Bijlage 1: Afwegingskader ICT opdrachten

1 Inleiding

Het kabinet, zet als reactie op de aanbevelingen van de commissie Elias, in op verbetering van het aanbestedingsproces door de uitwerking van een (beleidsmatig) afwegingskader voor ICT projecten, met een van alle projecten, met een ICT-component van tenminste € 5 miljoen. Met dit bedrag wordt aangesloten bij andere ICT trajecten, zoals de toetsing door het BIT. Dit kader helpt inkopers, die betrokken zijn bij een ICT-aanbesteding, een keuze te maken voor het vormgeven van de dialoog met het bedrijfsleven en de wijze van aanbesteden. De toepassing van de vermelde methodieken en procedures beperkt zich in dit afwegingskader tot de mogelijkheden tot contact met het bedrijfsleven voorafgaand en gedurende een aanbestedingsprocedure.

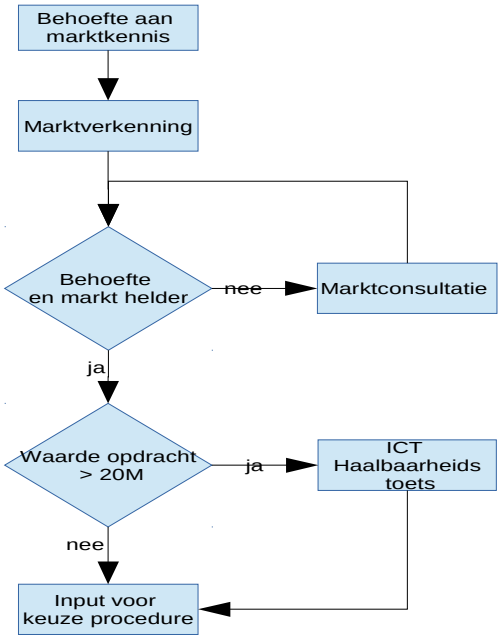
2 Contact met de markt, voorafgaand aan een aanbesteding

Voor het opstellen van een aanbestedingsstrategie is kennis van de markt van groot belang. Vroegtijdige betrokkenheid van de markt, via de methodiek van een marktverkenning of marktconsultatie, is dan ook gewenst. De keuze voor een methodiek hangt af van de fase waarin de voorbereiding zich bevindt en daarmee meestal ook de mate waarin de behoefte duidelijk is, de beschikbaarheid van de gewenste dienst of het gewenste product en het aantal leveranciers dat dit kan leveren. De mate van toegevoegde waarde van het betrekken van het bedrijfsleven is mede afhankelijk van de inkoop- en materiedeskundigheid binnen de eigen organisatie en de complexiteit van de opdracht. Voor alle vormen van marktbenadering geldt dat ze dienen te voldoen aan de basisbeginselen van transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit.

Een marktverkenning is een onderzoek waarbij informatie wordt verzameld over potentiële markten of klanten voor concrete producten, diensten of ideeën. Het kan gaan om het in kaart brengen van nieuwe doelmarkten of concurrenten, maar bijvoorbeeld ook om het vaststellen van (toekomstige) trends op een bestaande markt. Een ander doel van een marktverkenning is om te onderzoeken of de markt geïnteresseerd is in een bepaald project. Daarnaast kan in de marktverkenning eventueel worden onderzocht hoe het project kan worden vormgegeven. Bij de marktverkenning is nog niet bekend of het project doorgang vindt.

Door voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure een marktconsultatie te houden, kan een aanbestedende dienst zijn behoefte scherper krijgen, de haalbaarheid van zijn vraag toetsen, de structuur van de markt verkennen en onderzoeken welke ideeën er in de markt zijn teneinde de opdracht op de meest passende wijze in de markt te zetten. Door te achterhalen wat mogelijk en gangbaar is in de betreffende markt kan een aanbestedende dienst ook meer ruimte bieden aan (onvoorziene) innovatieve oplossingen en kunnen reële eisen worden gesteld waardoor de concurrentie niet onnodig wordt beperkt en ondernemers voldoende toegang hebben tot overheidsopdrachten. De ICT marktspiegel is een voorbeeld van een marktconsultatie.

De ICT Haalbaarheidstoets is een marktconsultatie die verplicht voor ICT aanbestedingen met een waarde groter dan 20 miljoen euro. Het geeft de inkopende partij een indicatie van de haalbaarheid van een ICT-project. In de rapportage wordt een advies gegeven over de manier waarop een ICT-project succesvol kan worden.



