Functioneel aanbesteden door commissie Elias verplicht, de zorgen verlicht?

Wat zegt de commissie Elias over functioneel aanbesteden, wat is functioneel aanbesteden eigenlijk? Wat zijn de voor- en nadelen voor de geo-wereld, zou een verplichting hiertoe in de aanbestedingswet 2016 zoden aan de dijk zetten? Heeft functioneel aanbesteden gevolgen voor de (contractuele) verhoudingen tussen aanbestedende dienst en leverancier en zijn er verder nog aandachtspunten? Deze vragen worden allemaal in dit artikel beantwoord.

Door Jos Anneveld en Ronald Vroom

Aanbeveling 8 b op pagina 18 van de commissie Elias houdt in dat functioneel aanbesteden verplicht is, tenzij de opdrachtgever kan uitleggen waarom dat bij een specifiek project nadelig zou zijn ('comply or explain').
Wat is functioneel aanbesteden, wat zijn de voor- en nadelen voor de geo-wereld, zou een verplichting hiertoe in de aanbestedingswet 2016 zoden aan de dijk zetten, heeft functioneel aanbesteden gevolgen voor de (contractuele) verhoudingen tussen aanbestedende dienst en leverancier (veelal softwarebureau of ingenieursbureau) en zijn er verder nog belangrijke aandachtspunten?
Voorgaande vragen met betrekking tot functioneel aanbesteden worden in het vervolg uitgewerkt met als uitgangspunt dat aan actief contractmanagement wordt gedaan.
Over actief contractmanagement: het is nodig om dit te doen zegt de commissie Elias in conclusie 9 op pagina 19 , en op de pagina's 157 en 178 van haar rapport. Het is belangrijk dat eerdere ervaringen in het contract worden verwerkt. De projectmanager moet het contract kennen en altijd bij de hand hebben. Het contract mag zeker niet in een la verdwijnen! In de praktijk blijkt vaak dat projectmanagers er moeite mee hebben om artikelen uit het contract met de leverancier te bespreken. Dat hoeft vaak ook helemaal niet, zo is de ervaring! In veel gevallen kunnen te bespreken artikelen namelijk worden vertaald naar agendapunten bij vergaderingen.

Wat is functioneel aanbesteden?

Functioneel aanbesteden betekent volgens pagina 18 uit het rapport van de commissie Elias het volgende: bij de aanbesteding worden de meer specifieke technische details overgelaten aan de opdrachtnemer. Dat lijkt op het eerste gezicht een heldere beschrijving, maar het moet wat ons betreft breder en ook scherper.
Functioneel aanbesteden betekent zeker dat er zaken worden overgelaten aan de opdrachtnemer, maar deze omvatten in onze beleving meer dan de "meer specifieke technische details" zoals in de betekenis van de commissie Elias.

Voorzitter Ton Elias (VVD) van de tijdelijke commissie "ICT-projecten bij de overheid" van de Tweede Kamer. Het rapport is te downloaden via www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/tcict

Functioneel aanbesteden is in essentie een 2-dimensionaal begrip, ofwel een begrip met twee aspecten: het kent een 'wat'-aspect en een 'hoe'-aspect. Beide aspecten moeten in de overeenkomst die bij gunning tot stand komt worden omschreven.

In de Geo-wereld besteden we al lang functioneel aan!

Het 'wat' beschrijft wat er daadwerkelijk door de leverancier wordt opgeleverd, zowel in termen van op te leveren resultaten (welke functionaliteit(en) moet(en) er worden opgeleverd?; wat voor performance is vereist?; of, welke data moeten worden opgeleverd, en/of wat zijn de eisen qua precisie, betrouwbaarheid, volledigheid en actualiteit?) als in termen van met die resultaten na te streven doelen (wat is het blijvend resultaat van de inzet van de opgeleverde functionaliteit(en)?). Een mooi voorbeeld is de aanbesteding van wat we in

