



Gesprekken met aanbesteders Monitor 2021 (aanbestedingen Q3+Q4 2020)

Eind 2021 zijn zes gesprekken gevoerd met aanbestedende partijen waarvan in de Monitor 2020 een aanbesteding beoordeeld is:

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (RVO),
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa),
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV),
- Gemeente Apeldoorn,
- Gemeente Noordenveld,
- Gemeente Waddinxveen.

De gesprekken zijn gevoerd op basis van enkele thema's en vragen, met de kanttekening dat niet alle thema's voor elke respondent even relevant zijn. In het navolgende komen de reacties op deze thema's aan bod. Elke bullet bij een thema staat voor de reactie van één van de respondenten. Daar waar in de tekst gesproken wordt over 'ik' of 'we', dan handelt dat over de dagelijkse praktijk van de betreffende respondent.

In de gesprekken zijn de volgende onderwerpen aan de orde geweest:

- Hoe gaat het met open standaarden verder, ná de gunning?
- De achterliggende doelstellingen van open standaarden
- Raamovereenkomsten en het vragen om open standaarden
- Wat heeft u nodig om 100% te scoren?
- Wat kan er nog worden verbeterd aan communicatie en informatie?
- Welke rol heeft de CIO ten aanzien van open standaarden?

In deze notitie worden de antwoorden en opmerkingen van de gesprekspartners rond deze zes onderwerpen achtereenvolgens gepresenteerd.

Hoe gaat het met open standaarden verder, ná de gunning?

Het beoordelen van een aanbesteding heeft zijn beperkingen: we kijken dan of een open standaard relevant is en of die is uitgevraagd. Maar wat gebeurt er vervolgens ná een akkoord tussen vrager en aanbieder, tegen de achtergrond van het belang van toepassing van de open standaarden?

- Na gunning ontstaat een andere relatie, namelijk die van opdrachtgever – opdrachtnemer. Je zal daarin altijd de leverancier moeten blijven aan- en bijsturen, met een goede balans tussen een beetje onderhandelen maar ook 'de druk erop houden'. Soms zal je ook een beetje af moeten gaan op 'de blauwe ogen' van de leverancier, gezien de beperkingen aan kennis aan de kant van de opdrachtgever. Het blijft lastig om de leverancier aan alle eisen (waaraan hij gezegd heeft te voldoen) te houden. Soms betekent dat 'water bij de wijn doen' maar daarbij is wel sprake van een onderscheid tussen de eisen op technisch vlak en de eisen op het terrein van het proces (denk aan afgesproken deadlines die niet worden gehaald, of het al dan niet aan de eis van een bedrijfsrisicoverzekering). Voor wat betreft de technische eisen is er geen ruimte

om te schipperen, ook gezien de positie van de concurrenten die zijn afgevallen; "dat kan anders zomaar gedoe opleveren". Die ruimte is er op procesmatig vlak wat meer, ook al kan zelfs dat een lastig verhaal zijn.

- Een relativering bij de vraagstelling: uitgangspunt is en moet zijn een optimale uitvraag, gezien vanuit het belang van open standaarden, maar de praktijk dwingt soms om daarvan af te wijken. Daarbij worden twee voorbeelden geschetst:
 - we kiezen bewust voor de Microsoft-insteek, ook omdat we niet aan de medewerkers willen vragen om anders dan volgens de (overal breed ingeburgerde) Microsoft-aanpak te werken. Dat expliciet kiezen voor Microsoft leidt tot discussie bij onze aanbesteding;
 - om ook andere partijen dan de grote aanbieders een kans te geven om in te tekenen moeten we soms schipperen bij de uitvraag met standaarden waarvan we weten of kunnen vermoeden dat andere partijen daaraan niet kunnen voldoen. We vragen dus bewust soms op onderdelen niet uit, wetende dat we daar later wellicht bij een audit problemen mee kunnen krijgen.

De achterliggende doelstellingen van open standaarden

Stimulering van het gebruik van open standaarden is geen doel op zich, de twee hoofd-doelstellingen daarachter zijn: het bevorderen van interoperabiliteit en het vergroten van leveranciersafhankelijkheid. In principe levert het monitoren van aanbestedingen daar maar beperkt zicht op. Hoe zou je dichter kunnen komen bij het monitoren van het effect op de interoperabiliteit en de leveranciersafhankelijkheid?

