



ICT-aanbesteding: kweeling of zegen?



Marc Vandenborne
Zaakvoerder TOP Consultants

Marc Vandenborne is sinds eind 2003 zaakvoerder van TOP Consultants. Daarvoor heeft hij 8 jaar voor Deloitte (& Touche) gewerkt en heeft 15 jaar ervaring als informaticus. Naast zijn technische expertise heeft hij ook een ruime ervaring inzake de werking van de diverse overheden en de toepassing van de Wet op de Overheidsopdrachten. Zo kan hij meer dan 7 jaar ervaring voorleggen in de overheidswereld, gaande van het lokale, het provinciale, het Vlaamse tot het Federale niveau. De diensten bestaan voornamelijk uit het opstellen van ICT-Masterplannen, het vertalen van deze strategische doelstellingen naar lastenboeken, openbare besturen begeleiden tijdens de offertevergelijking en hen helpen bij het formuleren van een gunningadvies, en het projectmanagement tijdens de uitvoeringsfase. De uitvoeringsopdrachten betreffen zowel IT "roll-out"-projecten als software-implementaties.

TOP Consultants
Joris Helleputtestraat 36
2140 Antwerpen
Tel. 03/322.00.56
Fax. 03/322.00.57
info@topconsultants.be
<http://www.topconsultants.be>



Hoe de belemmeringen van de Wet op de Overheidsopdrachten ombuigen naar succesfactoren ?

1 Inleiding

ICT-projecten zijn geëvolueerd tot organisatieveranderingsprojecten

De tijd dat informatietechnologie alleen maar werd ingezet als hulpmiddel om werkprocessen efficiënter te laten verlopen, ligt inmiddels ver achter ons. Veel van de hedendaagse projecten wordt zelfs tekortgedaan met de aanduiding ICT-project: eigenlijk zijn het organisatieveranderingsprojecten. Die verschuiving in de aard van projecten blijft niet zonder consequenties: naarmate de reikwijdte van een project groter is, worden de risico's en valkuilen langs de weg ook groter. Het is algemeen geweten dat ICT-projecten, voorzichtig uitgedrukt, niet tot de meest succesvolle vormen van dienstverlening behoren. Ze lopen meer dan eens aanzienlijk uit, blijken vaak veel duurder dan aanvankelijk voorzien was of leveren een product op met zoveel fouten dat de gebruikswaarde ervan aanzienlijk achterblijft bij wat ervan verwacht werd. Daar waar de overheid als opdrachtgever optreedt, is het beeld zo mogelijk nog slechter.

Stroefheid van de wet op de overheidsopdrachten

Eén van de meest gehoorde redenen is de stroefheid van de wet op de overheidsopdrachten, welke onaangepast zou zijn voor ICT-opdrachten. Binnen dit artikel proberen we te achterhalen of de wet op de overheidsopdrachten inderdaad een belemmering is om ICT-projecten succesvol af te ronden en hoe we deze belemmeringen kunnen ombuigen naar succesfactoren. Daartoe zullen we vooreerst de ICT moeten positioneren in de organisatie en de meest voorkomende valkuilen inventariseren en analyseren.

2 ICT onder invloed van de organisatorische evolutie

Grip krijgen op de steeds toenemende complexiteit

Dat door technische mogelijkheden de rol van de informatietechnologie gedurende het afgelopen decennium drastisch is veranderd, is inmiddels bekend. Slechts op tien jaar tijd is het internet gegroeid van elitair gebruik naar algemeen gebruik op elke werkpost. Daarbij is de snelheid met een factor 10

toegenomen. Mainframes en mini's werden ingewisseld ten voordelen van goedkope Intel-servers. Maar ook op het vlak van software werd het toepassingsgebied grondig uitgebreid, van een bevolkingspakket tot hedendaagse GIS-systemen¹.

Deze explosieve intrede van technologie en vooral van het Internet in bijna elk facet van ons leven verandert niet alleen de manier waarop mensen leven, hoe ze werken en hoe bedrijven geleid worden. Het verandert ook de overheid. Over de hele wereld hebben overheidsinstellingen, net zoals commerciële ondernemingen, ontdekt dat het Internet hun manier van werken kan verbeteren, hen geld kan besparen en hen in nauwer contact kan brengen met hun "klanten", i.e. hun eigen burgers. Het eindresultaat is dat de termen betere overheid, modernisering en e-government gelinkt worden aan het debat over het overheidsbeleid.

Dat het ontwikkelen van deze nieuwe informatiesystemen hiermee eveneens vele malen complexer is geworden, wordt nog veel te weinig onderkend, getuige de vele uit de hand gelopen projecten. Grip krijgen op deze nog steeds toenemende complexiteit vereist allereerst dat men de factoren achter die groei in complexiteit goed inventariseert.

2.1 *Turbulente omgeving*

Karakteristieken van de huidige omgeving

Veranderingen blijken steeds sneller plaats te vinden, een grotere omvang te krijgen en complexer van aard te worden. Een turbulente omgeving kent de volgende vijf karakteristieken:

1. Mensen komen meer veranderingen tegen met een diversiteit aan componenten;
2. Vanwege de samenhang tussen de componenten treedt er een kettingreactie op van problemen wanneer er ergens iets verkeerd loopt;
3. Consequenties van een respons op een veranderende omgeving kunnen slecht worden voorzien;
4. Er is minder tijd om te reageren, met name bij onvoorziene consequenties;
5. Beheersing is moeilijk door de onvoorspelbaarheid en de complexiteit.

