

Inkoopbeleid, lessen van de Algemene Rekenkamer

Leeswijzer

Dit artikel is een co-productie van Jos Anneveld en Ruud van Rossem. Jos heeft in het kader van zijn promotieonderzoek de relevante lessen en aanbevelingen uit recente rapporten van de Algemene Rekenkamer in beeld gebracht. Ruud gaat in op de manier waarop in het programma BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie) met deze aanbevelingen wordt omgegaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de jaren 2007 en 2008 twee rapporten uitgebracht over ICT-projecten bij de overheid. De conclusies waren verontrustend en hebben toen ook uitgebreid de krant gehaald. In reactie hierop is onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veel aandacht besteed aan beheersbaarheid van dergelijke projecten. Het BGT-programma heeft deze lessen meegenomen in de programma-aanpak. Toch blijft het voor dit soort projecten een groot risico dat in de waan van de dag de beheersbaarheid van het programma als geheel uit het oog wordt verloren. De inventarisatie van Jos was voor Ruud aanleiding nog eens op de beheersbaarheid van het programma BGT te reflecteren. Ieder die betrokken is bij de realisatieprojecten in het veld, bij de bronhouders, bij de gebruikers en bij de bedrijven die ten behoeve van de BGT producten en diensten ontwikkelen kan zijn voordeel doen met deze aandachtspunten bij het inrichten van het eigen realisatieproject.

In het artikel is de beschouwing van Jos op basis van de rapporten van de Algemene Rekenkamer in Romeinse letters weergegeven en de reflectie van Ruud vanuit het BGT-Programma cursief.

De AR heeft twee onderling samenhangende rapporten uitgebracht: Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, deel A[1] en deel B[2]. Deze twee rapporten worden hieronder, voor zover van belang voor de komende BGT-realisatieprojecten, samengevat en voorzien van een schets hoe hiermee in het BGT-programma wordt omgegaan. De adviezen kunnen als waarschuwingen ter harte worden genomen bij de komende grote BGT-aanbestedingen.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft op verzoek van de Tweede Kamer ICT-projecten (het gaat dus niet om data-projecten) op rijksniveau gedetailleerd onderzocht, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De AR schat dat jaarlijks in totaal tussen de 2 en 6 miljard euro door de overheid wordt besteed aan mislukkende ICT-projecten[3].

Er komt een groot aantal realisatieprojecten aan in het kader van de invoering van de BGT. Het betreft zowel data- als ICT-projecten. In het

BGT-programma als geheel is vanaf het begin rekening gehouden met de risico's verbonden aan grote (ICT-)projecten zoals onderkend door de Algemene Rekenkamer en een aantal beheersingsmaatregelen maakt onderdeel uit van de gehanteerde programma-aanpak. Na

Kostenbesparingen op mislukkende ICT-projecten van 2 tot 6 miljard euro zijn mogelijk

de rapporten van de Algemene Rekenkamer is door het Ministerie van BZK een aantal best practices als standaard-werkmethode binnen de overheid gepropageerd. Het gaat hierbij om Prince2 (Projects in Controlled Environments) voor projectbeheersing, MSP (Managing Successful Programmes) voor programmamanagement en Gateway-reviews als ijkmiddel op belangrijke overgangen in een project of programma. Het BGT-Programma is op deze leest geschoeid.

Deel A

Lessen uit ICT-projecten bij de overheid voor zover van belang voor de komende BGT-aanbestedingen

Deel A geeft antwoord op de volgende vragen van de Tweede Kamer:

- Wat zijn de belangrijkste achterliggende oorzaken van problemen met ICT-projecten bij de Rijksoverheid?
- Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening over dergelijke projecten aan de Tweede Kamer en de bruikbaarheid van de administraties in dit verband?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van de antwoorden op de twee voorgaande vragen?

A1. Oorzaken van de problemen met ICT-Projecten

De problematiek van de duurder uitvalende projecten, de meer dan geplande tijd die ermee is gemoeid en de tegenvalende resultaten is niet uniek voor de overheid, noch voor ICT-projecten, noch voor Nederland, aldus de AR. Vergelijkbare problemen kunnen dus worden verwacht bij de komende BGT-projecten.

