

The background of the slide is a black and white photograph showing two hands, one from the left and one from the right, holding silver pens. They are positioned over a document, as if about to sign or write. The image is slightly blurred, focusing on the hands and pens. The overall tone is professional and business-oriented.

PIANOo

# Zachte én harde factoren bepalend voor toepassing functioneel specificeren

Eindrapportage van de inventarisatie van factoren die van invloed zijn op de toepassing van functioneel specificeren

Bart de Haan, Alexander Degenkamp, Fredo Schotanus en Irene Mulder  
BdH/wt/000302 v2.0 27 oktober 2017



significant.

# Samenvatting

Voor u ligt de eindrapportage van een onderzoek naar factoren die de toepassing van functioneel specificeren beïnvloeden. Dit onderzoek is uitgevoerd door Significant in opdracht van PIANOo.

## Doel en aanpak van het onderzoek

Het doel van dit kwalitatieve onderzoek is tweeledig. Ten eerste is het doel om inzicht te verkrijgen in de overwegingen die bepalend zijn bij het al dan niet toepassen van functioneel specificeren in plaats van technisch. Ten tweede is het doel om inzicht te verkrijgen in mogelijke oplossingen om functioneel specificeren vaker toe te passen.

Voor het onderzoek is allereerst een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar functioneel specificeren. Hierin worden diverse belemmeringen en mogelijke oplossingen vanuit de literatuur uiteengezet. Vervolgens zijn elf casestudies uitgevoerd bij verschillende aanbestedende diensten, allen (semi)overheden. Interviews zijn gehouden met directe betrokkenen van de elf cases.

## Overwegingen voor wel of niet functioneel specificeren

Uit het onderzoek komt naar voren dat de overwegingen die een rol spelen bij de keuze om functioneel te specificeren onder te verdelen zijn in de volgende vijf categorieën:

1. Oplossingsgericht (technisch) denken door eindgebruikers, stakeholders of projectteamleden leidt tot het voorschrijven van oplossingen in plaats van functionele eisen
2. Risicomijdend gedrag om geen fouten te maken of voor zekerheid te kiezen leidt tot technische specificaties
3. Opdrachtgevers schrijven standaardproducten of producten waarvan zij veel kennis hebben technisch voor

4. Soms kost functioneel specificeren meer tijd en soms minder
5. Beleid, standaardisering, raakvlakken met andere producten, normen en wetgeving kunnen functionele ruimte beperken.

Zowel zachte (bijvoorbeeld gedrag) als harde overwegingen (bijvoorbeeld wetgeving) spelen een rol bij de toepassing van functioneel specificeren. Per categorie overweging zijn in dit rapport oplossingen geïdentificeerd die bij kunnen dragen aan het frequenter toepassen van functioneel specificeren (bijvoorbeeld het vroegtijdig betrekken van marktpartijen en inkoopexpertise).

Wij constateren dat inkoopafdelingen sterker de noodzaak voelen om functioneel te specificeren dan het primaire proces. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat abstract kunnen denken bij kan dragen aan functioneel specificeren. Verder komt naar voren dat functioneel specificeren minder van toegevoegde waarde is wanneer de organisatie veel aan standaardisatie doet. Bij het betrekken van eindgebruikers moet een opdrachtgever ervoor waken dat dit niet leidt tot een beperking van de oplossingsruimte.

De geïdentificeerde belemmeringen lijken vooral met 'zachte' oplossingen te kunnen worden beïnvloed. Dus hoewel het (nog meer) opleiden van betrokkenen in harde inkooptechnieken ongetwijfeld effect zal hebben, pleiten wij vooral om meer in te zetten op zachte oplossingen. Voorbeelden hiervan zijn het (nog meer) aangaan van de dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het veranderen van risicomijdend gedrag tijdens de specificatiefase van inkooptrajecten. Met name deze oplossingen kunnen een bijdrage gaan leveren aan het creëren van meer functionele ruimte bij inkooptrajecten.

# Summary

This report presents the results of our research into factors influencing the use of functional specifications. This research is conducted by Significant, commissioned by PIANOo.

## Goal and approach of this research

The goal of this qualitative research is twofold. In the first place the research aims to gain insight into the considerations that determine whether a functional specification will be used (instead of a technical specification). Second, this research aims to gain insight into possible solutions to use functional specifications more often.

A brief literature review is performed regarding functional specifications. Several impediments to use functional specifications and possible solutions to overcome these are addressed. Next, eleven case studies are performed including different types and sizes of contracting authorities, all of which are (semi)governments. Interviews are held with persons directly concerned with the eleven cases.

## Considerations whether functional specifications should be used

This research shows that the considerations influencing the use of functional specifications can be divided into five categories:

1. A solution (technical) oriented approach of end users, stakeholders or project team members leads to prescribing solutions instead of functional requirements
2. Risk-averse behaviour in order to make no mistakes or aiming for certainty results in technical specifications
3. Contracting authorities often specify standard products or products which are well-known to them in a technical manner
4. The time available to draft specifications can have an impact on

whether or not a functional specification is drafted (functional specifications sometimes cost more time and sometimes less time)

5. Policy, standardization, interfaces with other products, laws and regulations can limit the functional space.

Both soft (for example behaviour) and hard factors (for example regulation) influence the use of functional specifications. For each category of considerations solutions are identified in this report. These can contribute to using functional specifications more often. For example involving market parties and purchasing expertise in an early stage, can contribute to drafting more functional specifications.

Our research shows that procurement departments feel a stronger necessity to draft a functional specification than the primary process. In addition it shows that a level of abstract thinking helps in drafting functional specifications. Also, functional specifications are less useful in case the organisation strives for standardization. In case of involving end users when drafting specifications, contracting authorities should be careful not to limit their solution space.