Veel besturen onderkennen deze ontwikkelingen en proberen hierop in te spelen door flexibiliteit in de organisatie in te bouwen. Dit heeft consequenties voor de inrichting van de organisatie, maar ook voor de informatievoorziening en de ingesteldheid van de mensen. Nemen we bijvoorbeeld de organisatorische evolutie die al enkele jaren bezig is op het vlak van ruimtelijke ordening en milieu. Daar waar deze twee domeinen 5 jaar geleden gescheiden waren, zien we nu een duidelijke evolutie om naar een geïntegreerde aanpak over te gaan. Dit vertaalt zich in denkplaatjes zoals één milieuloket, waar alle

¹ GIS: Geografisch Informatie Systeem

elementen gezamenlijk beheerd worden. Echter, tot op heden stellen we vast dat de informatievoorziening nog steeds gebeurt door twee gescheiden pakketten. Maar ook op organisatorisch vlak stellen we nog altijd dikwijls vast dat het twee afzonderlijke diensten betreft, dat er soms zelfs geen overkoepelende domeingerichte structuur uitgewerkt is, dat diensten soms fysisch gescheiden gelokaliseerd zijn en hun eigen databanken gebruiken. De evolutie om naar één geïntegreerd themadomein toe te groeien, zal gevolgen hebben voor de samenwerking en verhoudingen tussen mensen (bijvoorbeeld tussen 2 diensthoofden moet één 'domein-diensthoofd' gekozen worden, deze machtveranderingen zullen spanningen met zich mee brengen), maar ook voor de informatievoorziening zullen de nodige inspanningen geleverd moeten worden. Vooraleer ze samengevoegd kunnen worden, zullen de databanken gezuiverd en inhoudelijk gelijkgestemd moeten worden, zullen de koppelingen naar het GIS-systeem eventueel moeten herzien worden, enz. En dan denken we nog niet aan het scenario dat er een integratie moet bewerkstelligd worden tussen pakketten van verschillende leveranciers.

2.2 Toenemend kwaliteitsbewustzijn

Verhoogde kwaliteit vertaalt zich in hogere eisen op het vlak van ICT en meer en betere managementinformatie.

Mede als gevolg van de sterkere klantgerichtheid van organisaties is er een toenemend kwaliteitsbewustzijn. Wensen van burgers moeten niet alleen boven water komen, maar deze informatie moet ook terecht komen bij de juiste functionarissen en vertaald worden in verbeteringen. Ook binnen de organisatie dient er een constante feedback over de kwaliteit van de (tussen)producten en de processen te zijn. In sommige organisaties komen de sterke klantgerichtheid en het toenemende kwaliteitsbewustzijn tot uiting in kwaliteitsprojecten. Uiteraard stellen deze kwaliteitsprojecten hoge eisen aan de informatievoorziening. Zo zien we (momenteel voornamelijk bij de hogere overheden) een toenemende vraag naar rapporteringsystemen ontstaan, de zogenaamde "Management Informatie Systemen", kortweg MIS. Goede managementinformatie geeft inzicht in geleverde prestaties en is een goede tool om toekomstige prestaties tijdig te beïnvloeden. Het geeft informatie over de realisatie van strategische doelstellingen en laat zien hoe de operationele processen worden uitgevoerd.

2.3 Partnerships met andere overheden

Steeds meer en complexere integratievraagstukken

De noodzaak om transparantie, synergetische en schaalvoordelen te behalen middels bijvoorbeeld het bundelen van expertise en kostenreductie, om zo een betere dienstverlening tegen een lagere kostprijs te verkrijgen, dwingt openbare besturen tot samenwerking. Deze samenwerkingsverbanden stellen hoge eisen aan de informatievoorziening voor en tussen de verschillende partners. Het op één lijn brengen of het integreren van de verschillende systemen is een complex en tijdrovend traject. Denken we maar aan concrete Belgische voorbeelden, zoals o.a. het project "Ondersteund Centrum GIS

Vlaanderen”, de projecten rond de diverse kruispuntdatabanken KSZ¹ en KBO², enz...

Deze nood tot samenwerking heeft zich vertaald in een samenwerkingsakkoord dat de federale overheid in maart 2001 heeft gesloten met alle gewesten en gemeenschappen. Hierin staat de uitdrukkelijke wens geformuleerd om ook samen te werken met provincies en gemeenten. Het houdt onder meer in dat de verschillende overheden, met respect voor ieders specifieke bevoegdheden, zich verbinden tot het aanbieden van elektronische diensten op een gecoördineerde en geïntegreerde manier.

2.4 *Procesgericht & projectmatig denken*

*ICT ter ondersteuning
van Business Process
Reengineering*

In het kader van e-government en/of onder financiële druk worden diverse projecten gestart om door het herontwerpen van vaak functioneel georiënteerde bedrijfsprocessen te komen tot een radicale prestatieverbetering in termen van kwaliteit, kosteneffectiviteit, snelheid en flexibiliteit. Met name de mogelijkheden van de moderne informatietechnologie zijn hierbij onmisbaar. De informatievoorziening moet hiertoe vrijwel altijd volledig opnieuw worden opgezet, hetgeen leidt tot grootschalige en (meestal ook) langdurige projecten.

3 Consequenties voor ICT-projecten

*Organiseren en
tegelijktijd
automatiseren*

Als gevolg van de organisatorische en snelle technologische evolutie binnen de ICT-sector is informatievoorziening, in een groot aantal gevallen, niet enkel uitsluitend een kritisch hulpmiddel, maar wel een strategisch productiemiddel geworden. De verantwoordelijkheid voor de besturing en de beheersing van ICT verschuift van het automatiseringsmanagement naar het lijnmanagement en soms zelfs naar het topmanagement. Moderne technologieën worden ingevoerd en de rol van de gebruiker, in casus de proceseigenaar, bij het ontwikkelen van nieuwe informatievoorziening wordt steeds prominenter. Kortom, het jarenlang gehanteerde credo “eerst organiseren en dan automatiseren” verschuift naar “organiseren en tegelijktijd automatiseren”.

*Risico's zijn niet te
vermijden*

We kennen allemaal wel een project dat in een “runaway”-situatie terecht is gekomen, of een projectverloop waarbij ofwel de geplande tijd ofwel de geplande kosten aanzienlijk overschreden werden. Dergelijke problemen kan men niet ontlopen door simpelweg te besluiten om dit soort complexe projecten dan maar niet uit te voeren. Immers, in bijna alle organisaties is ICT tegenwoordig een essentiële “productiefactor”: het niet uitvoeren van dergelijke projecten betekent dat het gevaar bestaat dat verplichtingen niet meer

¹ KSZ: Kruispuntdatabank van Sociale Zekerheid.

² KBO: Kruispuntdatabank van Ondernemingen.

kunnen nagekomen worden. Er is sprake van een “risicoparadox”. Ondanks deze risico’s moeten de besturen dit soort projecten toch uitvoeren.