De AR noemt als belangrijkste oorzaak voor het (deels) mislukken van ICT-projecten op rijksniveau het feit dat deze in veel gevallen te ambitieus en te ingewikkeld worden door de combinatie van een aantal politieke, organisatorische en technische factoren. Daarbij is volgens de AR de balans zoek tussen ambitie, beschikbare mensen, middelen en tijd. Bij de huidige fase van de BGT-projecten, het vorm geven aan de projecten, zijn ministerie van I&M (verantwoordelijke voor de basisregistratie), bronhouders (verantwoordelijken voor de productie), ICT-leveranciers en data-leveranciers actief. Het risico bestaat dat het ministerie van I&M graag daadkracht toont door een ambitieus project te presenteren met een concrete deadline op korte



termijn. De ICT-leveranciers en de data-leveranciers hebben belang bij (grote) opdrachten voor hun voortbestaan. Al deze betrokken partijen hebben dus, ieder om eigen -legitieme- redenen, de neiging te denken in grote oplossingen voor grote problemen, en houden elkaar hierbij gegijzeld. Dit kan gemakkelijk leiden tot te ambitieuze en te ingewikkelde projecten, met alle problemen van dien.

In het BGT-programma als geheel is het risico van te ambitieuze doelen bij het begin onderkend. De programmastuurgroep heeft zich op dit punt van haar goede kant laten zien. Zo is in een vroeg stadium besloten vooralsnog de BGT in 2D op te leveren en is een realisatie in twee tranches voorzien, waarbij in de eerste tranche alleen de informatie die bronhouders nu reeds inwinnen in de BGT hoeft te worden opgenomen. Ook is bij de bepaling van de duur van deze tranches geluisterd naar wat bronhouders en bedrijfsleven realistisch achten. Als je echter kijkt naar de aanvullende investeringen die de bronhouders en gebruikers moeten doen,

dan is het totaalbedrag veel hoger en in die zin zou het zeker niet onredelijk zijn het als groot project te beschouwen. Een belangrijke maatregel die de stuurbaarheid van het programma belangrijk heeft vergroot is het loslaten van de besluitvormingsstruc-

ICT-projecten hebben de neiging te ambitieus en te complex te worden

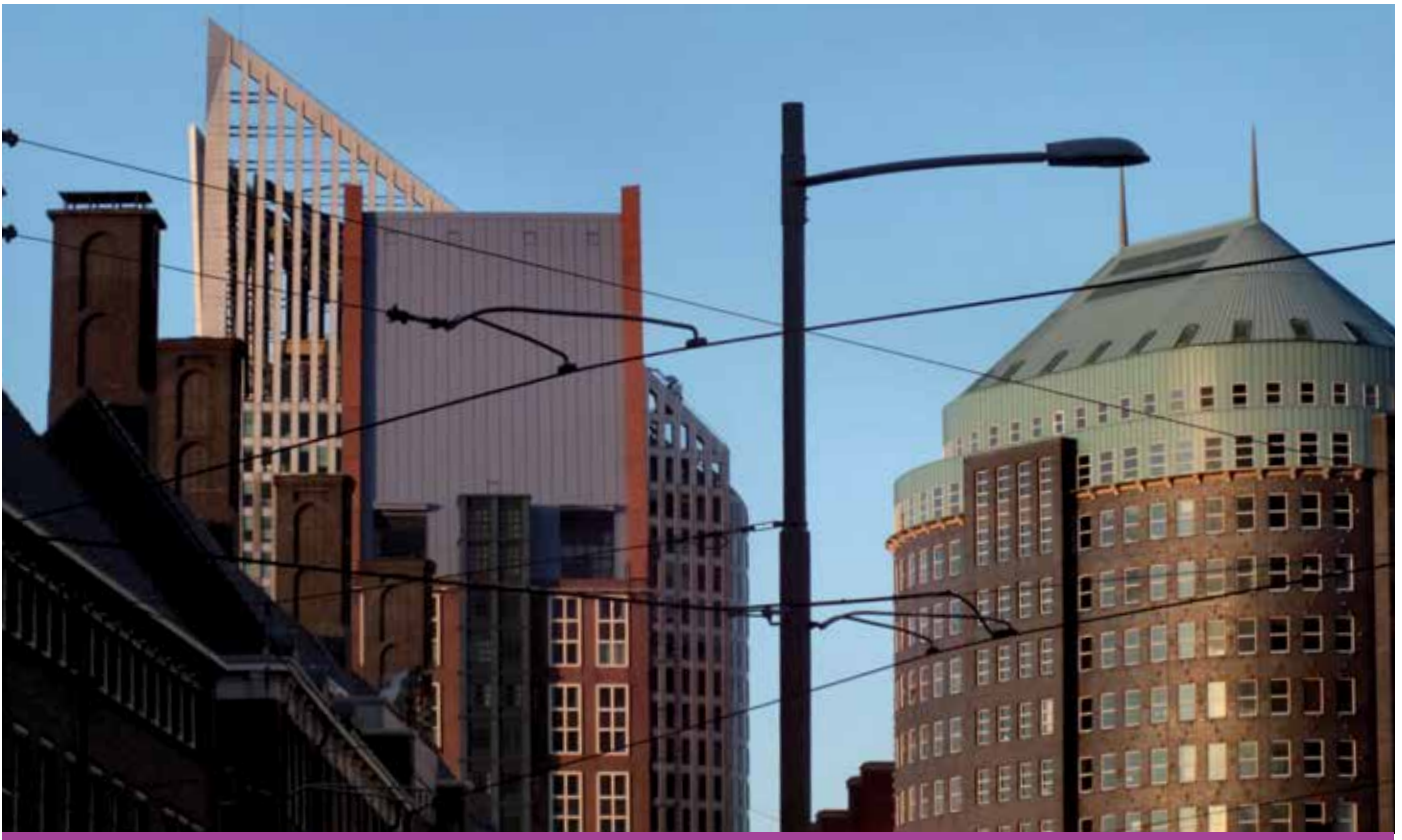
tuur van de GBKN-organisatie. Deze had de laatste jaren, doordat partijen elkaar in een houdgreep hielden, aantoonbaar geleid tot een impasse in de vernieuwing van de groot-schalige topografie in Nederland. Vandaar dat de sturende rol op deze vernieuwing bij een nieuwe programmastuurgroep is gelegd onder leiding van I&M.