klassieke zin een 'brug' zouden noemen, maar functioneel kan worden beschreven als een oplossing die 'zorgt voor ontwikkeling van een gebied door het verzorgen van een oeververbinding'. Een ander voorbeeld uit de wereld van de Geo-ICT is ontleend aan conversie naar grafische data: als bekend is in welk beheersysteem de gegevens moeten worden opgenomen, dan zal een functionaliteit zijn dat gegevens migreerbaar moeten zijn naar beheersysteem X. In de te sluiten overeenkomst zal er dan een artikel moeten zijn dat bepaalt dat de gegevens migreerbaar zijn naar beheersysteem X.
Het 'hoe'-aspect beschrijft aan welke uitvoeringsvoorwaarden moet worden voldaan bij de uitvoering van de opdracht. Dat betekent dus niet dat de opdrachtgever voorschrijft hoe de opdracht moet worden uitgevoerd, maar binnen welke uitvoeringsvoorwaarden dat moet gebeuren. In de praktijk betekent dit dat bijvoorbeeld maximumeisen worden gesteld aan de doorlooptijd of dat oplossingen die minder overlast voor de organisatie of omgeving opleveren hoger worden gewaardeerd. Zo kunnen inschrijvers bij een aanbesteding van Geo-ICT voor op de werkplek beter scoren naarmate ze bij de uitrol de medewerkers minder lastig vallen tijdens werktijd.
Bij de mogelijkheden tot functioneel aanbesteden loopt de geo-branche wat data betreft voorop. Voor data is namelijk met de Delftse theorie, ontwikkeld door Professor Baarda en zijn medewerkers, een goed model beschikbaar voor de beschrijving van de kwaliteit van deze data (precisie en betrouwbaarheid). Hoe deze data tot stand komt doet er niet toe. De Delftse theorie is goed operationeel toegankelijk gemaakt in een aantal softwarepakketten, zoals MOVE3. Toch moeten de resultaten van de berekeningen met de software altijd met verstand van zaken worden bekeken.

Voor- en nadelen van functioneel aanbesteden en zou een verplichting tot functioneel aanbesteden in de Aanbestedingswet 2016 zoden aan de dijk zetten?

Waarom zouden we eigenlijk functioneel aanbesteden in de geo-wereld? Het is toch prima als we weten hoe het moet we dat de leverancier (het softwarebureau of het ingenieursbureau) alleen maar hoeven te vertellen en we vervolgens rustig kunnen wachten op de oplevering? Allereerst denken aanbestedende diensten vaak meer te weten dan de leveranciers uit de markt, maar dat kan niet zo zijn. De software- en ingenieursbureaus zijn immers dagelijks bezig met hun vak en leren van iedere uitgevoerde opdracht, ook hoe ze die niet hadden moeten uitvoeren. Aanbestedende diensten besteden geen tijd aan het uitvoeren van opdrachten zoals de leveranciers, aanbestedende diensten hebben dus op dit gebied een kennisachterstand. Als leveranciers dan precies doen wat aanbestedende diensten vragen, is het resultaat minder dan wat de markt in het beste geval te bieden heeft. Door een vermeende kennisvoorsprong krijgt de opdrachtgever dus minder dan er mogelijk is. Dat betekent dat er met de uitgaven en/of investeringen minder waarde wordt verkregen dan mogelijk. Hieruit volgt dat het zeker zinvol is om de verplichting (op basis van 'comply or explain') tot functioneel aanbesteden op te nemen in de naar aanleiding van de nieuwste Europese aanbestedingsrichtlijnen op te stellen nieuwe Aanbestedingswet. Dit sluit aan bij het huidige artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet 2012 ("De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.").