- Eerder is al opgemerkt dat de meeste respondenten als inkoopadviseur bij de inkoop zijn betrokken. Hun aandacht ligt primair bij de procesbewaking: het op een rechtmatige manier uitvragen. Redenerend vanuit die invalshoek hebben de meeste respondenten moeite met deze vraag.
- Doorgevraagd naar mogelijke kpi's met betrekking tot interoperabiliteit en leveranciers-onafhankelijkheid blijkt het lastig om concreet te worden. Het percentage uitgevraagde open standaarden? Het aantal partijen dat inschrijft op een aanbesteding? De antwoorden gaan gepaard met twijfels.
- Het belang van interoperabiliteit wordt op zich wel onderschreven, maar het thema is niet overal een issue meer. Leveranciersafhankelijkheid heeft niet overal prioriteit. Als toelichting daarbij het volgende inzicht. "Aanvankelijk was onze inzet vol gericht op open source; dan zitten we nergens aan vast en kunnen we na verloop van tijd indien gewenst wisselen van leverancier bij het in de lucht houden van ons portaal. Vanuit de markt zijn we geconfronteerd met tegenargumenten:
 - open source vraagt ook om goede documentatie van de programmatuur i.v.m. mogelijke overdraagbaarheid; dat kost behoorlijk wat tijd en geld;
 - technologie verandert zo snel dat er over 3 jaar (huidige looptijd contract) vast een beter softwarepakket beschikbaar is;
 - ergo: begin er niet aan, of op zijn minst: zet vraagtekens bij de nadruk op open source."

Raamovereenkomsten en het vragen om open standaarden

Heeft men ervaring met het fenomeen raamovereenkomsten (ROK) en met aanbestedingen cq. nadere overeenkomsten (NOK) die daaronder vallen? Zo ja, werkt het opstellen van een uitvraag met daarbij inbegrepen alle noodzakelijke documentatie anders bij een aanbesteding die valt onder een raamovereenkomst?

- De meeste respondenten hebben met raamovereenkomsten te maken. Soms is men op het ROK-niveau al concreet over open standaarden, soms pas op het NOK-niveau:
 - "Dat hangt erg af van de breedte / de variëteit van het pakket producten en diensten dat door de ROK wordt gecoverd. Is dat smal en duidelijk afgebakend, dan vindt op ROK-niveau de noodzakelijke uitvraag plaats van de open standaarden. Is dat heel breed, waardoor je in een later stadium op NOK-niveau nog allerlei kanten op kan, dan is het een vrijwel onmogelijke opgave om op ROK-niveau de standaarden gericht uit te vragen."
 - Bij een andere respondent ligt dit meer principieel: "Waarom zou je een ROK uitzetten als je nog niet precies weet WAT je wilt? De extra info die in een later stadium vrij komt, gaat over zaken als aantallen, levertijden e.d. Het is ook maar de vraag of het juridisch en aanbestedingstechnisch mag: een ROK uitzetten zonder daarin voldoende concreet te worden over WAT je wilt hebben. Ik herken overigens wel het beeld van ROK's waarin vooral nog veel in het midden worden gelaten, maar zoals gezegd: binnen de eigen organisatie is dat geen praktijk."
 - Samenhangend met voorgaand punt: de een legt de nadruk op ROK-niveau waar het gaat om de aandacht voor de spelregels, de ander juist op NOK-niveau.
 - In het ene geval is de inkoopadviseur op NOK-niveau niet meer in beeld ("dat handelt de vakambtenaar verder af"), in het andere geval wel.
- Onbeantwoorde vraag blijft: wat betekent de afwezigheid van de inkoopadviseur op NOK-niveau voor de aandacht voor open standaarden?

Wat heeft u nodig om 100% te scoren ?

Stel dat u de komende jaren voor al uw aanbestedingen de perfecte 100% wilt scoren op het vragen naar open standaarden; wat heeft u daarvoor dan nodig (intern en van BFS)?