A2. De informatievoorziening over en aansturing van de realisatie-projecten

De informatievoorziening aan het ministerie van I&M moet goed zijn omdat het de data- en de ICT-projecten dient

te beheersen. Het is noodzakelijk dat er periodieke voortgangsrapportages komen van data- en ICT-projecten met de kenmerken van grote projecten. De Regeling Grote Projecten[4] kan hier zonder problemen worden toegepast. Het is nuttig te onderzoeken of bij grote BGT-projecten van deze regeling meer gebruik kan worden gemaakt. Het is belangrijk dat de positie van het ministerie van I&M sterk is om zo de neiging tot toenemende complexiteit van projecten te voorkomen. Het ministerie van I&M heeft een initiërende rol bij de besluitvorming en is als bestuurder ook verantwoordelijk voor de uitvoering. Als ambtelijk opdrachtgever ten derde, zou het ministerie van I&M direct contact moeten hebben met de leverancier. Het is echter niet duidelijk of dit directe contact er ook zal zijn. Ook de rol van het SVB-BGT hierbij is nog onduidelijk.

Het ministerie van I&M dient zijn zaken voor elkaar te hebben. Dan kan het beter weerstand bieden aan de dynamiek waar-



bij een data- of ICT-project steeds ambitieuzer wordt. Het ministerie van I&M heeft zijn zaken voor elkaar, als het realistisch is in zijn ambities en ervoor zorgt dat het grip heeft op de data- en ICT-projecten.

Realisme in ambities houdt het besef in dat ICT en data geen snelle oplossing bieden voor een probleem, dat politieke

Belangrijkste partijen houden elkaar gegijzeld

deadlines fataal kunnen zijn voor een project, dat er (ook) bij data- en ICT-ambities een kloof gaapt tussen beleid en uitvoering, dat heroverwegingen onderweg vaak niet te vermijden zijn en dat een exitstrategie doormodderen voorkomt.

Het ministerie is ten minste verantwoordelijk voor het waarborgen van publieke belangen, wie ook het project uitvoert.

Verder is het belangrijk dat in het kader van de Vernieuwing van de Rijksdienst de data- en ICT-projecten bijdragen aan verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid in brede zin. Hiervoor is expliciet aandacht nodig!

In het BGT-programma zijn de realisatieprojecten, hier data-projecten genoemd, een verantwoordelijkheid van de bronhouders van de BGT, die hun informatie om moeten zetten naar de BGT. Zij worden hierbij desgewenst gefaciliteerd door het Samenwerkingsverband Bronhouders BGT (SVB-BGT). Het is niet zo dat het ministerie van I&M die data-projecten direct aanstuurt of in dat kader rechtstreeks contact heeft met leveranciers. Wel is er sprake van voortgangsbewaking in de vorm van een periodiek op te stellen BGT-Monitor, zeg maar een atlas waarin de voortgang van de BGT wordt

gepresenteerd. De realisatieprojecten bij de bronhouders moeten overigens ruimer gezien worden dan de dataprojecten alleen. Ook het inrichten van de eigen productieorganisatie maakt hiervan onderdeel uit.

Het BGT-programma hanteert de structuur conform MSP. Dit houdt in dat er onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds het (centraal) opleveren van capabilities (richtlijnen, hulpmiddelen, documentatie) en anderzijds de business change, het (decentraal) implementeren van de nieuwe werkwijze in de uitvoeringspraktijk. De capabilities worden onder aansturing van I&M gerealiseerd, de business change moeten bronhouders en gebruikers zelf oppakken achter de eigen voordeur.