‘Soft’ solutions in particular seem to have potential to have a positive influence on the impediments. Although stakeholders could be trained more in ‘hard’ purchasing techniques, we argue to invest in soft solutions. Examples are increased efforts in dialogues between buyers and suppliers and changing risk avoiding behaviour of buyers during the specification phase. Especially these solutions can contribute to creating more space for functional specifications.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>	<b>5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren</b> .....	<b>25</b>
<b>Summary</b> .....	<b>3</b>	- Oplossingsgericht denken door eindgebruikers, stakeholders of projectteamleden leidt tot het voorschrijven van oplossingen in plaats van functionele eisen	
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>	- Risicomijdend gedrag om geen fouten te maken of voor zekerheid te kiezen leidt tot technische specificaties	
- Achtergrond en aanleiding		- Opdrachtgevers schrijven standaardproducten of producten waarvan zij veel kennis hebben technisch voor	
- Doel onderzoek		- De beschikbare tijd kan positief of negatief invloed hebben op het al dan niet functioneel specificeren	
- Reikwijdte onderzoek		- Beleid, standaardisering, raakvlakken met andere producten, normen, richtlijnen en wet- en regelgeving kunnen de functionele ruimte beperken	
- Leeswijzer			
<b>2. Aanpak</b> .....	<b>7</b>	<b>6. Conclusie</b> .....	<b>30</b>
- Kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van elf cases		<b>Dankbetuiging</b> .....	<b>33</b>
- Uitgangspunten		<b>Bijlagen</b> .....	<b>34</b>
<b>3. Functioneel specificeren in de literatuur</b> .....	<b>9</b>	A. Overzicht casestudies	
- Introductie functioneel specificeren, oorsprong en definitie		B. Referenties	
- Voordelen en belemmeringen functioneel specificeren		C. Overwegingen bij functioneel specificeren	
- Conclusie: diverse belemmeringen functioneel specificeren			
<b>4. Casebeschrijvingen</b> .....	<b>12</b>		
- Concessieverlening openbaar vervoer - Provincie Zuid-Holland			
- Eerstelijnszorg wijk- en jeugdteams en tweedelijns Wmo-ondersteuning - Gemeente Zaanstad			
- Engineeren en uitvoeren groot onderhoud wegen - Rijkswaterstaat			
- Grote Wijnbrug en Sydneystraat - Gemeente Rotterdam			
- Huishoudelijke ondersteuning en maatwerkbegeleiding Wmo - AV-gemeenten			
- International School Eindhoven - Gemeente Eindhoven			
- Levering digitale werkplekken - Rijksoverheid			
- Levering Storage Oplossing - Rijksoverheid			
- Levering tankautospuiten - Veiligheidsregio Utrecht			
- Markermeerdijken - Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier			
- Openbare verlichting - Gemeente Woudenberg			

# 1. Inleiding

## Achtergrond en aanleiding

Functioneel specificeren is een wijze van beschrijven waaraan een product, dienst of oplossing moet voldoen, zónder dat dit de vrijheid van leveranciers inperkt om met innovatieve ideeën te komen. Functioneel specificeren gaat over de wijze waarop de behoefte in een programma van eisen wordt geformuleerd.

De Aanbestedingswet 2012 verplicht aanbestedende diensten niet om functioneel te specificeren. Echter, in veel inkoopprogramma's van PIANOo wordt het opstellen van functionele specificaties bij aanbestedende diensten gestimuleerd. Functioneel specificeren van de behoefte wordt gezien als een van de oplossingen om meer ruimte te bieden aan de creativiteit van de markt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Innovatiegericht Inkopen en Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Door de behoefte (grotendeels) functioneel te specificeren is het mogelijk de kennis en ervaring van potentiële inschrijvers op aanbestedingen (in het vervolg van deze rapportage: marktpartijen) optimaal te gebruiken.

In de praktijk blijken er overwegingen te zijn om niet te kiezen voor (zuivere) functionele specificaties, maar voor een (gedeeltelijk) technisch gespecificeerde opdracht. Voorbeelden van dergelijke overwegingen zijn de mate waarin een opdrachtgever zelf een sterke voorkeur heeft voor een specifieke oplossing, minder positieve ervaringen met functionele specificaties in het verleden, et cetera. Gedegen onderzoek naar deze overwegingen en de mogelijke oplossingen om vaker functioneel te specificeren ontbreekt. Zo blijkt uit een inventarisatie gedaan onder enkele wetenschappers.

## Doel onderzoek

Doel van het onderzoek is dat PIANOo en de inkoopende (semi)overheid meer inzicht krijgen in:

- (1) De overwegingen die bepalend zijn bij het al dan niet toepassen van functioneel specificeren (in plaats van technisch specificeren)
- (2) De mogelijke oplossingen om functioneel specificeren vaker toe te passen.

Inzicht in de overwegingen om functioneel specificeren al dan niet toe te passen, stelt PIANOo in staat betere voorlichting te geven. Deze voorlichting kan gaan over de toepassing van functionele specificaties en hoe eventuele belemmeringen bij aanbestedende diensten kunnen worden weggenomen. Dit kan als impuls dienen voor innovatiegericht inkopen, waarbij ruimte is voor slimmere, betere en duurzamere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

## Reikwijdte onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een beknopt literatuuronderzoek en een analyse van elf cases. De cases betreffen aanbestedingen in het primaire proces van aanbestedende diensten en zijn gericht op de uitvoerende taken van (semi)overheden, als: publieke diensten (veiligheid, brandweer, openbaarvervoer), publieke werken (wegen, spoor, dijken en publieke gebouwen) en gezondheidszorg. Conform de opdracht van dit onderzoek zijn aanbestedingen gericht op de bedrijfsvoeringsactiviteiten uitgesloten.

# 1. Inleiding

## Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt de gehanteerde aanpak beschreven
- In hoofdstuk 3 zijn beknopt de resultaten weergegeven van wat de literatuur vermeldt over belemmeringen bij functioneel specificeren
- Hoofdstuk 4 beschrijft de onderzochte cases inclusief overwegingen die spelen bij het (functioneel) specificeren bij de betreffende case
- Hoofdstuk 5 start met beschrijving van de factoren die een rol spelen bij de overweging om al dan niet functioneel te specificeren. De overwegingen worden nader uitgewerkt, inclusief mogelijke oplossingen
- Afsluitend is in hoofdstuk 6 een conclusie opgenomen.