Gevolgen van functioneel aanbesteden voor de (contractuele) verhoudingen tussen aanbestedende dienst en leverancier

Bij functioneel aanbesteden moet een aantal onderwerpen in de overeenkomst worden besproken. De onderwerpen die de kern van de functionele aanbesteding betreffen en die te maken hebben met het hierboven genoemde 'wat' en 'hoe' van de functionele aanbesteding (kwaliteit, tijd, prijs, uitvoeringsvoorwaarden en een procedure hoe met veranderingen om te gaan), horen thuis in de artikelen. De onderwerpen die meer te maken hebben met de bedoeling van de functionele aanbesteding en de context horen terug te komen in de overwegingen. Een en ander hangt ook af van de omstandigheden van het geval, bijvoorbeeld hoe concreet een onderwerp kan worden beschreven. Zo zal migreerbaarheid van het opgeleverde product bij migreerbaarheid naar een concreet beheersysteem in een artikel worden geregeld. Indien niet van een concreet beheersysteem sprake is, maar er migreerbaarheid moet worden gegarandeerd naar elk beheersysteem dat over Y jaar een marktaandeel van minimaal Z procent heeft, dan hoort dit thuis in de overwegingen. Niet alleen de artikelen zelf, maar ook de overwegingen bij de overeenkomst zijn belangrijk: bij een geschil wordt op de overwegingen teruggegrepen wanneer

SVB-BGT

In 2013 heeft SVB-BGT het systeem 'Bravo' functioneel aanbesteed. Dit systeem moest iets gaan doen wat nog nooit gedaan was: Geo-data van 7 bronhouderslagen (waaronder gemeenten, waterschappen e.d.) controleren, assembleren en gereed maken voor opname in de landelijke voorziening BGT bij het Kadaster. Niet alleen een inhoudelijke uitdaging (geo-data assembleren is uniek in de wereld), maar ook nog eens een uitdaging met een ongekende schaalgrootte aangezien het om de grootste Geo-database van Nederland gaat (naar schatting 100 miljoen geografische objecten)! Gelukkig waren de processen en de niet-functionele eisen waar mogelijk goed beschreven, zodat voor de markt helder was wat er moest gebeuren. Hoe dat vervolgens succesvol in een systeem moest worden vertaald, heeft SVB-BGT daarna echt aan de markt overgelaten. Dat leidde tot prima inschrijvingen voor de bouw van het systeem en het exploiteren ervan voor de komende vijf jaar. Overigens leidde dat ook tot keuzes van marktpartijen om niet in te schrijven. Vanzelfsprekend liep SVB-BGT tegen onverwachte issues aan, zo had SVB-BGT niet genoeg 'real life' testdata en moest zij met 'artificial data' testen. Uiteindelijk heeft de winnende inschrijver een prima werkend systeem opgeleverd dat voor SVB-BGT en daarmee de maatschappij nog jarenlang waardevol zal zijn. SVB-BGT liep in de exploitatie wel tegen onverwachte issues in het assemblageproces aan, waarschijnlijk een gevolg van het testen met 'artificial data'. Al met al leerzame ervaringen voor ontwikkeling van de uitbreiding naar 'geautomatiseerd berichtenverkeer'. Wat heeft SVB-BGT tot slot over functioneel aanbesteden geleerd? Weet heel goed wat je functioneel wilt, beschrijf heel duidelijk wat je wilt dat het systeem doet, en maak gebruik van de kennis en ervaring in de markt!

Functioneel aanbesteden: gewoon doen!

de artikelen geen uitkomst bieden. Dit zal met name voorkomen bij een geschil over de uitvoeringsvoorwaarden of als de uitvoeringsvoorwaarden geen soelaas bieden.
Het is een illusie te denken dat het eindproduct dat we uiteindelijk willen hebben van tevoren precies kan worden beschreven. Daarom is het essentieel een goed doordachte en evenwichtige wijzigingsprocedure in het contract op te nemen. Hierbij kan worden gedacht aan een Change Advisory Board in de betekenis van Prince 2, maar dit zal in veel gevallen niet nodig zijn. In veel gevallen kan worden volstaan met een werkgroep die zeer regelmatig, bijvoorbeeld eens per twee weken, bijeenkomt en een stuurgroep die met een lagere frequentie, bijvoorbeeld eens per kwartaal, bijeenkomt. Zowel in de werkgroep als in de stuurgroep dienen vertegenwoordigers van zowel de aanbestedende dienst als de leverancier te worden opgenomen. De leverancier doet per e-mail voorstellen voor verfijning van het bestek aan de werkgroep. Deze beslist bij de volgende bijeenkomst, tenzij bepaalde drempels qua financiën of doorlooptijd worden overschreden. Indien dit het geval is, beslist de stuurgroep. Altijd moeten tijd, prijs en kwaliteit agendapunten van de stuurgroep zijn.