- Voor een inkoopadviseur blijkt dit een moeilijk te beantwoorden vraag. Zij kijken vooral naar de materiedeskundige / ICT-afdeling. Om dichterbij die 100% te komen is derhalve meer inhoudelijk overleg met die partners nodig. Op de achtergrond speelt mee dat bij een aantal inkoopadviseurs weinig kennis heeft van of bekend is met open standaarden, de 'pas toe of leg uit'-lijst en instrumenten als de beslisboom, de handreiking e.d.
- Voor gemeenten is VNG Realisatie een meer voor de hand liggende bron van informatie dan BFS.
- "Toen onze aanbesteding vorig jaar in de prijzen viel bij de monitor-publicatie waren we verbaasd en verrast. voor die tijd had ik nog nooit van Bureau Forum Standaardisatie gehoord. Dit jaar waren weer verbaasd, maar nu meer over het feit dat we het bij een nieuwe aanbesteding blijkbaar veel minder goed hadden gedaan. Blijkbaar is er ruimte voor verbetering. Die zit hem met name bij de mogelijkheid om niet achteraf (in het kader van de monitor-beoordeling) de aanbesteding op 'pas toe of leg uit te laten toetsen maar vooraf. En dan tijdig in het traject, en niet als laatste schakel vlak voor deadline."

Wat kan er nog worden verbeterd aan communicatie en informatie?

Een vraag die aanschurkt tegen de vorige vraag maar dan puur gericht om het aspect communicatie: wat kan er nog verbeterd worden aan de communicatie en het beschikbaar stellen van informatie rond open standaarden en de 'pas toe of leg uit'-lijst in het bijzonder?

- Een aantal zaken is goed geregeld, zoals het promoten van de toepassing van open standaarden door prijzen uit te delen naar aanleiding van de monitor. Maar bijvoorbeeld ook de terugkoppeling via email over de uitkomst van de eigen aanbesteding wordt gewaardeerd. Ander punt is dat je als Bureau Forum Standaardisatie niet iedereen moet willen bereiken met je boodschap. Op zich is het goed om je te richten op de inkoopadviseur, met daarbij dan ook een duidelijk uitgesproken verwachting: niet dat die inkoopadviseur zich de materie eigen moet maken maar wel dat hij – als onderdeel van de procesbewaking – de andere betrokkenen erop wijst dat aandacht voor de 'pas toe of leg uit'-lijst noodzakelijk is. "Dat heeft er hier bij onze laatste aanbesteding aan ontbroken, dat inkoop ons erop heeft geattendeerd. Gevolg is dat je veel blijkt te missen."
- Een andere respondent geeft aan ermee geholpen te zijn als hij (in Jip- en Janneke-taal) iets in handen heeft waarmee hij de overige honderden mensen binnen de organisatie op de hoogte kan stellen van het fenomeen open standaarden en de 'pas toe of leg uit' lijst (aanbesteden is decentraal georganiseerd). Om te beginnen met een helder antwoord op de vraag naar nut en noodzaak. En daarna een simpel antwoord op de vraag hoe het in de praktijk werkt / zou moeten werken. "Met het instrument van de beslisboom en de concept-handreiking ga je de mensen zonder kennis van en affiniteit met het toepassen van open standaarden niet bereiken. Die zijn bezig met het bereiken van de organisatiedoelen, hebben vaak een daarop toegesneden vooropleiding zonder enig raakvlak met IT."
- BFS (en de daarbij horende website) is voor een andere respondent niet de meest voor de hand liggende informatiebron, misschien omdat dat ook een meer op de rijksoverheid gerichte partij is. "Met als vertrekpunt het gegeven dat we een relatief kleine gemeente zijn met beperkte slagkracht, halen we de hier bedoelde informatie vooral bij:
 - omliggende gemeenten waarmee we samenwerken
 - VNG Realisatie
 - PIANOo."

Welke rol heeft de CIO ten aanzien van open standaarden?

Wat merkt u op de werkvloer van de rol van de CIO binnen uw organisatie? Speelt die persoon / dat bureau een nadrukkelijke rol bij het toepassen van open standaarden?

- Bij de helft van de respondenten is sprake van een CIO(-achtige) functie.
- De praktijk is dat vanuit die hoek een duidelijk stempel wordt gedrukt op zowel de inhoud als het proces van een onderhanden aanbesteding. En het bewaken van de project-overstijgende samenhang is ook daar belegd.
- Als kanttekening hierbij: de invloed van een CIO zal ook afhangen van de persoon die die functie bekleedt.

Joost Vreuls, 23 maart 2022