## 2. Aanpak

### Kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van elf cases

In dit verkennende onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeks-aanpak. Hierbij is een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met directe betrokken(en) van elf cases.

Voor de begeleiding van het onderzoek heeft PIANOo een begeleidingscommissie samengesteld. Deze commissie bestaat uit vijf ervaringsdeskundigen uit het PIANOo-netwerk (onder andere uit: PIANOo-vakgroepen Inkoopmanagement Publieke Sector en GWW & Bouw).

Voor de aanpak van het onderzoek en de geselecteerde cases geldt dat deze bij de start van het onderzoek zijn afgestemd met de begeleidingscommissie.

Bij de selectie van cases is rekening gehouden met de eerder benoemde reikwijdte van het onderzoek en is getracht verschillende type en grootte (semi)overheden te betrekken. De selectie van cases is verzameld binnen het PIANOo-netwerk en het netwerk van Significant, waarbij de geselecteerde cases de volgende kenmerken hebben.

Type aanbestedende dienst	Sector	Categorie inkoop
Gemeente 5x	Grond, Weg en Waterbouw 3x	Werk 5x
Rijk 3x	ICT 2x	Dienst 3x
Provincie 1x	Zorg 2x	Levering 3x
Veiligheidsregio 1x	Burgerlijke en utiliteitsbouw	
Waterschap 1x	Openbaar vervoer	
	Vervoersmaterieel	
	(bouw-)installatie	

Een overzicht van de cases en de functionarissen waarmee is gesproken, is opgenomen in bijlage A. Voor een verdere toelichting van de cases verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

In totaal zijn er veertien interviews afgenomen met:

- Elf opdrachtgevers;
- Twee winnende marktpartijen (beknopt telefonisch interview);
- Eén verliezende marktpartij (beknopt telefonisch interview).

De elf (reguliere) interviews zijn uitgevoerd door twee adviseurs van Significant. Van deze interviews is een beknopt verslag gemaakt. Dit verslag is ter validatie voorgelegd aan de gesprekspartners. De meeste geïnterviewden hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid het verslag aan te vullen.

Deze gespreksverslagen vormen samen met de literatuur de basis voor de analyses die ten grondslag liggen aan de resultaten in deze rapportage.

Dit verkennende onderzoek is uitgevoerd in de periode april - juli 2017.

## 2. Aanpak

### Uitgangspunten

Het onderzoek richt zich op het 'specificeren' van een in te kopen opdracht. Het gaat in het onderzoek om de eisen die aan de levering, dienst of het werk gesteld worden in: de uitvraag, het Programma van Eisen, de vraagspecificatie of het bestek (hierna: PvE). Het onderzoek richt zich daarmee in principe niet op ruimte die ontstaat door de toepassing van bepaalde type aanbestedingsprocedures of varianten die hierbij kunnen worden toegestaan. Waar er een directe relatie is met specificeren is dit wel meegenomen in het onderzoek.

Waar in dit rapport technisch specificeren staat geschreven, kan ook oplossingsgericht specificeren worden gelezen. Voor verdere uitwerking van het begrip functioneel specificeren, verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Het specificeren van de opdracht wordt voor dit onderzoek als een verantwoordelijkheid van het primaire proces gezien. Eventuele inkoopexperts zijn hierbij ondersteunend. Waar in dit rapport business staat geschreven, kan ook primair proces worden gelezen.



# 3. Functioneel specificeren in de literatuur

Een eerste globale inventarisatie die voorafgaand aan dit onderzoek is uitgevoerd, geeft aan dat in Nederland geen gedegen onderzoek is gedaan naar de harde en zachte factoren bepalend voor de toepassing van functioneel specificeren. Deze beknopte literatuurstudie licht functioneel specificeren toe en zet diverse belemmeringen en mogelijke oplossingen vanuit de literatuur uiteen, voor zover deze bekend zijn. Het is opvallend dat functioneel specificeren voornamelijk in 'grey literature' wordt beschreven. Er is relatief weinig wetenschappelijke literatuur te vinden over overwegingen en mogelijke oplossingen bij de toepassing van functioneel specificeren.

## Introductie functioneel specificeren, oorsprong en definitie

Functioneel specificeren vindt zijn oorsprong onder andere in de methode System Engineering. System Engineering is een top-down, iteratief en recursief probleemoplossend proces. Fundamenteel onderdeel van System Engineering is het uitvoeren van een functionele analyse waar functionele eisen uit voort komen (Department of Defense, 2001). Deze methode is in de jaren '60 ontwikkeld door de NASA en het Amerikaanse ministerie van Defensie. (Semi)publieke Nederlandse organisaties, zoals: ProRail en Rijkswaterstaat, passen sinds het einde van de jaren '90 functioneel specificeren in toenemende mate toe (Netten, 2005).

Diverse definities van functioneel specificeren komen vanuit literatuur naar voren. Deze definities hebben gemeen dat de opdrachtgever aangeeft welke behoefte en welke functie vervuld moet worden. Er wordt niet opgelegd hoe het product of de dienst die de behoefte vervuld eruit moet zien, oftewel welke oplossing gewenst is (Huerne &

Ridder, 2007; Department of Defense, 2001; Reijniers, 2007). Zoals Rijkswaterstaat het formuleert: "Een functionele eis is een beschrijving van een gevraagde prestatie of conditie, aangaande de primaire functie van het product." (Netten, 2005).

## Overwegingen bij het toepassen van functioneel specificeren

In de praktijk spelen diverse overwegingen om niet tot een functionele specificatie te komen. Men kiest daarom vaak voor een (gedeeltelijk) technisch gespecificeerde opdracht. In plaats van slechts de functie van een oplossing te definiëren, wordt ook gedefinieerd hoe de oplossing eruit moet zien. Technisch specificeren brengt enkele voordelen met zich mee. Zo heeft de opdrachtgever meer controle over de oplossing en is het eenvoudiger aanbiedingen van leveranciers te vergelijken. Technisch specificeren kan echter duurder zijn, beperkt mogelijkheden voor innovatie door oplossingen voor te schrijven en vereist technische kennis van de opdrachtgever om de juiste specificaties op te stellen (Telgen, 2016; Netten, 2005).