4 De meest voorkomende valkuilen en kritieken

Dat men gedwongen is (riskante) ICT-projecten uit te voeren, betekent niet dat men maar lijdzaam moet gaan zitten hopen dat dit project een uitzondering op de regel wordt. De slaagkans van een project kan namelijk aanzienlijk verhoogd worden door inventarisatie van en bezinning over de risico’s die men loopt. Wie voorbereid is op mogelijke valkuilen kan hierop pro-actief, reeds van in de bestekfase, inspelen.

4.1 Onrealistisch en/ of onduidelijk gedefinieerd verwachtingspatroon

*Te veel wensen binnen
binnen een te beperkt
tijdsbestek, met te weinig
middelen*

Veel automatiseringsprojecten worden zodanig slecht opgestart dat de kans om te mislukken eigenlijk al meteen is ingebakken. De opdrachtgever wil, zo hij dat al weet, te veel en dat vaak ook binnen een te beperkt tijdsbestek. De opdrachtnemer, die dat als geen ander zou moeten weten, heeft zijn eigen belangen om de automatiseringsillusie niet meteen terug te brengen tot een verwachtingspatroon van meer reële proporties. Veel besturen stellen niet de juiste vragen aan hun potentiële opdrachtnemers. Wijzigingen in de gewenste functionaliteiten gedurende de loop van het project zijn, mede als gevolg daarvan, eerder regel dan uitzondering. Ook wordt nog te veel uitgegaan van de bestaande situatie als voorwerp van automatisering en ontbreekt het aan het inzicht dat automatiseren per definitie leidt tot reorganiseren. Dat voor het welslagen van een project de vroegtijdige inbreng van de aanstaande gebruikers absolute voorwaarde is, realiseert men zich eveneens nog vaak onvoldoende.

Think big, act small

Onze ervaring leert ons dat veel organisaties nauwelijks de tijd nemen om een visie op de toekomst te ontwikkelen, waarbinnen het automatiseringproject zich moet kaderen. En dat terwijl een goed onderbouwde visie helpt om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en medewerkers helderheid geeft over de richting en strategische doelstellingen, waarbinnen het automatiseringsproject zich moet ontwikkelen. Binnen het visionair denken bestaat het gevaar dat automatiseringsprojecten te grootschalig en bijgevolg niet uitvoerbaar worden. De slogan “think big, act small” schetst de juiste instelling. Het opsplitsen van een groot automatiseringsproject in verschillende fases heeft zijn nut in de praktijk reeds meermaals bewezen. Deze methodiek wordt vooral bij de ontwikkeling van o.a. Management Informatie Systemen, op basis van datawarehousing, met succes toegepast. Men spreekt hier niet van fases, maar van iteraties. Een iteratie behelst meestal een beperkt aantal rapporten, welke ontwikkeld dienen te worden.

*Onderschatting
complexiteit*

Een belangrijke oorzaak van het uitlopen van projecten en van budgetoverschrijdingen is dat, bij de eerste raming van de omvang, vrijwel altijd sprake is van onderschatting van de verschillende aspecten van het project. De reden hiervoor is eigenlijk heel eenvoudig: de eerste raming wordt meestal gemaakt

op basis van zeer globale specificaties van de toekomstige organisatie, de nieuwe werkwijze, de benodigde ondersteuning van IT en de vereiste verandering. Meestal wordt geen rekening gehouden met de risicofactor “ontbrekende functionaliteiten wegens onbekend in dit stadium” en bovendien wordt de complexiteit vaak onderschat (op een hoog niveau lijkt alles eenvoudig). Het continu groter worden van een project, als gevolg van die aanvankelijke onderschatting, kan het project als een soort “zwarte schaduw” achtervolgen. Immers, hoewel de uiteindelijke omvang best reëel kan zijn, wordt de indruk dat het project niet onder controle is, doordat men regelmatig terug moet gaan naar het management met het verzoek om een groter budget te krijgen, de indruk. Een mogelijke oplossing is om te werken met een reservebudget, het zogenaamde “contingency”. In het algemeen situeert de contingency zich tussen de 10 tot 20% van het gecalculeerd budget.

4.2 *Onvoldoende klantkritische houding*

Commercieel onvermogen

En dan is er nog een attitudeprobleem bij veel ambtenaren in de omgang met mensen uit de markt. Archaïsch of niet, het doet zich nog altijd voor en manifesteert zich meestal in een onvoldoende zakelijke distantie tot de opdrachtnemer. Het onvermijdelijke gevolg is een weinig assertieve houding, waarbij de opdrachtnemer onvoldoende kritisch wordt opgevolgd, en nog minder wordt afgerekend op zijn creatie van toegevoegde waarde. De praktijk leert dat noch de opdrachtgever noch de opdrachtnemer baat heeft bij zo'n wijze van ‘samenwerking’. Bovendien gaat het, daar waar de overheid als opdrachtgever optreedt, om de besteding van gemeenschapsgelden en ook dat wordt wel eens te gemakkelijk vergeten.

Ook het andere uiterste doet zich geregeld voor. Hier geraakt de opdrachtnemer, omwille van gemaakte fouten of als gevolg van omstandigheden, in een te zwakke positie, waarbij de opdrachtgever hiervan misbruik maakt. De opdrachtgever perst de opdrachtnemer als een citroen uit. De opdrachtgever kan dit doen, maar moet zich bewust zijn van zijn langetermijnrelatie met diezelfde opdrachtnemer. De "uitgeperste" opdrachtnemer zal in voorkomend geval altijd proberen de kosten te recupereren op een later tijdstip, d.m.v. verhoogde prijszetting van uitbreidingen of, nog erger, door het verlagen van de kwaliteit van de dienstverlening.

Als opdrachtgever moet u er zich bewust van zijn dat de opdrachtnemer winst moet maken. Elke opdrachtnemer kan zich enkele verlieslatende projecten veroorloven, maar dit mag niet structureel zijn. Van zodra dit het geval is, komt ook de continuïteit van het project (of business) in gevaar. De kunst bestaat er als opdrachtgever in, in voorkomend geval, om een goede balans te vinden, bijvoorbeeld door gedeeltelijk de meerkosten te dragen. Dit zal goodwill creëren bij de opdrachtnemer en zal u behoeden voor negatieve elementen op lange termijn.

