"Al een aantal jaren pleit de Kiesraad voor vernieuwing van Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV), de software die wordt gebruikt bij kandidaatstelling en uitslagvaststelling."*

In 2019 bracht Fox-IT een onderzoeksrapport uit waarin staat dat de software als zodanig niet onveilig is. De werkwijze waarop hiermee gewerkt wordt is niet veilig.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde op 7 oktober 2019 met een [kamerbrief](#) (35165-10) aan te streven naar een nieuw digitaal hulpmiddel voor de uitslagvaststelling.

De globale planning in die brief is als volgt:

- Voorjaar 2020: publicatie aanbesteding
- Medio 2020: gunning aanbesteding

Hierbij gaat het specifiek om één of meerdere digitale hulpmiddelen (mogelijk inclusief hardware) en bijbehorende dienstverlening (zoals logistiek). De digitale hulpmiddelen moeten de vaststelling van de uitslag, de kandidaatstelling en de uitwisseling van digitale gegevens (tussen ketenpartijen) ondersteunen. In dit strategiedocument wordt ervan uit gegaan dat de digitale middelen aanbesteed worden.

### Huidige contracten en mogelijke gevolgen voor de aanbesteding

De Kiesraad heeft voor de software van OSV sinds 2015 een overeenkomst met IVU Traffic Technologies (hierna: IVU) voor het onderhoud van OSV. De overeenkomst met IVU heeft als maximale einddatum (incl. verlengingen) 13 juli 2022. De genoemde vernieuwing valt niet binnen de scope van deze overeenkomst.

IVU kent de processen rondom vaststelling van de uitslag, kandidaatstelling en gegevensuitwisseling. Dat is mogelijk een voordeel bij aanbestedingen omdat IVU door de kennisvoorsprong mogelijk een aanbieding kan doen die beter past bij de behoefte van de Kiesraad. Mogelijk is er ook een kostenvoordeel.

Deze aanbesteding is geen onderdeel van een programma waar meerdere opdrachtgevers/deelnemers zijn. Hardware en software kan mogelijk, gedeeltelijk, via de Rijksbrede afgesloten contacten afgenomen worden, zie ook hoofdstuk 1.

#### *2.1.1. De Kiesraad heeft meerdere doelstellingen*

- Organisatiedoelen:
  - het proces van uitslagberekening transparanter maken
  - meer mogelijkheden om fouten te corrigeren op een controleerbare wijze
  - in het kandidaatstellingsproces voorkomen van verzuimen en ondervangen zodat het proces efficiënter doorlopen wordt
  - in het kandidaatstellingsproces politieke partijen en CSB (Centraal Stem Bureau) digitaal faciliteren
- Inkoopdoelen
  - Het inkoopproces conform vigerende wetgeving en op doelmatige wijze uitvoeren
  - Het afsluiten van een toekomstbestendig contract:
    - Indien veranderingen in de Kieswet leiden tot veranderingen in processen moeten de processen, binnen de kaders van de wetgeving, ondersteund blijven
    - Het contracteren van een partner die niet alleen zijn diensten levert, maar proactief meedenkt en de digitale hulpmiddelen en de ondersteunende diensten naar behoefte van de Kiesraad en de omstandigheden (politieke ontwikkelingen en veranderend dreigingsbeeld) verbetert.