In tegenstelling tot technisch specificeren laat functioneel specificeren ruimte voor andere, innovatieve oplossingen, zonder vertrouwde mogelijkheden uit te sluiten. Functioneel specificeren is een middel om potentiële aanbieders te stimuleren met creatieve oplossingen te komen (Edquist, Vonortas, & Zabala, 2015; PIANOo, 2010). Daarnaast hoeft de opdrachtgever niet alle ontwikkelingen te volgen. Er wordt immers geen gedetailleerde lijst met technische specificaties opgesteld. Ook kan de opdrachtgever middelen besparen door functioneel specificeren toe te passen. Door een functionele benadering kan een evenwichtige

### 3. Functioneel specificeren in de literatuur

oplossing tegen een scherpe prijs worden bereikt (Groefsema, 2009).

Een aantal overwegingen die spelen bij het toepassen van functioneel specificeren, zoals beschreven in de literatuur, zijn hieronder uiteengezet.

#### *Oplossing ligt voor de hand*

Zoals De Ridder en Ter Heurne (2007) beschrijven, lenen niet alle projecten in het publieke domein zich voor functionele specificatie. De toegevoegde waarde van functioneel specificeren is bijvoorbeeld beperkt als een standaard en bewezen oplossing voor de hand ligt.

#### *Functioneel specificeren vergt expertise en afstemming*

Het opstellen van een functionele specificatie is niet eenvoudig (Edler et al., 2005). Het is van belang het probleem en de behoefte van eindgebruikers, stakeholders en de eigen organisatie in kaart te brengen. Indien de daadwerkelijke behoefte niet bekend is, vormt dit een belemmering voor het functioneel specificeren.

Zoals Edquist, Vonortas & Zabala (2015) aangeven, is een geschikt projectteam met de juiste competenties essentieel om tot een eenduidige, goede set aan functionele eisen te komen. Dit interdisciplinaire projectteam moet in staat zijn de output in gedachten te houden en niet terug te vallen op technische specificaties. Indien onvoldoende informatie en capaciteit beschikbaar wordt gesteld aan het projectteam, zal dit doorwerken in inconsistente en incomplete eisen. Goede communicatie binnen dit team is van groot belang om tot een werkbare functionele specificatie te komen (Groefsema, 2009). Ook communicatie met de markt is van groot belang in het

voorbereidingsproces. Participatie van leveranciers is cruciaal om uiteindelijk tot werkbare functionele specificaties te komen (Reijniers, 2007).

#### *Formuleren van de eisen en oplossingsruimte*

Hoe de functionele eisen vervolgens worden geformuleerd is cruciaal. Traceerbare, actuele, eenduidige, haalbare en consistente eisen zijn nodig voor een goede functionele specificatie (Netten, 2005). Een juiste balans is vereist tussen voldoende gedetailleerde functionele eisen enerzijds en het bieden van voldoende oplossingsruimte om alternatieven toe te laten anderzijds. Om dit te kunnen realiseren is het wederom van belang in dialoog te treden met de markt en hen te consulteren tijdens het vaststellen van de specificaties (Edler et al., 2005; Edquist, Vonortas & Zabala, 2015).

#### *Externe en interne invloeden op de specificaties*

Ieder complex project kent onzekerheden en risico's. Deze beïnvloeden de formulering van de eisen. Dit geldt ook wanneer functioneel wordt gespecificeerd. Externe invloeden zijn bijvoorbeeld: (nieuwe) wet- en regelgeving, veranderingen in externe randvoorwaarden en verschuiving van middelen (Huerne & Veenvliet, 2006). Maar ook interne procedures en beleid kunnen belemmerend werken ten opzichte van functioneel specificeren. Dit ziet men onder andere terug bij Rijkswaterstaat, waar milieueffectenrapportages, tracébesluiten, interne procedures en handboeken kunnen leiden tot uitgebreide programma's met technische eisen (Huerne & Ridder, 2007).

# 3. Functioneel specificeren in de literatuur

## *Rol van en weerstand bij de opdrachtgever*

Daarnaast kunnen opdrachtgevers een voorkeur hebben voor bestaande oplossingen en bestaande vaardigheden, zoals Rittel en Webber (1973) al constateerden. Voorkeur voor bestaande oplossingen kadert de oplossingsruimte in en verhindert functioneel specificeren.

Het is van belang dat een opdrachtgever durft los te laten om functioneel te specificeren en dat hij ook in staat is om tijdens de uitvoering in het contractmanagement afstand te houden. Het loslaten van weerstand en traditionele rollen is hierbij van belang. Indien de focus ligt op de techniek en de opdrachtgever onbekend is met potentiële voordelen van functioneel specificeren dan werkt dit belemmerend (Groefsema, 2009).

## **Functioneel specificeren is één van de voorwaarden voor innovatiegericht inkopen**

Een functioneel gespecificeerd PvE dat ruimte geeft aan innovatie is niet genoeg voor het aangeboden krijgen van innovatieve oplossingen. Wanneer gunningcriteria een innovatieve oplossing niet stimuleren of het conceptcontract niet prikkelend genoeg is, zal de markt niet snel een innovatieve oplossing aanbieden. Ruimte geven als aanbesteder is één, maar je moet je ook realiseren dat de andere elementen uit je aanbesteding hier in lijn moeten zijn om innovatie ook daadwerkelijk geoffreerd te krijgen (Blom, Papenhuijzen & Meer, 2008).