4.3 *Te passieve houding vanwege de leverancier*

Leveranciers moeten kunnen meedenken en innoveren

Tegenover die kritiek op de overheid als opdrachtgever staat tevens kritiek op de markt als opdrachtnemer, bijvoorbeeld dat sommige opdrachtnemers wel erg gemakkelijk meegaan in de automatiseringsillusies van de klant. Daarbij lijkt het soms wel dat dit à fortiori geldt wanneer de overheid de klant is. Er wordt immers toch wel betaald en de overheid klaagt zelden wanneer een project fors uitloopt. Dat verwachtingspatroon appelleert niet bepaald aan een gezonde realiteitszin bij de opdrachtnemer, waarbij het gaat om de haalbaarheid van al te pretentieuze automatiseringsaspiraties van de overheid. Toch mag die realiteitszin, alle commerciële verlokkingen ten spijt, wel degelijk van de opdrachtnemer worden verwacht, vooral wanneer deze eigenlijk ook als adviseur van de opdrachtgever optreedt. De onmiskenbare leveranciersdominantie in de automatiseringsbranche kent nu eenmaal haar juridische schaduwkanten in de vorm van onderzoeks- en informatieplichten en stelt hoge eisen aan het 'goed opdrachtnemerschap', zoals de wetgever dat heeft gekwalificeerd. Het eenvoudig afschuiven van risico's op de opdrachtgever past daar niet bij.

4.4 *Afhankelijkheid wordt in de hand gewerkt*

Duidelijke rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden

Die specifieke verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer zou trouwens ook nog eens tot herbezinning moeten leiden op het vlak van de diversiteit aan taken die veel opdrachtnemers nu nog allemaal voor de opdrachtgever vervullen. Ontwerpen, bouwen en adviseren, het is wel erg veel van het goede in dezelfde hand. Om te voorkomen dat de groeiende complexiteit gaat leiden tot de oplevering van onbeheersbare informatiesystemen, is de inbreng van een gekwalificeerd ontwerper noodzakelijk. Immers, hogere kwaliteit van het ontwerp leidt altijd tot hogere kwaliteit van de resulterende informatievoorziening. Een duidelijk onderscheid tussen de verschillende ontwikkelingsfasen draagt bovendien bij tot een heldere toedeling en afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Wij zijn van mening dat de vakgebieden, die zich bezighouden met het ontwikkelen van informatievoorziening, te weten informatiekunde en informatica, gegroeid zijn conform de rolverdeling tussen architect en aannemer in de bouwwereld. Grofweg spreken wij, in overeenstemming met de bouwwereld, ook voor informatievoorziening over architecten en aannemers, of meer bepaald infotecten¹ en systeemaannemers. Het ontwerp afzonderlijk aanbesteden aan infotecten zou bijgevolg al een stap in de goede richting zijn.

4.5 *Contractfase*

Contracten zijn meestal niet op maat gemaakt voor ICT-projecten

Ook komt de juridische component van het opdrachtgeverschap vaak te laat in beeld. Alle fraaie clichés van samenwerken en partnership ten spijt, heeft

¹ Infotect: informatie-technologische architecten

het geven van een opdracht nu eenmaal vele, vaak ingewikkelde, juridische consequenties. Het is niet verstandig die te negeren of de beoordeling daarvan uit te besteden aan technici en managers. Dat geldt zeker voor automatiseringsopdrachten die vaak complexe juridische bouwwerken zijn met elementen van koop, aanneming van werk en dienstverlening. Verwachtingen ten aanzien van gebruiks- en beheersmogelijkheden, aansprakelijkheden, garanties en te volgen procedures, moeten in het gezamenlijk belang van de partijen duidelijk worden vastgelegd.

Contracten mogen geen noodzakelijk kwaad zijn

De ervaring leert trouwens dat de juridische expertise niet alleen vaak onvoldoende wordt ingeschakeld bij de totstandkoming van de overeenkomst, maar ook wanneer bij de uitvoering daarvan geschillen ontstaan. Vaak maken partijen geen gebruik van voor die situatie bedoelde of zelfs verplicht voorgescreven contractuele bepalingen. Dat is op zich niet zo erg wanneer daarvan bewust wordt afgezien, doch dat blijkt maar zelden het geval te zijn. Meer dan eens worden voorgescreven termijnen overschreden en worden overeengekomen boetes eenvoudigweg niet geïnd. Zelfs een formele eindacceptatie, al dan niet met kwaliteitscontrole, blijkt voor softwareprojecten in de praktijk geen regel te zijn. De waarde van een contract wordt daarmee ernstig miskend. Dat is namelijk bedoeld om te worden beheerd en gebruikt, en niet om, na ondertekening, te worden bijgezet in het archief.

4.6 *Aanbesteden en onderhandelen*

Rigide aanbestedingsrichtlijnen

De aanbestedingsrichtlijnen verdienen, bij de rol van de overheid als opdrachtgever, bijzondere aandacht. Die kunnen specifieke consequenties hebben voor de aanbesteding van automatiseringsopdrachten, bijvoorbeeld dat, behoudens in de richtlijnen genoemde uitzonderingen, niet met potentiële opdrachtnemers mag worden onderhandeld. Het commerciële onvermogen van de overheid als opdrachtgever lijkt daarmee getransformeerd tot een gereglementeerde deugd. Toch kan worden betwijfeld of zij werkelijk gebaat is met de bijna rigide aanbestedingsprocedures die enkel ruimte laten voor het geven van aanvullingen en verduidelijkingen op het programma van eisen en de offerteaanvraag, zonder dat dit mag leiden tot wijzigingen van de hoofdpunten. Waar het geven van concrete opdrachten op meerdere terreinen moeilijk kan zijn, geldt dat à fortiori voor ICT-projecten. Bovendien stuit bijstelling van de aanbestede opdracht in de uitvoeringsfase gemakkelijk op het bezwaar als zou die daardoor inhoudelijk worden gewijzigd, hetgeen evenmin is toegestaan. Partijen zijn nu eenmaal gehouden aan een strikte uitvoering van wat eerder is afgesproken, ook al zou wijziging van de omstandigheden in de loop van het project eigenlijk nopen tot aanpassing aan de nieuwe werkelijkheid. Dat leidt tot een geforceerde rigiditeit in plaats van tot de wenselijke flexibiliteit.