### 3. Beschrijving van de behoefte

#### 3.1. Wat moet er worden ingekocht?

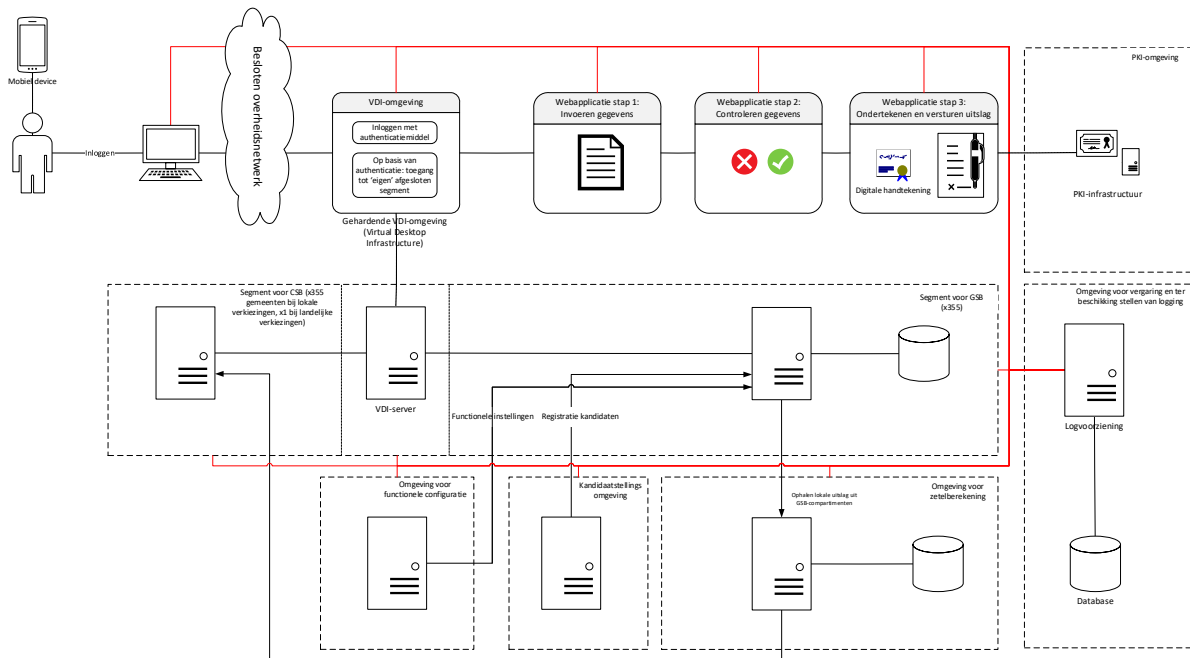
##### 3.1.1. Totale scope inkoopbehoefte

De opdrachtomschrijving is als volgt:

*Het ontwikkelen, leveren, implementeren van uitslagvaststelling- en kandidaatstelling-software, het beheer en onderhoud hiervan, systeem integratie, monitoring, hosting, organisatieadvies en hardening.*

De Kiesraad wil de opdracht volledig uitbesteden aan derden. Dat houdt in dat de Kiesraad ook geen rol als systemintegrator op zich zal nemen.

Binnen de scope vallen de processen zoals de Kiesraad hieronder heeft weergegeven.



De genoemde onderdelen van de scope vallen onder zogenaamde 'ongelijksoortige opdrachten'. Hieronder wordt verstaan dat deze onderdelen een verschillend aandachtsgebied hebben, zoals software, beheer, hosting en monitoring. Enerzijds kan er de behoefte zijn vanuit de opdrachtgever om enkele onderdelen samen te voegen of juist separaat aan te besteden, anderzijds dient er rekening te worden gehouden met de wetgeving hoe er met ongelijksoortige opdrachten te worden omgegaan.

### 3.1.2. Omvang opdracht

De functionele omvang van de opdracht is in onderstaande tabel weergegeven.

Bestuursniveau	Frequentie	Laatste keer	Volgende keer
Tweede Kamerverkiezingen	elke 4 jaar[1]	Maart 2017	Maart 2021
Gemeenteraadsverkiezingen	elke 4 jaar[2]	Maart 2018	Maart 2022[3]
Provinciale Statenverkiezingen	elke 4 jaar	Maart 2019	Maart 2023
Waterschapsverkiezingen	elke 4 jaar	Maart 2019	Maart 2023
Eilandsraadsverkiezingen	elke 4 jaar	Maart 2019	Maart 2023
Kiescollegeverkiezingen	elke 4 jaar	Maart 2019	Maart 2023
Eerste Kamerverkiezingen[4]	elke 4 jaar	Mei 2019	Mei 2023
Europese Parlementsverkiezingen	elke 5 jaar	Mei 2019	Mei 2024
1	Bij uitdienting van de normale zittingstermijn.		
2	Indien een gemeente betrokken is bij een gemeentelijke herindelingsprocedure kan van de normale termijn afgeweken worden.		
3	Gewoonlijk worden ieder jaar in november herindelingsverkiezingen gehouden in gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsprocedure die op 1 januari daaropvolgend zijn beslag krijgt.		
4	De Eerste Kamer wordt gekozen door de leden van Provinciale Staten en van de kiescolleges voor de Eerste Kamer.		