Deel B Lessen uit ICT-projecten bij de overheid

Deel B bevat de rapportage over een diepgaander onderzoek naar een aantal onderwerpen uit Deel A (deels mede op verzoek van de minister van BZK) en behandelt de volgende vragen van de Tweede Kamer:

- Hoe worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven voor ICT-projecten bijgehouden in de administraties?
- Welke indicatie kan de AR geven van vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen?
- Welk beeld geeft dit van de mogelijkheden en beperkingen van een breed onderzoek naar de vermijdbare kosten en vermijdbare vertragingen voor ICT-projecten bij de Rijksoverheid sinds 2000?

B1. Projectadministraties

In de projecten komt volgens de AR hetzelfde patroon terug als aangegeven in Deel A: de betrokken partijen houden elkaar gegijzeld.

Voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer van data- en ICT-projecten, dat beantwoording van managementvragen mogelijk maakt, is informatie nodig. De managementvragen zullen onder andere leven bij het Ministerie van I&M en het SVB-BGT. De informatie moet zowel de planning als de realisatie betreffen en meer vertellen over de tijd, omvang, beschikbaarheid van mensen en kosten van data- en ICT-projecten. Tussen deze factoren moet evenwicht bestaan, net zoals tussen ambitie, mensen, middelen en tijd. Voor inzicht in de kosten is de integrale kostprijs (directe en indirecte kosten, zie hiervoor de algemeen gangbare definities uit de bedrijfseconomie) vereist.

Naarmate een project vordert, kunnen steeds nauwkeuriger ramingen worden gemaakt. We moeten oppassen voor tekortkomingen in de ramingen, zoals het buiten beschouwing laten of te optimistisch inschatten van bepaalde kosten.

Het BGT-Programma heeft het aspect kosten vanaf het begin hoog op de agenda staan. Zo is aan het begin van het programma een Rapport Geldstromen opgeleverd dat helder

Ministerie I&M moet sterke positie hebben

in beeld bracht hoe in de uitgangssituatie kosten en dekking daarvan waren vormgegeven. Op basis van de realisatiepilots is een raming gedaan van de transitiekosten. Op dit moment wordt geïnventariseerd of er tijdens de transitieperiode ook in het beheer nog dubbele kosten aan de orde zijn, bijvoorbeeld doordat twee ICT-systemen in de lucht moeten worden gehouden.

B2. Projectsturing

Politieke deadlines moeten worden beheerst, de besluitvorming moet gefaciliteerd plaatsvinden, beslissingen moeten worden genomen op basis van goed onderbouwde plannen, heroverwegingen onderweg zijn vaak niet te vermijden en een exitstrategie is nodig. Ook moet duidelijk gedefinieerd worden wat het begin- en het eindpunt van een project is, zowel bij de planning als de realisatie. Hiervoor is discipline bij de belangheb-



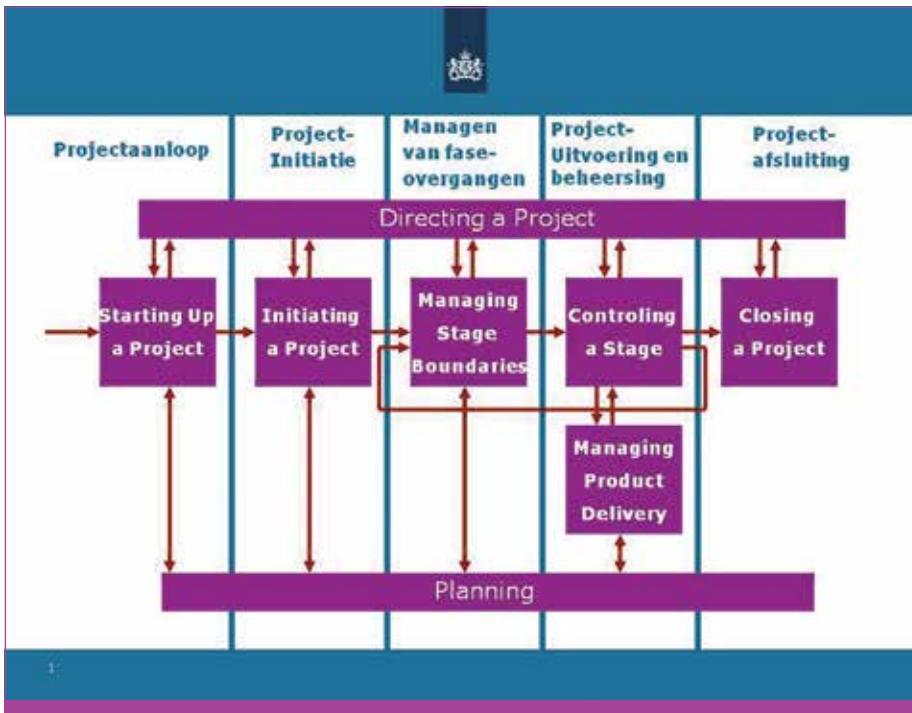


Fig 1 - Prince2-systeematiek zoals gebruikt in het BGT-Programma. De systeematiek wordt bij de BGT zowel op programmaniveau gebruikt als voor de afzonderlijke projecten.

benden nodig, en inschakeling van juridische hulpmiddelen dwingt deze discipline af. Het is noodzakelijk dat er periodieke voortgangsrapportages komen van data- en ICT-projecten met de kenmerken van grote projecten. De Regeling Grote Projecten kan worden toegepast.