4.7 *Administratieve rompslomp*

Eén van de meest gehoorde klachten bij overheidsopdrachten is het administratief parcours dat afgelegd moet worden. Deze klacht wordt, zowel door de opdrachtgevers als door de opdrachtnemers, erkend. Deze administratieve

handelingen vloeien echter voort uit twee processen, welke elkaar kruisen, nl. het aanbestedingsproces en het beslissingsproces.

Kwalitatieve selectiecriteria

De wetgever heeft, binnen het kader van de wet op de overheidsopdrachten diverse risicovermijdende maatregelen voorzien op het vlak van de kwaliteit van de opdrachtnemer, met name de zogenaamde kwalitatieve selectiecriteria. Hierin vinden we volgende groepen van kwalitatieve selectiecriteria terug:

- uitsluitingscriteria;
- criteria ten behoeve van de financiële en economische draagkracht van de inschrijver;
- criteria ten behoeve van de technische bekwaamheid van de inschrijver.

Lage administratieve drempel mogelijk

De wetgever heeft de uitsluitingscriteria zelf bepaald en aangegeven door welke attesten, getuigschriften of uittreksels aangetoond kan worden in welke status de inschrijver zich bevindt. De wetgever heeft niet bepaald wie deze documenten moet aanleveren. Indien u, als opdrachtgever, het thema ‘vereenvoudigde administratie’ hoog in uw vaandel draagt, kan de opdrachtgever deze handelingen overnemen van de inschrijvers. Er bestaat echter één uitzondering, nl. het RSZ-attest. Hierbij stelt de wetgever uitdrukkelijk dat de inschrijver zelf het RSZ-attest moet voorleggen.

Stem de kwalitatieve criteria af in functie van het project

Op het vlak van de criteria van de financiële, economische en technische bekwaamheid biedt de wetgever de keuze uit verschillende mogelijkheden. Ook hier neemt de wetgever geen standpunt in omtrent hoe en door wie deze informatie moet aangereikt worden. Als opdrachtgever kunt u zelf de balansen opvragen bij de nationale bank en deze vervolgens evalueren. Wat we meestal vaststellen, is dat opgenomen kwalitatieve criteria niet in verhouding staan tot de orde grootte en complexiteit van de opdracht. Als opdrachtgever moet u er zich van bewust zijn, dat u verplicht bent om elk element dat u vraagt of opgeeft, grondig te evalueren. Indien u, als opdrachtgever, de balansen opvraagt, hou er dan degelijk rekening mee dat u in staat moet zijn om commerciële balansen te evalueren. Ook langs de kant van de kandidaat-inschrijvers worden overdreven kwalitatieve selectiecriteria als overlast beschouwd. Nog altijd doet een groot gedeelte van de markt niet mee aan openbare aanbestedingen, omdat de administratieve verplichtingen te zwaar zijn.

Vergeet de handtekeningbevoegdheid niet!

Eigenaardig genoeg wordt het belangrijkste administratief element door verschillende opdrachtgevers over het hoofd gezien. Zowel de wetgever als de Raad van State zijn zeer éénvoudig op het vlak van handtekeningbevoegdheid. Waar in de privésector een bedrijf juridisch aansprakelijk blijft voor documenten die ondertekend zijn door een medewerker van die organisatie, zelfs wanneer die medewerker niet bevoegd was, stelt de wetgever uitdrukkelijk dat een offerte als ongeldig beschouwd moet worden wanneer deze niet ondertekend is door een gemachtigd persoon.

Opdrachtnemer zal zijn offertes grondiger en gedetailleerder moeten uitwerken in de openbare sector dan in de privé sector.

Het is nog steeds zo dat bij overheidsopdrachten de kandidaat-inschrijver zijn offerte grondiger en meer gedetailleerd moet uitschrijven dan in de privésector. In de privésector aanvaardt men dat een basisofferte aangevuld wordt met een mondeling gedeelte en dat enkel de essentiële elementen van de mondelinge gesprekken op papier worden gezet. Doordat de overheid werkt met publieke middelen, en dus een hoge transparantie d.m.v. motivatie moet voorleggen, moeten de offertes grondiger uitgewerkt zijn dan in de privésector.

Bijkomende administratie ten behoeve van de transparantie is onvermijdelijk

Ook voor de opdrachtgever vertaalt deze hoge transparantie zich, d.m.v. motivatie, op de kruising van het aanbestedingsproces en het beslissingsproces. Ambtenaren kunnen nu eenmaal niet “even snel mondeling” de diverse offertes toelichten aan het beslissingsorgaan. Deze laatste is verplicht om haar beslissing schriftelijk te motiveren. Een vermelding “conform bespreking” volstaat niet voor de wetgever. Bijkomende interne administratie is bijgevolg onvermijdelijk, alhoewel deze in wezen niets te maken heeft met het aanbestedingsproces. Deze bijkomende administratieve handelingen kunnen, mits een goede coördinatie tussen het aanbestedingsproces en het beslissingsproces, beperkt blijven, omdat veel informatie opnieuw gebruikt kan worden.

4.8 *Het duurt altijd zo lang*

De wet op de overheidsopdrachten voorziet diverse verplichte termijnen in het aanbestedingsproces. In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht, heeft de wetgever slechts twee cruciale termijnen gedefinieerd, zijnde de ontvangsttermijn van de offertes en de termijn om beroepsprocedures op te starten. Alle andere vermelde termijnen beïnvloeden het tijds kader van idee tot start van de uitvoering niet, heeft de opdrachtgever zelf in de hand, of kunnen informeel opgevangen worden.

Werk verlegt zich van opdrachtgever naar opdrachtnemer

Op het vlak van termijnen heeft de wetgever diverse ontvangsttermijnen gedefinieerd, afhankelijk van de gekozen gunningwijze. Deze ontvangsttermijnen gaan van 15 tot 52 kalenderdagen, indien geen beroep gedaan wordt op een spoedprocedure. Vanuit het standpunt van de opdrachtgever worden deze termijnen dikwijls als “verloren” beschouwd, of m.a.w. als een termijn het dossier stil ligt. Deze redenering is echter onjuist. In tegenstelling tot de privésector, waar binnen deze termijn regelmatige contacten tussen beide partijen bestaan om een kwalitatieve offerte te maken, valt de communicatie bij overheidsopdrachten stil tot maximaal het strikt wettelijke via openbare informatievergaderingen. Het effectief uitvoerend werk wordt binnen deze termijn uitgevoerd door de kandidaat-inschrijvers.