De financiële contractwaarde is begroot op een eenmalige investering van € 5M tot € 8M voor ontwikkeling van de software voor de kandidaatstelling en voor de uitslagvaststelling en eventueel hardening. De jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud en doorontwikkeling van de software zijn begroot op jaarlijks 20% van de ontwerp-kosten dus jaarlijks op 1 tot 1,6 mln euro. De kosten voor opzet en uitvoering van het Security Operations Center zijn begroot op 0,3 tot 0,4 mln per verkiezing.

#### Buiten de scope

In het jaarverslag 2018 van de Kiesraad wordt ook gesproken over het vastleggen een nieuw proces van uitslagvaststelling en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van organen in de Kieswet. Dat is geen onderdeel van deze opdracht.

Het aanpassen van OSV naar een nieuwe versie, waarover wordt gesproken in de kamerbrief (35165-10) van 7 oktober 2019, (gereed voor november 2020) is geen onderdeel van de opdracht.

Ook geen onderdeel van de opdracht is het uitvoeren van (pen)testen en code-review. Hiervoor is inmiddels een overeenkomst afgesloten.

Opleiding en training van gebruikers maakt geen onderdeel uit van deze aanbesteding. Deze zal worden verzorgd door de Kiesraad in samenwerking met de NVVB.

## 3.2. Waar moeten we (inhoudelijk) rekening mee houden?

### 3.2.1. On premise of SaaS

SaaS oplossingen vinden wij niet voor de hand liggen. De verkiezingsuitslag moet boven eerdere vorm van twijfel verheven zijn. Om dit te borgen wordt ook de Kiesraad omgevormd tot een Verkiezingsautoriteit. Het ligt voor de hand dat deze Autoriteit ook de verantwoordelijkheid en eigendom zal hebben voor de software en -toepassing zal hebben. Daarnaast is beveiliging en betrouwbaarheid van de software cruciaal. Tenslotte vallen SaaS oplossingen over de totale levensduur vaak duurder uit. Daarom behoren SaaS oplossingen niet tot de mogelijkheden. Andere varianten voor hosting behoren wel tot de mogelijkheden.

De software voor de berekening van de uitslag en het daarbij horende werkproces (businesslogica) is maatwerk, maar niet (bijzonder) ingewikkeld. Dit zal ook gelden voor eventuele kandidaatstellingssoftware en mogelijke koppelvlakken. Voor de andere softwarelagen is de

verwachting dat daar geschikte gangbare standaardsoftwarecomponenten (database, applicatieserver, (encryptie)library) kunnen worden toegepast.

De complexiteit zit in veiligheid, betrouwbaarheid, encryptie en authenticatie. Daar kan (mits afdoende niveau) standaardoplossingen voor gebruikt worden maar dit geldt niet voor de verknoping van meerdere maatregelen. Dit zal om maatwerk vragen.

Verdere complexiteit zit dan in de combinatie en het (goed) laten aansluiten op het Nederlands verkiezingsprocessen.