Bron: pixabay.com/nl/contract-overleg-office-vergadering-408216/

Verdere belangrijke aandachtspunten bij functioneel aanbesteden

Goed functioneel aanbesteden is, zo menen wij, lastig. De aanbestedende dienst zal lang niet altijd de kennis in huis hebben om deze professioneel te begeleiden, noch inhoudelijk, noch procesmatig. In tegenstelling tot wat de Commissie Elias over externe adviseurs schrijft (pagina 144 van het rapport), blijft het daarom in een aantal gevallen toch nodig dat de aanbestedende dienst een externe deskundige inhuurt. Het is wel essentieel dat de in te huren deskundige onafhankelijk is, ook al is het erg moeilijk hiervoor sluitende criteria op te stellen, zeker in de tijd (hoe blijft een externe deskundige onafhankelijk?). De externe deskundige kan de aanbestedende dienst adviseren wat deze echt nodig heeft (het samen met de aanbestedende dienst formuleren van de functionele vraag), adviseren hoe te krijgen wat nodig is (begeleiden van de functionele aanbesteding zelf) en adviseren over het gebruik van wat de aanbestedende dienst krijgt (nadat de functionele aanbesteding heeft plaats gevonden). De externe deskundigheid kan betrekking hebben op het proces (aanbesteding, besluitvorming, projectmanagement en kwaliteitsborging), maar ook op de inhoud (wat is haalbaar?, welke risico's doen zich voor?). Het voorgaande geldt zowel voor Geo-ICT als voor data.
Voor een goede functionele aanbesteding is het nodig dat de projecten niet al te klein in omvang (gemeten naar opdrachtwaarde) zijn (een ondergrens van rond de € 50.000 is vanuit ervaring realistisch, maar zal voor data-projecten hoger liggen dan voor Geo-ICT projecten). Het is dan namelijk de moeite waard om relatief veel tijd en energie te steken in het opstellen van een goede functionele specificatie. Daarnaast zullen veel aanbestedende diensten boven dat bedrag een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure moeten starten.
De leverancier heeft ook voordelen bij een wat groter project; hij heeft namelijk de keus uit een breder scala aan technieken en de mogelijkheid om een leercurve te doorlopen en zijn leergeld terug te verdienen. Overigens lijkt dit advies op gespannen voet te staan met het standpunt van de Commissie Elias dat enkel kleine projecten, in verband met de beheersbaarheid ervan, worden uitbesteed. Anderzijds spreekt uit het rapport van de commissie Elias een tendens naar centralisatie. Dit zou kunnen leiden tot een grotere markt voor met name te ontwikkelen software, waardoor de leercurve ook bij kleinere ontwikkeltrajecten kan worden doorlopen.
Bij functioneel aanbesteden is het essentieel dat de sleutelfiguren - net als bij andere aanbestedingen - ter zake kundige mensen zijn. Het is daarom belangrijk dat de sleutelfiguren niet worden vervangen tijdens het project. Dit vindt de commissie Elias ook. Zie hiervoor pagina 147 van het rapport Elias. Mocht dit onverhoopt toch nodig zijn, dan kan een sleutelfiguur alleen worden vervangen door iemand die zowel voor