Juiste aanbestedingsstrategie voorkomt vertraging

Wel komt het regelmatig voor dat de minimale wettelijke termijn te lang is in functie van de complexiteit van de opdracht. Bij Europese opdrachten kan dit euvel opgevangen worden door het principe van enuntiatieve aankondiging, waardoor de termijn van 52 kalenderdagen teruggebracht kan worden naar 36 en, gecombineerd met een spoedprocedure, zelfs tot 22 kalenderda-

gen. Bij nationale aanbestedingen beschikken we niet over dergelijke aanpak, doch de standaard ontvangstermijnen zijn al een stuk redelijker, zijnde 36 kalenderdagen bij een algemene offerteaanvraag en 15 kalenderdagen bij een beperkte procedure. Bij een spoedprocedure kunnen voornoemde ontvangstermijnen inkrimpen tot 10 kalenderdagen. Bij onderhandelingprocedures zonder bekendmaking voorziet de wetgever zelfs geen minimale termijn. Kortom, de wetgever heeft voldoende mogelijkheden gedefinieerd, waardoor even snel en flexibel gehandeld kan worden als in de privésector. Voorwaarde is echter wel dat de juiste aanbestedingsprocedure gekozen wordt in functie van de complexiteit en de ordergrootte van de opdracht. Laten we eerlijk zijn: de gemiddelde offerteduur in de privésector bij een gemiddelde opdracht ligt ook rond de 14 kalenderdagen.

Oprachtnemer moet het initiatief nemen inzake beroepstermijnen

Een tweede belangrijke termijn is de beroepstermijn. Wettelijk hebben de inschrijvers, welke de opdracht niet hebben binnengehaald, een termijn van 60 kalenderdagen om een beroepsprocedure op te starten bij één van de officiële instanties. Dit betekent echter niet dat de opdrachtgever 60 kalenderdagen moet wachten vooraleer hij kan starten met de uitvoering van de opdracht. In principe kan de opdrachtgever direct starten. Het gevaar bestaat er dan echter dat, ingeval er een beroepsprocedure opgestart wordt, de opdrachtgever in een juridisch vacuüm terechtkomt. De omzendbrief van 10 december 2003 van de Eerste Minister formuleert aanbevelingen om dit te vermijden. Samengevat: hier wordt aanbevolen om, gelijktijdig met het schrijven, waarbij de gemotiveerde toewijzingsbeslissing overgemaakt wordt, voor de niet-geselecteerde inschrijver een paragraaf te voorzien. In deze paragraaf wordt de termijn bepaald, waarbinnen de niet-geselecteerde inschrijver een schriftelijke kennisgeving moet geven ingeval hij overweegt om een beroepsprocedure op te starten. De termijn, waarbinnen de niet-geselecteerde inschrijver moet antwoorden, wordt vrij bepaald door de opdrachtgever. Een betekening van de opdracht wordt dan uitgesteld totdat de termijn van kennisgeving verstreken is.

Beslissingsproces vertraagt het aanbestedingsproces

Het beslissingsproces is het proces, waarbij het politiek apparaat (bij lokale overheden zijn de beslissingsorganen de gemeenteraad en het college) beslissingen neemt. Aangezien deze beslissingsorganen slechts op geregelde tijdstippen samenkomen om te beslissen, treedt hier inherent een vertraging op. Komt daarbij nog dat binnen overheden, in tegenstelling tot in de privésector, collectief dient gestemd te worden en dat alle beslissingen, in het kader van transparantie naar de aandeelhouder, zijnde de burger, gemotiveerd dienen te worden. Niettegenstaande het beslissingsproces in wezen niets te maken heeft met het aanbestedingsproces zorgt het onvermijdelijk voor vertragingen.

Wees transparant omtrent een realistische aanbestedingsplanning

Alle andere termijnen, zoals de termijn die nodig is voor het opmaken van het lastenboek of de termijn die nodig is voor de offertevergelijking, bepaalt de opdrachtgever zelfstandig. Hier speelt dus de efficiëntie van de opdrachtgever mee. Wel adviseren wij om, reeds van in het begin en, indien mogelijk, ook in het bestek, een planning te vermelden, dit om te vermijden dat de op-

drachtgever om de haverklap een commercieel persoon van de kandidaat-opdrachtnemer aan de lijn krijgt. Best is wel om realistische termijnen te vermelden, anders komt uw imago als opdrachtgever in het gedrang. Een beslissing, welke ettelijke weken te laat komt, straalt geen efficiënte organisatie uit.

*Niet te vermijden
vertragingen*

Waarom worden aanbestedingen dan als een tergend traag proces ervaren? Enerzijds omdat verschillende partijen de wettelijke termijnen en geplogenheden niet kennen, anderzijds omdat de termijnen van het aanbestedingsproces en het beslissingsproces elkaar in de hand werken, waardoor een project soms ettelijke weken letterlijk stilligt. Een degelijke planning kan al veel helpen, maar regelmatig kunnen vertragingen niet vermeden worden.

4.9 Kwaliteit van de projectleider is onvoldoende

*Ervaren projectleiders
zijn noodzakelijk*

ICT-projecten kenmerken zich door een grote verscheidenheid aan inhoudelijke aspecten, betrokkenheid van verschillende organisatieonderdelen (of nog erger verschillende organisaties), en potentieel ingrijpende effecten op de werking van de organisatie. Dat stelt hoge eisen aan de projectleider. Een projectleider moet om te beginnen kennis en ervaring hebben op inhoudelijk gebied, met het inrichten van organisaties en bedrijfsprocessen, met de ICT-component en met het begeleiden van veranderingstrajecten. Daarnaast dient de projectleider zicht te hebben op de hogere doelstelling van het project, zodat hij sturing kan geven aan het besluitvormingstraject en zodoende een ernstige gesprekspartner voor het management van de organisatie is.