### 3.2.2. Randvoorwaarden

De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- **Geen vertrouwen (Zero trust):** geen systeem, netwerk, (markt)partij of persoon kan op zichzelf als geheel vertrouwd worden aangemerkt.
- **Controleerbaarheid:** eenieder moet kunnen vaststellen dat het digitale hulpmiddel tot de juiste uitslag en zetelverdeling is gekomen.
- **Gelaagde beveiliging:** voor een risico wordt niet slechts één maatregel toegepast, maar en gelaagde set aan maatregelen.
- **Minimaliseer aanvalsoppervlakte:** het digitale hulpmiddel dient een zo'n klein mogelijk aanvalsoppervlakte te hebben.
- **Standaard beveiligd (Secure by default):** het NDH dient standaard zo veilig mogelijk geconfigureerd te zijn.
- **Ketenveiligheid:** Leveranciers moeten hun keten van toeleveranciers bekend maken en transparant zijn over de maatregelen die zij hebben genomen om de aan hun opgelegde eisen ook door te vertalen naar hun toeleveranciers.
- **Detectie indringers (Intrusion detection):** Implementeer detectiemiddelen zodat kwetsbaarheden en potentiële aanvallen gedurende de verkiezingen kunnen worden waargenomen door een Security Operations Center (SOC).
- **Incident respons:** Een uitgangspunt is dat de basisarchitectuur rekening houdt met het feit dat het systeem gecompromitteerd is of kan worden (Ga-uit-van-een-inbraak / Assume breach principe). In dit kader is het uitgangspunt dat er een incident respons protocol ontwikkeld wordt welke in gang kan worden gezet indien er een onverhoopt incident plaatsvindt. Zodoende kan tijdig actie worden ondernomen.
- **Forensische paraatheid (Forensic readiness):** Zorg dat de juiste informatie en procedures beschikbaar zijn zodat achteraf forensisch onderzoek tijdig uitgevoerd kan worden.

Relevante beveiligingsnormen en –kaders:

- **Algemene beveiligingseisen:** Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), Voorschrift, Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), CIS Top 20 Security Controls.
- **Secure software development:** NCSC Beleids- en beheersingsrichtlijnen voor de ontwikkeling, van veilige software, BIO Themadocument Applicatieontwikkeling, Grip op Secure Software, Development (SSD) – Beveiligingseisen voor (web)applicaties, Grip op Secure Software, Development (SSD) Het testen van de (versie 2.0) Beveiligingseisen voor (web)applicaties, OWASP Secure Software Development Lifecycle Project.
- **(web)applicaties:** NCSC ICT-beveiligingsrichtlijnen voor webapplicaties, Grip op Secure Software Development (SSD) – Beveiligingseisen voor (web)applicaties, OWASP Top 10 Web Application Security Risks, OWASP Application Security Verification Standard (ASVS).
- **Hosting en infrastructuur:** BIO– Themadocument Huisvesting Informatievoorziening, NCSC Factsheet virtualiseer met verstand.
- **Detectie:** NCSC Handreiking voor implementatie van detectie-oplossingen.
- **Versleuteling & communicatie:** NCSC ICT-beveiligingsrichtlijnen voor Transport Layer Security (TLS), BIO – Themadocument Communicatievoorzieningen, NCSC Factsheet Veilig beheer van digitale certificaten.



- **Toegangsbeveiliging:** BIO – Themadocument Toegangsbeveiliging, NCSC Factsheet gebruik tweefactorauthenticatie.

### *3.2.3. Mate van vertrouwelijkheid gegevens*

Zowel de (uitkomsten van) uitslagvaststelling als de kandidaatstelling worden openbaar. Er is geen vertrouwelijkheid van grote delen van de kandidaatsgegevens en uitslaggegevens.

Niet openbaar worden onderliggende gegevens zoals NAW-gegevens van kandidaten en gegevens van personen die in het systeem zijn opgegeven als gebruiker. (AVG – proof) en er zullen technische gegevens zijn zoals privé sleutels voor (digitale)versleuteling en authenticatiegegevens die vertrouwelijk zijn.

Naast de vertrouwelijkheid van de gegevens in het digitale hulpmiddel kan het ook gaan om de vertrouwelijkheid van gegevens die bij de aanbesteding vertrouwelijk zijn (en niet openbaar kunnen worden). Wat betreft dat laatste kan gedacht worden aan:

- (delen van) Risico analyses;
- Plannen voor toekomstige wetgeving;
- (delen van) bedrijfsprocessen (van andere ketenpartners/leveranciers);
- Mogelijke (ontwerp)detail gegevens van het beoogde beveiligingsconcept en architectuur.