## **Conclusie: diverse overwegingen om niet functioneel te specificeren**

Zoals beschreven, kent het opstellen van functionele specificaties

diverse belemmeringen. Indien juist toegepast, kan functioneel specificeren echter voordelen bieden ten opzichte van technische, oplossingsgerichte specificaties. Toch is zuiver functioneel specificeren niet altijd wenselijk en zullen technische eisen voorlopig dus ook niet volledig verdwijnen (Huerne & Ridder, 2007). Deze conclusie en de onderliggende overwegingen om technisch te specificeren hebben wij getoetst met een aantal cases die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

## 4. Casebeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de cases beknopt beschreven aan de hand van de volgende onderdelen:

- Korte omschrijving van de opdracht
- Doel van de opdracht
- Wijze van specificeren
- Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren
- Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen.

Onderstaande elf cases worden in dit hoofdstuk behandeld.

Case	Opdrachtgever
Concessieverlening openbaar vervoer	Provincie Zuid-Holland (PZH)
Eerstelijnszorg wijk- en jeugdteams en tweedelijns Wmo-ondersteuning	Gemeente Zaanstad
Engineeren en uitvoeren groot onderhoud wegen	Rijkswaterstaat, Programma's, Projecten en Onderhoud (RWS, PPO)
Grote Wijnbrug en Sydneystraat	Gemeente Rotterdam
Huishoudelijke ondersteuning en maatwerkbegeleiding Wmo	Samenwerkende gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (hierna: AV-gemeenten)
International School Eindhoven	Gemeente Eindhoven
Levering digitale werkplekken	Rijksoverheid
Levering storage oplossing	Rijksoverheid
Levering tankautospuiten	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
Markermeerdijken	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Openbare verlichting	Gemeente Woudenberg

# 4. Casebeschrijvingen

## Concessieverlening openbaar vervoer - Provincie Zuid-Holland

### Korte omschrijving opdracht:

- De aanbesteding van een ov-concessie door de Provincie Zuid-Holland als concessieverlener.

### Doel opdracht:

- In een beleidskader zijn door Provinciale Staten concessie-specifieke doelen en uitgangspunten opgenomen. Het doel is om zoveel mogelijk kwaliteit en kwantiteit te verkrijgen binnen de beschikbare subsidie. Denk hierbij aan: veel dienstregelingskilometers, klanttevredenheid van reizigers en de inzet van duurzame voertuigen.

### Wijze van specificeren:

- Functioneel specificeren is het uitgangspunt voor het opstellen van het PvE. Echter, waar het niet anders kan (bijvoorbeeld: wegens 'politieke' eisen) wordt technisch/oplossingsgericht gespecificeerd
- In de basis is er veel vrijheid voor de vervoerders. Door te werken met een technische basis (vaak ten aanzien van onderdelen van de voertuigen, bijvoorbeeld voor toegankelijkheid of airconditioning) met functionele ruimte (in het opstellen van de dienstregeling) en outputnormen (bijvoorbeeld ten aanzien van klanttevredenheid en punctualiteit) wordt deze oplossingsruimte geboden.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Bij het specificeren van het PvE kan het reeds met de reizigersadviesraad afgestemde, en door Provinciale Staten vastgestelde, concessie-specifieke beleidskader belemmerend

werken. Hierin zijn al oplossingen vastgelegd

- Ook overige beleidskaders (zoals: Randstad-net, R-net) hebben invloed op de gestelde eisen. Bijvoorbeeld: de minimale frequentie voordat men het R-net label mag voeren. Een oplossing hiervoor is het deels vrij laten van de keuze om trajecten al dan niet als R-net uit te voeren en een betere bediening mee te nemen in het gunningsmodel
- Het opnemen van technische (minimum)eisen aan het materieel in het PvE is noodzakelijk, vanwege onder andere: de lange contractduur (van doorgaans tien jaar), de levensduur en de benodigde investeringen. Dit, terwijl de maatschappelijke impact (zeker als er iets mis gaat) groot kan zijn
- Betrokken organisaties (bijvoorbeeld: buurtbusverenigingen) en reizigersadviesraden (deze hebben vanuit de Wet personenvervoer 2000 een wettelijk voorgeschreven adviserende rol) kunnen specifieke of technische eisen hebben (airconditioning als eis, in plaats van een comfortabel klimaat). Daarnaast houdt men graag vast aan het huidige serviceniveau.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Belemmeringen voor innovatie liggen niet per se op het vlak functioneel versus technisch specificeren, maar eerder op de keuze tussen het toepassen van *proven technology* versus innovatieve oplossingen.

# 4. Casebeschrijvingen

## Eerstelijnszorg wijk- en jeugdteams en tweedelijns Wmo-ondersteuning - Gemeente Zaanstad

### Korte omschrijving opdracht:

- Eerstelijns(jeugd)zorg en ondersteuning via sociale wijkteams en jeugdteams
- Tweedelijns Wmo-ondersteuning.

### Doel opdracht:

- De doelen voor goede eerstelijns(jeugd)zorg en ondersteuning via sociale wijkteams en jeugdteams en tweedelijns Wmo-ondersteuning zijn gedefinieerd vanuit het beleid van de gemeente.

### Wijze van specificeren:

- Na de decentralisatie zijn inkooptrajecten bij de gemeente(n) belegd. Veel gemeenten willen opdrachten niet gedetailleerd voorschrijven. Vanuit de transformatie zijn initieel resultaatgerichte (functionele) specificaties opgesteld. Op dit moment is een verschuiving naar oplossingsgerichte (technische) specificaties zichtbaar.
- Bij de sociale wijkteams en jeugdteams zijn resultaten en abstracte eisen geformuleerd, zoals: het voldoen aan wet- en regelgeving en werkvoorschriften behorende bij de beroepsgroep. Bij de aanbesteding is aangegeven dat de wijkteams samen met de gemeente een ontwikkeling doormaken om beter aan te sluiten op de behoeften in de gemeente en de ontwikkelingen op landelijk vlak (invulling van de decentralisatie). De gemeente en de wijkteams hanteren een strategisch ontwikkelmodel om deze ontwikkelingen te sturen. Dit betekent een doorlopende samenwerking en daarmee dynamische specificatie van de

opdracht.