*Beheer van de
projectafbakening*

In de loop van een project worden projectleiders niet zelden geconfronteerd met een voorstel tot wijziging van de aanpak of van de omvang van het project. Al te vaak moet dan achteraf worden geconstateerd dat de op dat moment opgestelde planning veel te optimistisch blijkt te zijn geweest. Hoe verder in het project, hoe groter (relatief gesproken) dit effect. Eenmaal op pad blijkt het moeilijk om realistische schattingen te blijven geven. Vaak overheerst het gevoel: dat doen we er wel even bij, hetgeen dan later (aanzienlijk) blijkt tegen te vallen. Dit wordt projectleideroptimisme genoemd.

5 Pro-actieve aanbevelingen om de valkuilen te vermijden

*Ontwikkeling zakelijk
instinct*

De overheid zal zich veel beter als klant moeten organiseren. Daarbij zal extra aandacht moeten worden besteed aan de mensen die deel uitmaken van de projectgroepen en die belast worden met de selectie, de aanschaf en de ontwikkeling van nieuwe automatiseringssystemen. Eigenschappen als kritisch, assertief en zakelijk verdienen daarbij bijzondere aandacht.

Aanbestedingsstrategie uitwerken

Kies de juiste aanbestedingsprocedure. De wet op de overheidsopdrachten voorziet in diverse elementen de mogelijkheid om toch flexibel te zijn tijdens het aankoopproces. Artikel 17, §3, 4^{de} lid¹ (W. 24.XII.1993 – Overheidsopdrachten) wordt dikwijls gebruikt bij softwareprojecten. Aangezien softwareontwikkeling als een dienst wordt beschouwd, geeft de toepassing van dit artikel de mogelijkheid om een onderhandelingsprocedure op te starten, ongeacht de budgettaire raming van het project.

Zoals de naam het zelf al zegt, was het de doelstelling van de wetgever om, bij de herziening van de wet van de overheidsopdrachten in 1993, bij een onderhandelingsprocedure openbare besturen de mogelijkheid te geven om te onderhandelen. Het was dus niet zijn intentie om opdrachten “onderhands” toe te kennen. Marktverkenning en in concurrentie stellen behoren ook bij een onderhandelingsprocedure tot de basisuitgangspunten. Om goede onderhandelingen te kunnen voeren en om goed met de markt te kunnen communiceren, moeten beide partijen aan tafel even sterk zijn. Onderhandelingen, waarbij de opdrachtnemer een overwicht heeft aan technische kennis en m.a.w. het bestuur onder tafel praat door gebruik te maken van het technisch jargon, lopen altijd verkeerd en in het nadeel van het opdrachtgevend bestuur af. Daarom is de aanwezigheid van specifieke ICT-kennis in eigen kring onvermijdelijk. Besturen moeten daarom investeren in de ontwikkeling van hun eigen ICT-mensen, zowel op het technisch vlak als op het ICT-strategisch vlak.

Huur de expertise in die u niet heeft

Bezit u bepaalde expertise niet tijdens de opmaak van het lastenboek, het selectieproces of de uitvoering, dan adviseren wij u om u te laten bijstaan door externe onafhankelijke consultants. Er is niets op tegen om externe expertise in te huren op voorwaarde dat deze een aantoonbaar toegevoegde waarde heeft. Maar ook dan blijft kritisch opvolgen noodzakelijk.

Voorwerp van de opdracht concreet en kwalitatief uitschrijven

Er moeten ook strengere eisen worden gesteld aan opdrachtformuleringen. Enige bescheidenheid, ten aanzien van nut en noodzaak van voornemens tot automatisering, alsmede bij een te gemakkelijke voorkeur voor ‘state of the art’-techniek, kan geen kwaad. Daarnaast adviseren wij om de functionele bepalingen te classificeren in functie van zijn noodzakelijkheid. Een veel gebruikte methodiek is de MOSCOW-methodiek. Per beschreven functionaliteit wordt een prioriteit toegekend. Volgende prioriteiten worden onderscheiden:

- ‘M’ staat voor “Must Have” en is onontbeerlijk (absolute minimale bepaling);

¹ Artikel 17, §3, 4^{de} lid bepaalt “In het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van DIENSTEN: de aard van de dienst zodanig is dat de specificaties van de opdracht niet kunnen bepaald worden met voldoende nauwkeurigheid om de toewijzing toe te laten volgens de procedure van offerte-aanvraag”



- 'S' staat voor "Should Have" en is een belangrijke meerwaarde indien deze functionaliteit aanwezig is. Dit betekent enerzijds dat de offerte nog regelmatig is indien u deze functionaliteit niet heeft, maar anderzijds dat een aanbieder waar deze wel aanwezig is, een competitief voordeel in handen heeft;
- 'C' staat voor "Could Have" en geeft aan dat de gevraagde functionaliteit interessant is, maar niet strikt noodzakelijk, doch in overweging zal genomen in functie van zijn kosten/baten ratio;
- 'W' staat voor "Would Have" en is een optionele functionaliteit.

De "hoe-vraag" is even belangrijk als de "wat-vraag"

Focus u niet alleen op de "wat-vraag" bij de opmaak van het lastenboek, maar ook op de "hoe-vraag". Hoe denken wij deze nieuwe software te implementeren, welke problemen op het vlak van organisatie voorzien wij al, hoe denkt de opdrachtnemer hierop te anticiperen, hoe zal de opdrachtnemer zijn project beheren. We adviseren uitdrukkelijk om al reeds bij de opmaak van het lastenboek hieromtrent één of meerdere hoofdstukken aan te besteden. Typische voorbeelden zijn de projectmanagementstructuur, maar ook een korte beschrijving van (veranderings-)problemen bij gebruikers, welke verwacht kunnen worden, enz.... De resultaten van de "hoe-vraag" worden typisch neergeschreven in een realisatie- en beheersplan. Om inschrijvers te stimuleren om na te denken over de "hoe-vraag", adviseren wij om dit element op te nemen in de gunningcriteria.