In bijlage 2 zijn aanvullende ontwerpeisen te vinden.

## 4. Marktonderzoek

In dit hoofdstuk komt inzicht in de markt aan bod. Allereerst kijken we naar het type partijen die deze opdracht(en) mogelijk kunnen uitvoeren. Ook worden ontwikkelingen in de markt geanalyseerd. Eerder is gesproken over een mogelijke marktconsultatie. Een marktconsultatie kan deze informatie aanvullen.

### 4.1. Type partijen

Het marktonderzoek van de Kiesraad leverde inzicht in twee type marktpartijen:

#### Software ontwikkelpartijen die gespecialiseerd zijn in het ontwikkelen van maatwerkoplossingen

Er zijn verschillende bedrijven die in opdracht maatwerksoftware ontwikkelen.

Bij partijen zonder standaard verkiezingssoftware, zal het gaan om ervaring met beveiligde software/programmatuur ontwikkelen en borging van de softwarekwaliteit (en documentatie) en beheren. Een goede beveiligde beheercyclus, hosting vooral over het right to audit.

Naast (gespecialiseerde) MKB partijen (of een consortium van bedrijven) zijn er grote partijen (System integrator) die maatwerksoftware en de behoorde dienstverlening kunnen leveren:

- ATOS
- Capgemini
- CGI
- KPN consultancy
- Brunel
- Sogeti
- Centric

Tevens zijn er overheid gerelateerde partijen die enkel in opdracht van een overheidspartij maatwerksoftware ontwikkelen. Voorbeeld hiervan zijn:

- ICTU
- DICTU
- Belastingdienst/DUO

#### Partijen die standaard software kunnen leveren

Aandachtspunt bij mogelijke standaard systeem- of software-oplossingen is of daarmee aan het beveiligingsconcept van het digitale hulpmiddelen kan worden voldaan en de daarbij te verwachten dienstverlening. Bovendien richten de meeste van deze partijen zich tevens op het registreren van kiezers of op digitaal stemmen beiden zijn voor de Kiesraad niet opportuun.

Nationale partijen

- [Procure](#) biedt [Procura Verkiezingen](#) als een Cloud oplossing aan gemeenten.
- [TSA Verkiezingen](#) biedt verschillende software modules aan, aan gemeenten voor verkiezingsondersteuning.
- [Centric](#) heeft verkiezing ondersteunde onderdelen opgenomen diens BRP software voor gemeenten (Key2Burgerzaken).

Europese/internationale partijen

- IVU.elect is de partij die de afgelopen jaren (vanaf 2009) OSV heeft ontwikkeld en beheerd. [IVU](#) biedt, met name in Duitsland, een oplossing aan voor verkiezingen.
- [Scytl](#) is een Internationaal opererende aanbieder van verkiezingsgerelateerde diensten met hoofdkantoor in Spanje.
- [Smartmatic](#) is een internationaal opererende aanbieder van verkiezingsgerelateerde diensten met hoofdkantoor in Londen.
- [Idox group](#) is een in de UK gevestigd bedrijf dat zich onder meer bezig houdt met verkiezingssoftware en diensten.

### 4.2. Ontwikkelingen in de markt

Voor software ontwikkel partijen zie je offshoring maar ook inshoring, gebruik van nieuwe programmeertalen, ontwikkelmethodieken, Cloud toepassingen, code generatie etc.

Voor standaard verkiezingssoftware partijen zie je meer aandacht voor beveiliging, meer cloudachtige oplossingen en ook meer apps voor kiezers en stembureaus.

## 5. Planning

### 5.1.1. Inleiding

De onderstaande planningen zijn gebaseerd op de eerst mogelijke datum dat een publicatie van de selectieleidraad kan geschieden (beschikbaarheid van specificaties t.b.v. de aanbesteding) en op basis van logische volgorde.