De AR ziet bij alle vijf onderzochte projecten een bevestiging van de hoofdconclusie uit Deel A, dat betrokken partijen elkaar gegijzeld houden. Dit is ook voor de BGT-projecten een reëel gevaar. Er moeten na de aanbesteding geen extra (politieke) wensen in de projecten worden meegenomen. Gewaarschuwd

Ministerie I&M dient zaken voor elkaar te hebben

wordt voor een samenloop in de tijd van projecten wat een grote vraag naar data- en ICT-personeel tot gevolg zal hebben. Het is de moeite waard te onderzoeken of de huidige planning van de BGT-projecten een zo grote wissel op de beschikbare ICT- en datacapaciteit trekt, dat hierdoor problemen kunnen ontstaan.

We moeten oppassen voor een te hoog technisch ambitieniveau. Verder moeten we oppassen voor onderschatting van de

tijd die het kost om de BGT in beheer te nemen.

De aansturing van data- en ICT-projecten moet professioneel zijn om een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn in het krachtenveld dat de AR beschreef in Deel A. Belangrijk is dat op wezenlijke momenten onafhankelijke vakgenoten beoordelen of het project op spoor is.

Het BGT-programma heeft een zorgvuldig afwegingsproces doorlopen bij het vaststellen van de beoogde inhoud van de BGT, de toedeling van rollen en de invoeringstermijnen. Er is een procedure voor het omgaan met verzoeken tot wijziging. Het is de bedoeling gedurende de transitie de thans geformuleerde eisen stabiel te houden. Ook bij de ontwikkeling van de centrale voorzieningen wordt gedacht in een aantal hanteerbare ontwikkelstappen in de vorm van een plateau benadering.

Doordat in het BGT-Programma de eisen waaraan voldaan moet worden centraal vastliggen is er een helder referentiekader. Ook als bronhouders ervoor kiezen meer te doen dan het wettelijk minimum dan is ook die extra inhoud gestandaardiseerd. Hierdoor wordt het voor opdrachtnemers eenduidiger wat er van hen verwacht wordt en kunnen zij verantwoord hun aanbiedingen doen.

Het instrument Gateway-review is in de te hanteren methoden en technieken genoemd als in te zetten instrument. Vooral nog is echter nog geen concrete Gateway-review van de BGT voorzien, wel zijn inmiddels instrumenten als een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) en een Uitvoeringstoets ingezet en de resultaten daarvan zijn meegenomen in het ontwerp.

B3. Projectorganisatie

Het besturen van projecten over de grenzen van organisaties heen is een complex en vrij nieuw terrein.

Zoals blijkt uit de voorbeelden in het onderzoek is het volgens de AR goed mogelijk om hetzij in de subsidievoorwaarden, hetzij in de contractbepalingen, of eventueel door nadere afspraken (maatwerk) een goed informatie- en verantwoordingsprotocol te regelen met daarin afspraken over reguliere en ad-hoc

Informatie is nodig voor financieel beheer

informatievoorziening. De AR vraagt zich hierbij af of regeling per geval wel wenselijk is met het oog op parlementaire controle.

Bij het rijk is balans nodig tussen centrale en decentrale aansturing. Centrale aansturing is gericht op efficiency van de rijksoverheid en hergebruik, bij uitstrek van toepassing op basisregistraties zoals de BGT. Decentrale aansturing is gericht op toespitsing op een specifieke en bijzondere situatie. Een goed voorbeeld wordt gevormd door de registratie van specifieke plus-informatie voor een bepaalde bronhouder.

Het is de vraag of de organisatie waarbij Ministerie van I&M, SVB-BGT en de feitelijke data- en ICT-leveranciers moeten samenwerken, niet te omslachtig is, en of de taken van I&M en SVB-BGT of SVB-BGT en data- of ICT-leverancier niet beter kunnen worden geïntegreerd.