- Bij de Wmo-aanbesteding is de opdracht vrij uitvoerig beschreven. De scope is hiermee redelijk expliciet gemaakt. Al zijn enkele doelen uitgewerkt in specifieke eisen, ook hier staan de resultaten van de dienstverlening voorop.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Het is in het sociaal domein lastig om harde resultaatafspraken voor te schrijven, aangezien de resultaten afhankelijk zijn van de desbetreffende casussen. Tevens is de uitvoerder de specialist en heeft de gemeente minder expertise, waardoor het lastig is specifiek de aanpak/werkwijze voor te schrijven. Voorschrijven is ook onwenselijk, dit kan de ruimte van de professional om met innovatieve oplossingen te komen beperken.
- De grootste uitdaging voor de gemeente is het sturen op het behalen van de resultaten die geformuleerd zijn. Enerzijds wenst de gemeente de uitvoerende partijen zoveel mogelijk vrijheid te geven in de aanpak die zij kiezen. Anderzijds wil de gemeente toch graag input leveren op deze aanpak. Dit speelt met name bij politiek gevoelige onderwerpen. Daarnaast is het lastig te controleren of de resultaten daadwerkelijk behaald worden.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Met aanbieders wordt vaak gesproken over de oplossingsvrijheid die zij hebben. Door dit continu bespreekbaar te houden, hoopt de gemeente aanbieders te stimuleren om 'out of the box' te denken in hun aanpak.

# 4. Casebeschrijvingen

## Engineeren en uitvoeren groot onderhoud wegen - Rijkswaterstaat PPO

### Korte omschrijving opdracht:

- Deze opdracht betreft groot onderhoud in Noord-Nederland, waarbij baanbreed asfaltonderhoud bij twee grote snelwegen van bermsloot tot bermsloot op het programma staat.

### Doel opdracht:

Het uitvoeren van groot onderhoud met als hoofddoel een ontwerplevensduur van twintig jaar. De volgende nevendoelen zijn geformuleerd:

- Het voorkomen van hinder
- Het beheersen van kwaliteit en planning
- Het voorkomen van overlap met project aanpak Ring Zuid
- Het behouden van doorstroming tijdens de werkzaamheden.

### Wijze van specificeren:

- Voor de overeenkomst is een E&C (Engineering en Construct) vorm gekozen. Vanuit een *Systems Engineering* werkwijze zijn de eisen opgesteld en is getoetst of de ontwerpen van inschrijvers voldoen
- In de aanbesteding zijn voor de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding met name criteria gebruikt met een focus op de outcome, zoals: verkeersmanagement (hinderbeperking) en procesbeheersing (risicomangement)
- Rijkswaterstaat vraagt tijdens de uitvoering relatief weinig technische aspecten ter acceptatie. De focus ligt met name bij het verkeersmanagement. Rijkswaterstaat is, gezien haar kennis van het areaal, met name een klankbord voor de opdrachtnemer
- Een groot deel van de kwaliteit wordt geborgd door diverse Rijkswaterstaat specifieke (component-)specificaties waaraan een

opdrachtnemer moet voldoen. Hierdoor zijn weinig projectspecifieke technische eisen opgenomen

- De opdrachtnemer heeft hierdoor (beperkte) ontwerp vrijheid voor de oplossingen binnen de kaders van het contract
- De vrijheid zit voornamelijk in de uitvoeringsmethode, de uitvoeringsfasering en de toe te passen verkeersmaatregelen.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Als het voor marktpartijen lastig is een reële inschatting te maken, schrijft Rijkswaterstaat de oplossing aan de markt voor en trekt hiermee bewust risico's naar zich toe
- Wanneer prikkels gegeven worden om duurzame oplossingen aan te bieden kan dit leiden tot meer risico's, zoals het risico op een verstoorde marktwerking. Dit kan een reden zijn om minder te sturen op een duurzame oplossing
- Er bestaan veel Rijkswaterstaat specifieke (component-)specificaties waaraan de oplossing moet voldoen. Deze zijn ontstaan vanuit de ervaring die Rijkswaterstaat heeft met het aanleggen en onderhouden van haar areaal
- Daar waar de standaarden en normen de kwaliteit niet voldoende borgen, sluit Rijkswaterstaat expliciet sommige oplossingsmogelijkheden uit vanwege negatieve ervaringen in het verleden.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- In gesprek treden met marktpartijen, los van acute inkoopbehoeftes, over innovatiebehoeftes kan bijdragen aan innovatieve oplossingen. Hierbij moet de markt ook de tijd hebben aan innovaties te kunnen werken alvorens deze ingekocht worden.



# 4. Casebeschrijvingen

## Grote Wijnbrug en Sydneystraat - Gemeente Rotterdam

### Korte omschrijving opdracht:

- Grote Wijnbrug: ontwerp van een nieuwe brug (ter vervanging van de bestaande brug) in de gebouwde omgeving met vele belanghebbenden en koppelvlakken.
- Sydneystraat: ontwerp en bouw van een nieuwe fietsers- en voetgangersbrug in een 'green field'-omgeving.

### Doel opdracht:

- Grote Wijnbrug: het vervangen van een bestaande brug binnen de tijd en het budget.
- Sydneystraat: het binnen beperkte tijd ontwerpen en bouwen van de brug.

### Wijze van specificeren:

- Voor beide bruggen is gebruikgemaakt van functioneel specificeren. De specificaties zijn zo functioneel mogelijk ingestoken
- Daarnaast is Grote Wijnbrug een pilotproject, waarbij de toepassing van *Systems Engineering* specifiek als doel is opgenomen
- Naast de functionele specificaties is ook gewerkt met een aantal standaarden en normen waaraan het ontwerp en de uitvoering moeten voldoen
- Doordat de gebouwde omgeving bij de Sydneystraat een minder kritische rol speelde, zijn voor deze opdracht de randvoorwaarden een stuk beperkter gebleven
- Bij beide opdrachten heeft de gemeente een referentieontwerp laten maken waaraan de uiteindelijke oplossingen zijn getoetst.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

De grootste belemmeringen zijn ervaren bij de Grote Wijnbrug. Hier speelden omgevingsfactoren een kritische rol. De volgende belemmeringen speelden hier een rol:

- Beperkingen in oplossingsvrijheden die zich lastig functioneel laten omschrijven. Dit betreft bijvoorbeeld materie waar de gemeente zelf meer kennis van oplossingsmogelijkheden bezit dan de opdrachtnemers. Ook het in functionele eisen voorschrijven van de ongestoorde ligging van een leiding kan minder duidelijk zijn dan het opnemen van technische eisen over het werken in de nabijheid van dergelijke leidingen
- Koppelvlakken met belanghebbende afdelingen en organisaties, zoals: de afdeling die over monumenten gaat en bepaalde bestaande oplossingen (beeldbepalend) weer opnieuw gerealiseerd wil zien worden
- Beperkte informatie over de bestaande situatie of randvoorwaarden werkt belemmerend. Door het gebrek aan informatie was het niet proportioneel hierover niets voor te schrijven of dit onduidelijke 'risico' bij de markt neer te leggen.