Toelichting op de kolom "onderdelen":

- Inlichtingen-bijeenkomst: Er kan voor gekozen worden om na publicatie een bijeenkomst te organiseren voor geïnteresseerde partijen om een mondelinge toelichting te geven over de gepubliceerde aanbesteding.
- Voorbereidings-sessie beoordelaars: Hierbij worden de beoordelaars geïnstrueerd over de te volgen methodiek en wijze waarop beoordeeld wordt, ter voorbereiding op de individuele beoordeling en gezamenlijke beoordelingssessie. Indien de beoordelaars voor alle aanbestedingen dezelfde personen zijn én de methodiek van beoordelen hetzelfde zijn, hoeft dit slechts eenmaal te gebeuren.

Toelichting op de kolom "actoren":

- Projectteam: Bestaat uit materiedeskundigen van opdrachtgever en inkoopteam HIS.
- Reviewen: Review van documenten door (collega inkoopadviseur) HIS inkoop en jurist.
- Contactpersoon: Door opdrachtgever aangewezen contactpersoon die gemandateerd is om akkoord te geven op stukken.
- Inkoopadviseur: Inkoopadviseur(s) van HIS.
- Projectsecretaris: Projectsecretaris HIS ter ondersteuning inkoopadviseur.
- Beoordelingsteam: Het team dat de inschrijvingen beoordeelt. Dit team is samengesteld uit materiedeskundigen van opdrachtgever.

### 5.1.2. Aanbesteding 1

#### **Uitslagvaststellingssoftware en kandidaatstellingssoftware:**

Bouwen en leveren, hosting, beheer en onderhoud en organisatiediensten

Onderdelen van het <u>niet openbare</u> aanbestedingsproces en het op te leveren mijlpaaldocumenten	Actoren	Datum gereed	Aantal dagen	Dag
<b>Vorbereidingsfase</b>				
Plan van aanpak				
Opstellen plan van aanpak gereed	Projectteam		0	0
Reviewen Plan van aanpak (plan hiervoor 3 dagen in)	Reviewen		3	3
Akkoord plan van aanpak (plan hiervoor 3 dagen in)	Contactpersoon		3	6
<b>Plan van aanpak definitief</b>	Inkoopadviseur		1	4
Selectieleidraad				
Opstellen selectieleidraad gereed	Projectteam		27	31
Reviewen selectieleidraad	Reviewen		3	34
Akkoord selectieleidraad	Contactpersoon		3	37
<b>Selectieleidraad definitief</b>	Inkoopadviseur		1	38
Aankondiging (publicatietekst) gereed	Projectsecretaris		0	38
<b>Publiceren (aankondiging)</b>	Projectsecretaris		0	38
<b>Selectiefase</b>				
Inlichtingenbijeenkomst (optioneel)	Projectteam			
Nota van inlichtingen				
Ontvangen van vragen n.a.v. de selectieleidraad	Projectsecretaris		1	39
Beantwoorden van vragen n.a.v. de selectieleidraad gereed	Projectteam		7	46
Reviewen nota van inlichtingen	Reviewen		3	49
Akkoord nota van inlichtingen	Contactpersoon		3	52
Nota van inlichtingen publiceren	Projectsecretaris		10	62
Selectieprotocol				
Opstellen selectieprotocol gereed	Inkoopadviseur		1	63
Reviewen selectieprotocol	Reviewen		3	66
Akkoord selectieprotocol	Contactpersoon		3	69
<b>Selectieprotocol definitief</b>	Inkoopadviseur		1	70
<b>Uiterste datum indiening verzoeken tot deelneming (min. 30 dagen)</b>	<b>Projectsecretaris</b>		31	101
Verzoeken tot deelneming openen	Projectsecretaris		0	101
Start beoordeling verzoeken tot deelneming	Beoordelingsteam		1	102
Afronding beoordeling verzoeken tot deelneming	Beoordelingsteam		14	116
<b>Proces-verbaal van selectie definitief</b>	Inkoopadviseur		1	117
Afwijzing en selectie en proces verbaal van selectie (PvVS)				
Opstellen afwijzings- en selectiebrieven en PvVS gereed	Inkoopadviseur		5	122
Reviewen afwijzings- en selectiebrieven en PvVS	Reviewen		4	126
Akkoord afwijzings- en selectiebrieven en PvVS	Contactpersoon		3	129
Ondertekening brieven door Opdrachtgever	Opdrachtgever		3	132
Resultaat van de beoordeling/brieven naar inschrijvers verzenden zowel per post als digitaal	Projectsecretaris		1	133
Toelichtingsgesprekken	Beoordelingsteam			