3 Aanbestedingsprocedures

Het aanbestedingsrecht ziet primair toe op de procedurele en inhoudelijke eisen in de relatie tussen de aanbestedende dienst en de zich in de markt bevindende aanbieders. Bij het aanbestedingsrecht gaat het er om een zodanige 'ad hoc'-markt te creëren dat daardoor een optimale marktwerking wordt bereikt en de aanbestedende dienst datgene krijgt wat hij wil tegen de beste prijs/kwaliteitsverhouding. Om dit te bereiken is kennis van en contact met de markt van groot belang. Het aanbestedingsrecht kent diverse procedures die dit mogelijk maken.[1] Met de wijzigingen in de aanbestedingwet krijgen aanbestedende diensten meer flexibiliteit bij het toepassen van de aanbestedingsprocedures dan voorheen. Zij kunnen daardoor vraag en aanbod beter op elkaar aan laten sluiten en opdrachten efficiënter in de markt zetten. Voor de ontwikkeling van nieuwe, innovatieve producten, werken en diensten is een aparte procedure opgesteld: het innovatiepartnerschap.

De ervaring leert dat in het ICT domein het contact met de markt vaak plaatsvindt voorafgaand aan een aanbesteding en dat vervolgens de openbare en niet-openbare procedure gebruikt worden. Het kenmerkende verschil tussen de twee procedures is dat de gegadigden en de inschrijvingen bij de openbare procedure tegelijk worden beoordeeld, terwijl dit bij de niet-openbare procedure in twee verschillende ronden plaatsvindt.

De nieuwe aanbestedingswet kent echter ook een aantal algemene procedures waarbij het mogelijk is om direct contact met het bedrijfsleven te hebben tijdens de aanbestedingsprocedure. Dit zijn de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling, het innovatiepartnerschap en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Bij de aanbesteding van grote ICT-projecten kunnen in specifieke gevallen onderhandelingen noodzakelijk zijn om te garanderen dat de levering of dienst voorziet in de behoeften van de aanbestedende dienst.[2]

De aanbestedende dienst past voor het plaatsen van een overheidsopdracht een bepaalde procedure toe, al dan niet na marktconsultatie. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om gebruik te maken van een bijzondere

[1] De commissie Elias benoemt ook de methodiek van Best Value Procurement om de markt te benaderen. Deze methodiek is volgens juridische experts echter niet vrij van juridische risico's (CBA advies 46, 10 februari 2014)

[2] Bij alle procedures, ook de openbare en niet-openbare procedure, is het voor de leverancier mogelijk om schriftelijke vragen te stellen. Deze worden door de opdrachtgever beantwoord in een zogenaamde Nota van Inlichtingen.

procedure, namelijk de prijsvraag. Er zijn meerdere gronden waarop deze procedures toegepast kunnen worden. Om dit te bepalen is veel kennis van de markt noodzakelijk. Dat bevestigt het belang van het vroegtijdig beginnen met de voorbereiding van een aanbesteding. In onderstaand schema wordt aangeven welke procedure onder welke omstandigheden het beste toepasbaar is. De werkelijkheid is in de meeste gevallen veel complexer. Het schema geeft ook geen antwoord op de vraag of een procedure op basis van de genoemde vragen juridisch toegepast mag worden en dient dan ook gelezen te worden als een eerste gedachtevorming. Op de website van PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden, wordt meer informatie over deze procedures gegeven, zoals de condities waaronder een bepaalde procedure toegepast mag worden

Voor wat betreft de kwaliteit van het ICT-product of -dienst geldt dat de aanbestedende dienst de standaarden benoemt die moeten worden gehanteerd; zie ook de Instructie rijksdienst inzake aanschaf ICT-diensten en ICT-producten voor het gebruik van de open standaarden. De leverancier wordt geacht deze open standaarden te gebruiken en uitleg te geven bij afwijken. Verder zal ook nagedacht moeten worden over hoe de kwaliteit van het te leveren product of dienst wordt getoetst bij ontwikkeling en oplevering, aan de hand van welke standaarden en methoden of toetsen dit zal moeten plaatsvinden. Factoren die in grote lijnen bepalend zijn voor de keuze van de meest geschikte aanbestedingsprocedure zijn: de mate waarin de markt zonder onderzoek en ontwikkeling het gewenste product of dienst kan leveren; de mate waarin de eisen gespecificeerd kunnen worden en het aantal potentiële leveranciers en de structuur van de markt.

De keuze voor een bepaalde methodiek of procedure is niet in de aanbestedingswet vastgelegd. Omdat een inkooptraject van een dergelijke omvang meestal maatwerk is, zijn er veel factoren die deze afweging bepalen. Deze keuzes worden bijvoorbeeld ingegeven door een moment opname van een marktsituatie die niet altijd stabiel is. Dat betekent dat een andere prioritering of een veranderende marktsituatie kan leiden tot een andere keuze. De keuze voor een bepaalde procedure gaat dan ook uit van de professionaliteit van het inkoopteam.