De organisatie van de BGT ziet er op papier mogelijk ingewikkeld uit. Als je echter het SVB-BGT en de bronhouders als een geheel ziet waarbij het SVB-BGT de rol van cement

tussen de losse bronhouders vervult wordt het al een stuk overzichtelijker. Het SVB-BGT zorgt ervoor dat bronhouders gezamenlijk en afgestemd hun informatie aan de BGT aanleveren. Die BGT in de landelijke voorziening is vervolgens de formele waarheid die we met zijn allen gaan hanteren.

Huidige organisatie BGT te omslachtig?

In de praktijk wordt nu hard gewerkt aan het goed op elkaar afstemmen van de centrale schakels in de BGT-Productieketen: SVB-BGT, Landelijke Voorziening Registratie (Kadaster) en Landelijke Voorziening Distributie (PDOK).

Ten aanzien van de centrale of decentrale aansturing: bronhouders kunnen ervoor kiezen hun realisatie voor een belangrijk deel zelf ter hand te nemen. Ook het SVB-BGT kan echter bronhoudersspecifieke wensen meenemen in zijn aanbod. Dit hoeft dus geen reden te zijn voor een decentraal eigen project.

B4. Projectbeheersing

Het is belangrijk dat er voor de BGT een aantal kaders voor beveiliging, standaarden voor samenwerking tussen ICT-syste-



men en kaders voor projectbeheersing en kwaliteitsbewaking komen. Ook is het aan te bevelen om de verwachte levensduur van projecten vast te leggen, het startmoment en het eindpunt van een data- of een ICT-project te definiëren en interne en externe rapportages die (mede) op basis van projectadministraties worden samengesteld te controleren.

Het ministerie van I&M wordt aanbevolen om het volgende snel op te pakken:

- Zorg voor betrouwbare gegevens over tijd, omvang, beschikbare mensen en kosten;
- Maak afspraken met het SVB-BGT over de "minimale set" gegevens die het SVB-BGT nodig heeft voor een gefundeerde besluitvorming, zowel voorafgaand aan als tijdens een project;
- Probeer te leren van ervaringen van anderen.

Volgens de AR moeten bestuur en ambtelijke leiding ervan doordrongen zijn dat ICT-vraagstukken communicatie- en informatievraagstukken zijn. Dit zijn op hun beurt organisatievraagstukken, waarbij de business leidend is. Voordat gesproken wordt over een ICT-project moet dus aandacht worden besteed aan het organisatievraagstuk en de informatievoorziening die nodig is.

De kritische aspecten van een BGT-projectplan zijn resultaat, sturing, zakelijke rechtvaardiging, planning en realiseerbaarheid. Het plan dient verplicht te worden gereviseerd. Reviews

Informatiebehoefte is leidend. ICT is hieraan ondergeschikt

dienen plaats te vinden volgens een gestructureerd kader en volgens een reviewschema dat aansluit op de fasering van de projecten. De resultaten van de reviews worden expliciet betrokken bij de besluitvorming over de volgende projectfase.

De informatiebehoefte en de ICT zijn nu teveel twee gescheiden werelden. Bij de bepaling hoe de informatievoorziening eruit moet zien moet de informatiebehoefte leidend zijn en niet de ICT. Het stellen van prioriteiten hoort een taak van de business te zijn. Vragen hierbij zijn of er voldoende mensen beschikbaar zijn die de vereiste kwaliteiten hebben en of voldoende middelen en tijd beschikbaar zijn.

Het zou goed zijn als de principes die bij de BGT op programmaniveau worden gehanteerd ook terugkomen in de decentrale realisatieprojecten. Ook daar moet opgepast