<b>Verstrijken bezwaartermijn (minimaal 20 dagen gerekend vanaf dag na verzending brieven)</b>			20	153
<b>Inschrijvingsfase</b>				
Beschrijvend document				
Opstellen beschrijvend document gereed	Projectteam		0	153
Reviewen beschrijvend document	Reviewen		3	156
Akkoord beschrijvend document	Contactpersoon		3	159
<b>Beschrijvend document definitief</b>	Inkoopadviseur		1	160
Versturen beschrijvend document aan geselecteerden	Projectsecretaris		1	161
Inlichtingenbijeenkomst (optioneel)	Projectteam			
Nota van inlichtingen				
Ontvangen van vragen n.a.v. het beschrijvend document	Projectsecretaris		7	168
Beantwoorden van vragen n.a.v. het beschrijvend document	Projectteam		3	171
Reviewen nota van inlichtingen	Reviewen		3	174
Akkoord nota van inlichtingen	Contactpersoon		1	175
Nota van inlichtingen publiceren	Projectsecretaris		14	189
Vorbereiden beoordeling				
Opstellen beoordelingsdocumenten gereed	Inkoopadviseur		3	192
Vorbereidingsessie beoordelaars	Beoordelingsteam	ntb	3	195
Inschrijvingen				
<b>Uiterste datum indiening inschrijving na aftrek dagen i.v.m. elektronisch publiceren (min. 40 - 5 dagen)</b>			41	236
Inschrijvingen openen	Projectsecretaris		0	236
<b>Start individuele beoordeling inschrijvingen</b>	Beoordelingsteam		1	237
Beoordelingsessie	Beoordelingsteam		20	257
<b>Afronding beoordeling inschrijvingen</b>	Beoordelingsteam		1	258
<b>Gunningfase</b>				
Afwijzing en gunning en proces verbaal van opdrachtverlening (PvVO)				
Opstellen afwijzings- en gunningbrieven en PvVO gereed	Inkoopadviseur		7	265
Reviewen afwijzings- en gunningbrieven en PvVO gereed	Reviewen		3	268
Akkoord afwijzings- en gunningbrieven en PvVO gereed	Contactpersoon		3	271
Ondertekening brieven door Opdrachtgever	Opdrachtgever		3	274
<b>Resultaat van de beoordeling naar inschrijvers verzenden</b>	Projectsecretaris		<b>1</b>	275
Toelichtingsgesprekken	Beoordelingsteam			
Overeenkomst				
Opstellen definitieve overeenkomst gereed	Inkoopadviseur		7	282
Reviewen definitieve overeenkomst	Reviewen		3	285
<b>Verstrijken bezwaartermijn (Alcateltermijn) (minimaal 20 dagen gerekend vanaf dag na verzending brieven)</b>			20	305
Ondertekenen overeenkomst vanaf	Opdrachtgever		1	306
<b>Ingangsdatum overeenkomst</b>				
Opstellen en verzenden publicatietekst van de geplaatste opdracht (binnen 30 dagen na gunning)	Projectsecretaris		14	320
<b>Nazorg</b>				
Evaluatieformulier invullen	Contactpersoon		1	321

Samenstellen aanbestedingsdossier en deze intern/extern overdragen	Projectsecretaris		3	324
<b>Afsluiten project</b>	Projectsecretaris		3	327

Een absolute planning zal in het op te stellen Plan van Aanpak worden meegenomen.