# 4. Casebeschrijvingen

## Huishoudelijke ondersteuning en maatwerkbegeleiding Wmo - AV-gemeenten

### Korte omschrijving opdracht:

- Bij zowel huishoudelijke ondersteuning als maatwerkbegeleiding binnen de Wmo is de vraag (arrangementen en bouwstenen) samen met de markt gespecificeerd.

### Doel opdracht:

- Via een vorm van bestuurlijk aanbesteden aanbieder contracteren voor huishoudelijke ondersteuning en maatwerkbegeleiding Wmo op doelstellingsniveau. De beleidsdoelen van de gemeente worden hierbij in acht genomen.

### Wijze van specificeren:

- De arrangementen voor de maatwerkbegeleiding Wmo en bouwstenen voor de huishoudelijke ondersteuning zijn opgesteld middels een iteratief proces. Hierin zijn de doelstellingen besproken en de kaders en scope gaandeweg concreter uitgewerkt. De marktconsultatie is hiervoor in een zeer uitgebreide variant ingezet. De specificaties blijven op een abstract niveau en zijn gericht op de doelstellingen
- Verder zijn bij het bepalen van de arrangementen en bouwstenen ook cliëntplatformen betrokken.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- De deelnemende gemeenten vonden het initieel risicovol de standaardwerkwijze los te laten. In dezelfde lijn worden oorzaken benoemd als: traditioneel denken, de markt niet breed willen opzoeken en beperkte oplossingsvrijheid door de eigen belevingswereld en ervaringen

- Vanuit marktpartijen ondervinden de gemeenten politieke lobby op bepaalde eisen, wensen en zienswijzen. Politieke argumenten spelen een rol in dit project aangezien het domein dicht bij de lokale bevolking ligt.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het houden van uitvoerige marktconsultaties en daadwerkelijk in dialoog treden met de markt draagt bij aan innovatieve oplossingen
- Het opstellen van geïntegreerde contracten kan ook bijdragen aan innovatieve oplossingen.

# 4. Casebeschrijvingen

## International School Eindhoven - Gemeente Eindhoven

### Korte omschrijving opdracht:

- De opdracht International School Eindhoven (ISE) betreft het ontwerpen en realiseren van een internationale onderwijscampus op een voormalige kazerne, inclusief het financieren, exploiteren en onderhouden voor een periode van dertig jaar conform een DBFMO-contract. Opdrachtgever voor het project naast de gemeente Eindhoven is de Stichting Primair en Voortgezet onderwijs Zuid-Nederland.

### Doel opdracht:

- Het creëren van een internationale onderwijsomgeving (campus) waar kinderen van 0 - 18 jaar onderwijs kunnen ontvangen. Hierbij zijn kinderopvang, buitenschoolse opvang, primair onderwijs en voorgezet onderwijs geclusterd op één locatie. Het ISE is daarmee een ontmoetingsplaats voor de internationale community.

### Wijze van specificeren:

- Gedurende het ISE-project is op output gespecificeerd, gericht op een looptijd van het contract van dertig jaar. Dit resulteerde in een lijvige output specificatie. Deze specificatie bevat geen oplossingen.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Wet- en regelgeving kunnen belemmerend werken. In deze casus specifiek: de monumentale status van de kazerne. Het betrekken van Defensie en de monumentendienst helpt om deze belemmeringen te minimaliseren
- Technisch geformuleerd beleid en diverse randvoorwaarden

kunnen een belemmerende werking hebben op het outputgericht specificeren zonder oplossingen

- Andere projecten, zoals een reconstructie van het omliggende wegennet door de gemeente, hebben invloed gehad op de oplossing voor dit project. Het is uiteraard van belang om projecten en keuzes op elkaar af te stemmen
- Politieke en bestuurlijke argumenten hebben invloed op de oplossingsruimte. Voor ISE gold dat het project geïnitieerd is vanuit economische belangen. Voor de Brainport (regio Eindhoven) is een internationale goede school gewenst voor het aantrekken van hoog opgeleid personeel (expats)
- Het blijkt lastig vanuit een technische achtergrond oplossingsvrij en functioneel te denken.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het organiseren van een concurrentiegerichte dialoog kan bijdragen aan innovatieve oplossingen. Door meerdere dialoogrondes te organiseren werden de ontwerpen in deze casus steeds beter.

# 4. Casebeschrijvingen

## Levering digitale werkplekken - Rijksoverheid

### Korte omschrijving opdracht:

- Het inkopen van digitale werkplekken (laptops) conform de functionele omschrijving van de behoefte. De ingekochte laptops zijn commodity's.

### Doel opdracht:

- Het aanschaffen van een laptop die voldoet aan de eisen. Een goede kwaliteit tegen een scherpe prijs is gewenst. De opdracht is succesvol indien: de laptops tijdig worden ontvangen, functioneren volgens de eisen en werken binnen de huidige infrastructuur.