Facto Geo Meetdienst

Onlangs heeft Facto Geo Meetdienst meegewerkt aan een meervoudig onderhandse aanbesteding voor een aantal gemeenten. Het doel van de aanbesteding was om met behulp van bestaand kaartmateriaal een initieel bestand voor de BGT te maken. Hier was sprake van een functionele aanbesteding aangezien er (door te verwijzen naar de IMGeo-standaard en andere documenten) alleen omschreven werd wat het resultaat moest zijn. Men wilde een bestand met bepaalde kenmerken, zodanig dat het goedgekeurd zou worden door het SVB-BGT op basis van materiaal dat ter beschikking gesteld zou worden, zonder daarbij te verplichten dat materiaal ook daadwerkelijk (volledig) te gebruiken. Het op te leveren product was eenduidig omschreven, door te verwijzen naar de IMGeo-standaard en andere documenten. Er werd echter niet omschreven welke methoden toegepast moesten worden en met welke middelen, zoals met welke software dat gedaan zou moeten worden. Doorgaans wordt fotogrammetrie als techniek voor dit soort projecten ingezet, maar dat werd niet als zodanig benoemd als te hanteren techniek. Facto Geo Meetdienst heeft de offerte opgesteld door gebruik te maken van zowel interne als externe expertise. Aangezien het gunningscriterium laagste prijs was, was er voor Facto Geo Meetdienst geen ruimte om op enig ander punt dan de prijs onderscheidend te zijn.

GeoBusiness Nederland

Het rapport van de commissie Elias is helder en sluit bijna naadloos aan bij een van de vijf speerpunten uit de Lobbyagenda van GeoBusiness Nederland: 'Professioneel Opdrachtgeverschap'. Als onderdeel van dit speerpunt streeft onze vereniging naar professionalisering van de aanbestedende overheid en waardering voor een pro-actieve houding en instelling van het (geo)bedrijfsleven.
GeoBusiness Nederland pleit voor een pre-competitieve dialoog tussen overheid en bedrijfsleven en is blij te zien dat dit ook een van de aanbevelingen is van de commissie. De commissie wil dit zelfs verplichten en dat geldt ook voor functioneel aanbesteden. Hierdoor kan gebruik worden gemaakt van de creativiteit en innovatieve slagkracht van de markt, iets wat volgens het rapport Elias nu nauwelijks het geval is. Binnen de geo-sector volgen we deze aanbevelingen al. Op de eerste plaats is er GeoSamen, een initiatief van overheid, bedrijfsleven en wetenschap ('de driehoek'). Doel is om vanuit een gedeelde visie met elkaar samen te werken, waarbij gebruik gemaakt wordt van complementaire kennis en slagkracht. Met betrekking tot de BGT heeft GeoBusiness Nederland namens haar leden regulier overleg met het SVB-BGT, met als doel uitwisselen van informatie en aanbevelingen, die leiden tot betere aanbestedingen zowel voor de applicatie software als de transitie en assemblage van de data. Het laatste voorbeeld is de markconsultatie voor de Laan van de Leefomgeving. Hiervoor is de ICT Haalbaarheidstoets gebruikt. In opdracht van het programma GOAL van het ministerie van IenM heeft Nederland ICT in samenwerking met GeoBusiness Nederland twee marktconsultaties georganiseerd. Hier waren 39 bedrijven bij betrokken, waarvan 18 lid-bedrijven van de vereniging. De uitkomst van deze consultaties zal worden meegenomen in de toekomstige aanbestedingen.
Natuurlijk gaat nog niet alles goed, maar in onze sector zijn markt en overheid in dialoog en dat is grote winst. De aanbevelingen uit het rapport Elias zullen verder bijdragen aan een werkbare gedragscode voor overheid en markt en verdere professionalisering bij aanbestedingen.