### 5.1.3. Aanbesteding 2

#### Monitoring (SOC)

Onderdelen van het <u>openbare</u> EU-aanbestedingsproces en op te leveren mijlpaaldocumenten	Actoren	Aantal dagen	Dag
<b>Vorbereidingsfase</b>			
Plan van aanpak			
Opstellen plan van aanpak gereed	Projectteam	0	1
Review plan van aanpak (plan hiervoor 3 dagen in)	Reviewer	3	4
Akkoord plan van aanpak (plan hiervoor 3 dagen in)	Contactpersoon	3	7
<b>Plan van aanpak definitief</b>	Inkoopadviseur	0	7
Beschrijvend document			
Opstellen beschrijvend document gereed	Projectteam	27	34
Review beschrijvend document	Reviewer	3	37
Akkoord beschrijvend document	Contactpersoon	3	40
<b>Beschrijvend document definitief</b>	Inkoopadviseur	1	41
Aankondiging (publicatietekst) gereed	Projectsecretaris	0	41
<b>Publiceren (aankondiging)</b>	Projectsecretaris	1	42
<b>Inschrijvingsfase</b>			
Nota van inlichtingen			
Inlichtingenbijeenkomst (optioneel)	Projectteam		
<b>Ontvangen van vragen n.a.v. het beschrijvend document</b>	Projectsecretaris	7	49
Beantwoorden van vragen n.a.v. het beschrijvend document gereed	Projectteam	3	52
Review nota van inlichtingen	Reviewer	3	55
Akkoord nota van inlichtingen	Contactpersoon	1	56
<b>Nota van inlichtingen publiceren</b>	Projectsecretaris	10	66
Vorbereiden beoordeling			
Opstellen beoordelingsdocumenten gereed	Inkoopadviseur	1	67
Vorbereidings sessie beoordelaars	Beoordelingsteam	3	70
Inschrijvingen			
<b>Uiterste datum indiening inschrijving na aftrek dagen i.v.m. elektronisch publiceren (min. 45 dagen - max. 5 dagen)</b>		42	112
Inschrijvingen openen	Projectsecretaris	1	113
<b>Start individuele beoordeling inschrijvingen</b>	Beoordelingsteam	14	127
Beoordelingssessie	Beoordelingsteam	2	129
<b>Afronding beoordeling inschrijvingen</b>	Beoordelingsteam	1	130
<b>Gunningfase</b>			
PV van opdrachtverlening/Gunningsadvies			
Opstellen PV van opdrachtverlening gereed	Beoordelingsteam	7	137

Review PV van opdrachtverlening	Reviewer	3	140
Akkoord PV van opdrachtverlening	Contactpersoon	3	143
<b>PV van opdrachtverlening definitief</b>	Inkoopadviseur	1	144
<b>Afwijzing en gunning</b>			
Opstellen afwijzings- en gunningbrieven	Inkoopadviseur	7	151
Review afwijzings- en gunningbrieven	Reviewer	3	154
Akkoord afwijzings- en gunningbrieven	Contactpersoon	3	157
Ondertekening brieven door Opdrachtgever	Opdrachtgever	1	158
<b>Resultaat van de beoordeling/brieven naar inschrijvers verzenden (zowel per post als digitaal)</b>	Projectsecretaris	<b>1</b>	159
Toelichtingsgesprekken	Beoordelingsteam		
<b>Overeenkomst</b>			
Opstellen definitieve overeenkomst	Inkoopadviseur	1	160
Review definitieve overeenkomst	Reviewer	3	163
<b>Verstrijken bezwaartermijn (Alcateltermijn) (minimaal 20 dagen gerekend vanaf dag na verzending brieven)</b>		21	180
Ondertekenen overeenkomst vanaf	Opdrachtgever	1	181
<b>Ingangsdatum overeenkomst</b>		5	186
Opstellen en verzenden publicatietekst van de geplaatste opdracht (binnen 48 dagen na gunning)	Projectsecretaris	14	200
<b>Nazorg</b>			
Evaluatieformulier invullen	Contactpersoon	5	205
Samenstellen aanbestedingsdossier en deze intern/extern overdragen	Projectsecretaris	3	208
<b>Afsluiten project</b>	Projectsecretaris	14	222

Een absolute planning zal in het op te stellen Plan van Aanpak worden meegenomen.

# **Bijlage 1 Quickscan nationale veiligheid**

*Aparte bijlage*