Aangepaste gunningcriteria voor software

Ook de gunningcriteria zijn dikwijls niet aangepast voor het selecteren van een ICT-oplossing. Een softwarepakket wordt dikwijls op het "gevoel" aangeschaft. Meestal wordt de aangeboden functionaliteit beperkt geëvalueerd en wordt sterk afgegaan op de gebruiksvriendelijkheid. De ISO 9126-standaard biedt echter een kader om gestructureerd software te evalueren. De ISO 9126-standaard heeft als titel 'Vocabulary to define software quality'. De standaard is in feite het woordenboek om softwarekwaliteit te definiëren. De standaard geeft aan dat er zes karakteristieken zijn, verfijnd in 21 subkarakteristieken. Deze zes karakteristieken zijn:

- Functionaliteit: voldoet de software aan de gestelde bepalingen, in welke mate is de functionaliteit accuraat, zijn er voldoende beveiligingsniveaus, is de software open, in welke mate voldoet de software aan de wettelijke bepalingen, enz...?
- Betrouwbaarheid: is de software matuur, binnen welke fouttolerantie kan de software werken en hoe snel kan de software terug operationeel gesteld worden bij een fout?
- Bruikbaarheid: naast de klassieke gebruiksvriendelijkheid wordt binnen deze karakteristiek ook de leercurve geëvalueerd en wordt de software beoordeeld in functie van zijn bruikbaarheid om de bedrijfsprocessen te automatiseren?
- Efficiëntie: wordt de software als snel ervaren, moeten niet teveel extra handelingen uitgevoerd worden, hoeveel resources zijn nodig om de software up-and-running te houden en te gebruiken?



- Onderhoudvriendelijkheid: hoe gemakkelijk kan de software aangepast worden aan de noden van de opdrachtgever, hoe stabiel is de software, biedt de software testing tools aan, enz..?
- Overdraagbaarheid: hoe gemakkelijk kan gemigreerd worden van platform x naar platform y, hoe gemakkelijk kan de software zelfstandig geïnstalleerd worden, enz....?

Opdrachtnemers moeten hun klanten op hun illusies en op de projectrisico's wijzen.

Opdrachtnemers moeten veel kritischer kijken naar de haalbaarheid van automatiseringswensen van de overheid. De onmiskenbare leveranciersdominantie in de IT-branche moet leiden tot een verplichting om vooraf een grondig onderzoek bij de opdrachtgever in te stellen, waarvan de kosten deels voor rekening van de opdrachtgever dienen te komen. Wellicht kan ze een plaats krijgen in de aan de gunning voorafgaande selectieronde. Heeft en houdt de opdrachtnemer twijfels over de uitvoerbaarheid van de opdracht, dan moet hij dat aan de opdrachtgever meedelen met als ultieme verantwoordelijkheid dat hij de opdracht niet aanvaardt. Desondanks, het gewoon van start gaan of het beginnen bouwen zonder specifieke afspraken hieromtrent vooraleer het ontwerp is voltooid, moet tot directe consequenties in de sfeer van de aansprakelijkheid leiden.

Kandidaat-inschrijver moet de gebreken van het lastenboek signaleren

Deze kritische houding van de opdrachtnemer vinden we indirect terug bij artikel 98 van het KB van 8 januari 1996. Dit artikel bepaalt dat, wanneer de kandidaat-inschrijver vaststelt dat hij in de onmogelijkheid is om een prijs te berekenen of dat de vergelijking van de offertes niet meer opgaat (wat dikwijls het geval is bij een slechte opdrachtafbakening en –beschrijving), hij dit onverwijld aan de opdrachtgever ter kennis moet geven, onder de definitie van een “vergissing of leemte”. Dit artikel kan grote gevolgen hebben voor de opdrachtnemer, want door het aannemen van de opdracht erkent hij impliciet dat hij de opdracht volledig begrepen heeft en dat de opdrachtafbakening en –beschrijving voldoende gedetailleerd is.

Contract als werkinstrument

Tot slot verdient de juridische component van het opdrachtgeverschap meer en vroegtijdiger aandacht. Juristen zouden bij voorkeur al bij het maken van offerteaanvragen moeten worden betrokken. Contracten moeten worden ‘gemanaged’ in plaats van opgeborgen.

6 Bedreiging of zegen ?

Aanbesteden hoeft niet te leiden tot een belemmering. Het kan juist een stimulans zijn om eerst grondig na te denken over wat u wenst, welke resultaten u wenst te bereiken, en hoe u deze wenst te bereiken. De opmaak van een degelijk lastenboek met een intern realisatie- en beheersplan zal u behoeden voor niet-succesvolle of verkeerde projecten.

Het opstellen van een degelijk lastenboek met een intern realisatie- en beheersplan kan een zegen zijn, omdat:

- het resultaat niet “Quick and Dirty” zal zijn aangezien het verwachtingspatroon is gedefinieerd;



- de transparantie van de interne doelstellingen (waarom doen we dit project), en bijgevolg ook het draagvlak en betrokkenheid van de gebruiker, zal vergroten.

Als overheid zal u echter altijd geconfronteerd worden met meer administratie dan de privésector. Dit meerwerk aan administratie vloeit voort uit het feit dat openbare besturen nu eenmaal de besteding van publieke middelen moet verantwoorden. Anderzijds sturen deze extra handelingen openbare besturen naar een gemotiveerde beslissing. Zelfs een degelijk uitgeschreven verwachtingspatroon (technisch gedeelte), maar met een onvoldoende uitgeschreven juridisch component (bijv. gunningcriteria, SLA-bepalingen, enz...) zal onverbiddelijk leiden tot een verkeerde product- en/of leverancierskeuze.

Ook op het vlak van doorlooptijd zal een aanbestedingsprocedure meer tijd in beslag nemen dan een aankoopproces in de privésector, doch een door-dachte aanbestedingsstrategie kan veel helpen.

Toch moeten we besluiten dat voornoemde nadelen op het vlak van administratie en vertragingen niet opwegen tegen het voordeel dat aanbestedingsprocessen u verplichten om na te denken over de opdracht en het gewenste verwachtingspatroon.

Ervaart u echter de marktbevraging en/of implementatie als een belemmering, aarzel dan niet om professionele hulp in te roepen. Problemen verdwijnen niet vanzelf en worden meestal enkel groter. Een onafhankelijke ICT-architect kan een uitkomst bieden. Doordat hij zowel de verzuchtingen van de softwarehuizen, de marktgebruiken en de doelstelling van zijn opdrachtgever kent, is de ICT-architect meestal de ideale bemiddelaar in dergelijke projecten.