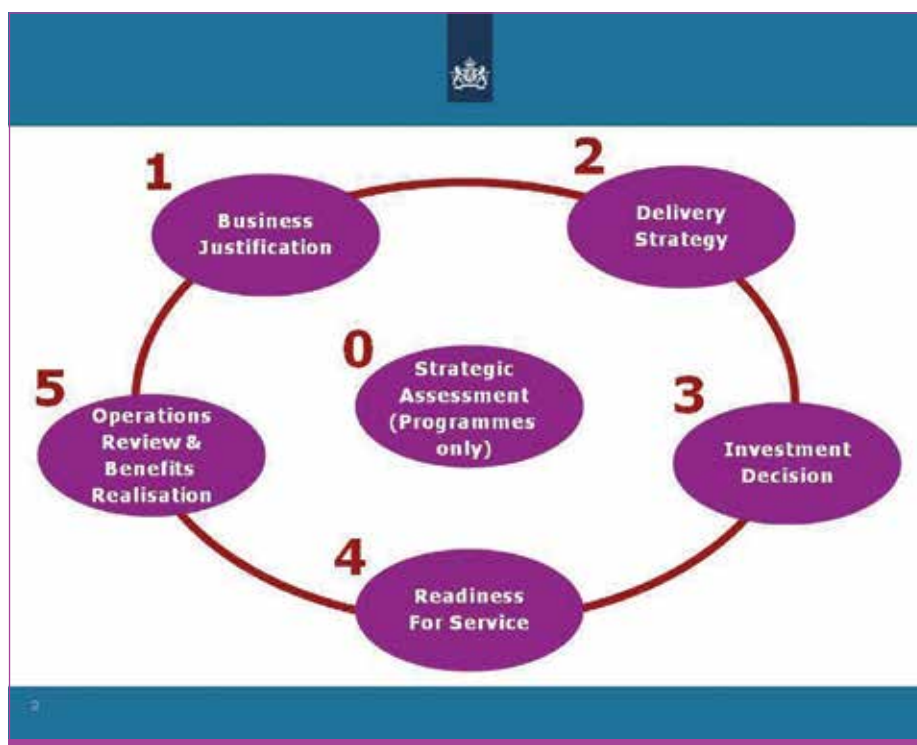


Fig. 2 - Gateway-Reviews. Voor verschillende momenten in de levenscyclus van een project of programma zijn verschillende gateway-reviews voorzien.

worden voor te hoge ambities en is het wellicht beter in stappen te denken. Ook dient het opdrachtgeverschap goed belegd te zijn.

Slotopmerkingen

Algemeen

Strakke inschakeling van het bestaande recht zal niet alleen leiden tot kostenbesparing, maar ook tot kwaliteitsverbetering en een betere planning en realisatie in de tijd van de BGT-projecten. Het een gaat immers met het ander samen. Op grond van de rapportage van de AR valt niet aan de indruk te ontkomen dat het vooral de rijksoverheid zelf is die intern orde op zaken moet stellen en haar administratieve organisatie (AO) in orde moet brengen. Extrapolatie van de rapportage van de AR en tussentijds door

Rijksoverheid moet orde op zaken stellen

de auteur met ICT-leveranciers gevoerde gesprekken geven de stellige indruk, dat dit ook zal blijken uit de voor 2013 op de rol staande rapportage van de AR en het na de parlementsverkiezingen van 2012 op te starten Parlementaire Onderzoek. Het begin van de problemen lijkt zich dus te concentreren binnen de rijksoverheid zelf. Daarbij bestaat het risico dat de hoofdrolspelers bij de komende BGT-aanbestedingen (ministerie van I&M, Bronhouders, Data- en ICT-leveranciers) elkaar gijzelen als belanghebbenden om de projecten complex en ambitieus te maken met alle risico's van problemen van dien.

In het BGT-programma wordt dit risico zoveel mogelijk ondervangen door het ministerie als 'senior responsabile owner' (in Prince2-termen) de aansturing van het programma te laten verzorgen. Er is een goede vertegenwoordiging van producenten en gebruikers in de programmastuurgroep, maar bij impasses kan het ministerie de knoop doorhakken.

Projectmanagers en projecten over de grenzen van organisaties heen

Het is uiterst belangrijk dat de projectmanagers een juist, actueel en volledig beeld hebben van de informatievoorziening (vooral kosten), en dat zij de relevante

Het Europese aanbestedingsrecht

Het Europese aanbestedingsrecht heeft tot doel om overheidsopdrachten boven zekere, regelmatig bij te stellen, drempelbedragen binnen de EU toegankelijk te maken voor ondernemers uit de gehele EU. Het Europese aanbestedingsrecht is daarmee uiterst belangrijk voor de BGT-aanbestedingen, zowel waar het data betreft als ICT. Nationale wetgeving en contracten tussen overheden en data- en ICT-leveranciers moeten in lijn zijn met het Europese recht en het Europese aanbestedingsrecht. Zij mogen hiermee zeker niet in strijd zijn. De in de volgende alinea te noemen onderdelen van het Europese recht en het Europese aanbestedingsrecht zijn daarom van groot belang voor het aanbestedingsrecht dat geldt in Nederland.