de aanbestedende dienst als voor de leverancier acceptabel is. De procedure hiertoe moet in een artikel van de overeenkomst worden geregeld. Het is de moeite waard om (opnieuw) een discussie te starten of continuing professional development (CPD), zie ook pagina 147 van het rapport Elias over permanente educatie, en/of certificering waardevol zijn bij functioneel aanbesteden. We kennen al jaren de 'register informaticus'(r.i. achter de naam), maar wie stelt nog de eis 'registratie als registerinformaticus' aan externe ICT-deskundigen? Het is goed stil te staan bij nut, noodzaak en toekomst van deze onderscheiding. Op geo-gebied zijn er met name op Europees niveau (CLGE) ontwikkelingen op het gebied van regulering van de beroepsgroep.
Het is zaak om bij de artikelen en overwegingen de koppeling te maken tussen overeenkomst en scores op subgunningscriteria. Als 95% beschikbaarheid is aangeboden met een score van €100.000 i.p.v. 99% met een (maximale) score van €200.000 moet dat ook – desnoods met bijbehorende sancties als bijvoorbeeld boetes of kortingen- in de overeenkomst worden opgenomen.
Als dit niet gebeurt, dan ontstaat niet alleen onduidelijkheid, maar zullen minder professionele leveranciers er bij uitvoering wellicht de spreekwoordelijke kantjes af lopen.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat de aanbevelingen van de Commissie Elias, tot verplichting om functioneel aan te besteden met actief contactmanagement, zoden aan de dijk zetten. Het verdient aanbeveling om deze aanbevelingen over te nemen in de Aanbestedingswet 2016 en hiervoor te lobbyen op Europees niveau.

mr.ir. Jos C. Anneveld is DGA van Cernan BV en als onafhankelijk adviseur verbonden aan AeroVision BV. Hij oriënteert zich momenteel op een promotietraject bij prof.mr. Aernout H.J. Schmidt, hoogleraar Recht en Informatica bij de Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Metajuridica. De heer Anneveld is te bereiken via jos.anneveld@aerovision.nl

Ronald Vroom is als senior procurement specialist verbonden aan Procure-IT, onderdeel van Emeritor. Hij is gespecialiseerd in IT-sourcing en aanbestedingsrecht. Hij is te bereiken via R.vroom@procure-it.com

Overheid & ICT nu sexagesimaal

Geoinformatie is één van de afdelingen in het domein Leefomgeving & Veiligheid op de Jaarbeurs Overheid 360°, 22 en 23 april in Utrecht. De vereniging GIN en de stichting De Hollandse Cirkel nemen daaraan dit jaar niet deel.

Zie: www.jaarbeursoverheid360.nl

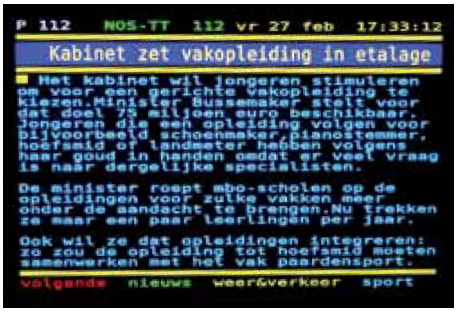
GEOrdende Ruimte

Van 16 april 2015 t/m 28 juni 2015: tentoonstelling over en m.m.v. Jan Schilder, cartograaf, in Nieuw Land te Lelystad.

www.nieuwlanderfgoed.nl

NB Schilder ontwierp ook de eerste omslag van Geo-Info, zie ook F. Ormeling, In de lijn van Jan Schilder, in: Geo-Info 2004-3.

Landmeter oud ambacht?



'Minister Jet Bussemaker (onderwijs) trekt structureel 75 miljoen euro uit om een aantal specifieke oude ambachten in ere te herstellen. Het gaat om beroepen als schoenmaker, pianotechnicus, worstenmaker, hoefsmid, landmeter en orthopedische techniek. Volgens de minister hebben jongeren die kiezen voor een opleiding als specialistisch vakman daarmee goud in handen. Daarom moet er meer contact zijn tussen grote opleidingen en de ambachten.'

www.dov.nl, 27 februari 2015