Het Europese aanbestedingsrecht wordt geregeerd door de beginselen van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), de Europese Richtlijnen, vooral de richtlijnen 2004/17/EG (specifiek gericht op water, transport, energie en postdiensten) en 2004/18/EG (gericht op overige leveringen, werken, producten en diensten), de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (voornamelijk de jurisprudentie die betrekking heeft op het vrije verkeer), en de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht. In het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie zijn voor aanbestedingsrecht de bepalingen van belang die gaan over de interne markt binnen de Europese Unie (EU). Hierbij is zowel sprake van negatieve integratie (het wegnemen van drempels voor het verkeer tussen de lidstaten van de EU) als positieve integratie (bijvoorbeeld het harmoniseren van normen en verder gemeenschappelijk beleid). Voor het in stand houden van beide integraties is handhaving wezenlijk. Van belang voor het Europese aanbestedingsrecht zijn de vrijheden van verkeer van goederen (art.28 VWEU), diensten (art.56 VWEU) en werknemers (art.45 VWEU) en het recht op vrije vestiging (art.49 VWEU). Verder zijn van belang de algemene beginselen die bij aanbesteding moeten worden nageleefd: de beginselen van transparantie, non-discriminatie (art.18 VWEU), proportionaliteit en objectiviteit. Vooral volgens de Europese Commissie moeten de algemene beginselen van aanbestedingsrecht, ook wel de beginselen van transparantie, proportionaliteit, objectiviteit en gelijke behandeling, ook buiten de Europese richtlijnen door aanbestedende diensten worden toegepast. Hier wordt voornamelijk bedoeld op bedragen onder de drempelbedragen. Kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking zijn verboden (art.34 VWEU). De BGT is een levering volgens Richtlijn 2004/18/EG.

Het Europese aanbestedingsrecht is in het BGT-programma vooral een zaak die bronhouders, SVB-BGT en het Kadaster raakt. Daar vinden de omvangrijke realisatieprojecten plaats. Het ministerie van I&M zelf is hier geen opdrachtgever voor.

wetgeving en het desbetreffende contract kennen. Dit stelt hen in staat om op de bepalingen in wet en contract te sturen. Dit moet volstrekt niet vrijblijvend

Projectmanagers moeten sturen op wet en contract

zijn. De projectmanagers moeten hierop worden beoordeeld door hun leidinggevenden. Voordeel hiervan is, dat die leidinggevenden dan ook de informatievoorziening, de wet en het contract moeten kennen!

Het besturen van projecten over de grenzen van organisaties heen is een complex en vrij nieuw terrein, aldus de AR. Een complexe besturing stelt eisen aan de samenstelling van projectgroep en stuurgroep. De AR geeft dit aan en dit blijkt ook uit ervaring.

In de beleidsontwikkeling ten aanzien van de BGT is zeer veel ruimte gegeven voor participatie uit het veld. Bronhouders, gebruikers en bedrijfsleven hebben op verschillende momenten input gegeven waar dankbaar gebruik van is gemaakt. Ook in de realisatie blijkt deze benadering



goed te werken. Een voorbeeld hiervan is het in nauwe samenwerking realiseren van de centrale voorzieningen in de productieketen.

Oproep

Het is interessant voor de lezers om te weten wat opdrachtgevers en opdrachtnemers van de komende BGT-gerelateerde projecten van de waarschuwingen van de Algemene Rekenkamer vinden. Lezers die willen reageren kunnen dit doen via een e-mail aan Geo-Info. Bij voldoende reacties kunnen de auteurs hieraan een vervolgartikel wijden. ♥

Referenties

1. Algemene Rekenkamer, Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A, 29 november 2007.

2. Algemene Rekenkamer, Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel B, 1 juli 2008
3. Aernout Schmidt en Franke van der Klaauw, De overheid en aanbesteding van ICT; verslag en overwegingen bij een expertmeeting, Tijdschrift Aanbestedingsrecht 9 (4), 2012, p. 406 - 415.
4. Tweede Kamer, Regeling Grote Projecten, 22 juni 2006

Literatuurlijst

- Dam, 2009
Paul Dam, *Van businesscase tot exploitatie. Risico's onder controle in alle fasen van het ICT-project met de PRI-methodiek*. TPC, Tijdschrift voor Public Governance, audit en control, augustus 2009, p.17-22, Den Haag, SDU Uitgevers, 2009.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, *Project*

Ramingen Infrastructuur, Meer zicht op de wereld rondom ramingen, Den Haag, 1992.



Jos
Anneveld



Ruud van
Rossem

Mr.ir. Jos (J.C.) Anneveld is Directeur-Grotaandeelhouder van Cernan BV, als consultant verbonden aan Aerovision BV en promovendus op het gebied van ICT en Aanbestedingsrecht bij prof.mr. A.H.J. Schmidt, hoogleraar bij eLaw@Leiden, Centrum voor Recht in de Informatiemaatschappij, Universiteit Leiden. Ir. Ruud (R.P.E.) van Rossem is Algemeen Programmanager van het BGT-Programma vanuit het Ministerie van I&M.

Geslaagden ROC Mondriaan

Zeven MBO-landmeters van ROC Mondriaan konden hun diploma op maandag 8 juli ophalen aan Tinwerf 10 te Den Haag: Etiënne Tas, Jorden Koehler, Amin El Moubarik, Daniël Morillo, Devie van der Wagt, Jordy Blom en Dominique Izendoorn. Drie van hen hebben aangegeven dat ze doorgaan naar HBO Geodesie. ♥

Joop Gravesteyn