### Wijze van specificeren:

- De functionele omschrijving van de digitale werkplek wordt door de eigen materiedeskundigen en een betrokken reseller omgezet naar minimale technische specificaties. Via het gunningsmodel wordt de aanvullende kwaliteit (gewicht en prestaties) gewaardeerd. De reseller zet de offerteaanvraag vervolgens uit bij diverse potentiële leveranciers.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Aangezien de laptop een commodity betreft, wordt bij de inkoop niet naar nieuwe oplossingen gezocht. De oude technische specificaties zijn geüpdatet naar nieuwe technische specificaties
- Van groot belang zijn: de beveiliging, het inzetten van proven technology en de beschikbaarheid. De laptops moeten functioneren binnen de bestaande IT-infrastructuur van de organisatie. Het verkrijgen van een passende oplossing is van

zwaarwegender belang dan het verkrijgen van een innovatieve oplossing

- Het waarden van inschrijvingen is eenvoudiger wanneer technisch wordt gespecificeerd. Functionele specificaties kunnen multi-interpretabel zijn. Dit risico wil men niet lopen
- Het interne beleid wat van toepassing was op deze opdracht is niet gericht op functioneel specificeren en innovatiegericht inkopen.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het gaan betalen naar gebruik (as a Service) in plaats van kopen van laptops kan tot innovatieve oplossingen leiden. Voor het inruilen en hergebruiken van producten met informatiedragers leidt dit wel tot het risico van datalekken.

# 4. Casebeschrijvingen

## Levering Storage Oplossing - Rijksoverheid

### Korte omschrijving opdracht:

- Een functionele uitvraag van een storage-oplossing voor zowel de levering als de implementatie, binnen een raamovereenkomst.

### Doel opdracht:

- Het bereiken van een optimale invulling voor een share storage-oplossing, die aan diverse randvoorwaarden en minimum eisen voldoet.

### Wijze van specificeren:

- Er is grotendeels functioneel gespecificeerd. Echter, met een aantal technische minimumeisen. Het blijkt bij een dergelijke ICT-oplossing lastig technische kenmerken (zoals: schrijfsnelheid) functioneel te specificeren.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- De huidige omgeving en de infrastructuur waar de oplossing binnen moet passen werkt belemmerend. Diverse randvoorwaarden, beveiligingsrichtlijnen en technische minimum eisen zijn meegegeven om tot een passende oplossing te komen
- Bij de opdrachtgever bestaat het beeld dat functioneel gespecificeerde inkoop relatief veel tijd kost. Er komt veel maatwerk aan te pas, terwijl een technisch beschreven (huidige) oplossing duidelijker en makkelijker op te stellen kan zijn
- Het is lastig een innovatieve oplossing in een aanbesteding goed te beoordelen. Het is voor een opdrachtgever complex te bepalen in hoeverre de oplossing zal werken en de behoefte daadwerkelijk vervult

- Er bestaat een spanningsveld bij het opstellen van de specificaties. Enerzijds is het lastig een innovatief idee duidelijk op papier te krijgen. Anderzijds, indien precies bekend is welke specificaties de behoefte vervullen is functioneel specificeren minder zinvol
- Wet- en regelgeving, intern beleid en het beveiligingshandboek hebben een belemmerende werking op functioneel specificeren. Een zekere mate van vrijheid is gewenst bij functioneel specificeren
- De opdrachtgever van de case had de voorkeur voor een bewezen oplossing om zo minder risico's te lopen. Hierbij speelde niet de wens om een 'early adopter' te zijn.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het opzetten van 'proeftuinen' om innovatieve oplossingen te kunnen uitproberen, kan bijdragen aan het toelaten van innovatieve oplossingen en het voorkomen van risicomijdend gedrag. Medewerkers kunnen tijdens een pilot wennen aan de innovatie. Na het bewijzen van zijn succes kan de oplossing voor de gehele organisatie toegepast worden.
- Het toestaan van het indienen van een variant door inschrijvers kan innovatie stimuleren. Zo mochten inschrijvers bij deze case naast een meer traditionele oplossing ook een innovatieve variant indienen, waardoor de kans op terzijde legging en daarmee geen kans meer hebben op de opdracht weggenomen wordt
- Het bijwonen van marktontmoetingsdagen kan zinvol zijn om innovatie te stimuleren. Hiervoor hoeft (juist) geen acuut in te vullen behoefte aanwezig te zijn.

# 4. Casebeschrijvingen

## Levering tankautosputen - Veiligheidsregio Utrecht

### Korte omschrijving opdracht:

- Het inkopen van ruim veertig tankautosputen waarbij de opdrachtnemer ook verantwoordelijk is voor:
  - Het terugnemen van de oude voertuigen
  - Het opleiden van VRU-personeel voor gebruik en onderhoud van de voertuigen
  - Het implementeren van de voertuigen bij de VRU.

### Doel opdracht:

- Het inkopen van drie typen voertuigen (namelijk: basis, compact en voor natuurbrandbestrijding) voor de VRU binnen het budgetplafond, op basis van de specificaties en gebruikmakend van nieuwe technieken.

### Wijze van specificeren:

- Er is waar mogelijk functioneel gespecificeerd, waarbij omschreven is hoe de voertuigen gebruikt moeten worden
- De specificatie is tot stand gekomen onder begeleiding van inkoop, waarbij: gebruikers (klankbordgroep) zich uitgebreid georiënteerd hebben (bezoeken collega's in binnen en buitenland), materiedeskundigen zijn betrokken en marktconsultaties zijn gehouden.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- De business is over het algemeen onvoldoende vertrouwd met functioneel specificeren. Zij is bekend met de huidige oplossingen en technische specificaties en wordt daarnaast technisch gevoed door de markt. Het loslaten van deze kaders om tot innovatieve

oplossingen te komen is lastig; zekerheid wordt gezocht in technisch specificeren

- Onervarenheid van de markt ten opzicht van functioneel specificeren vormt ook een belemmering. De markt moet meegenomen worden om werkelijk de vrijheid te kunnen benutten, zodat zij hun expertise benutten om tot een innovatieve oplossing te komen
- Normen vanuit handboeken en technische beschreven veiligheidsnormen werken belemmerend
- In zekere mate is de betrokkenheid van de vele medewerkers ook een belemmerende factor om tot innovatieve oplossingen te komen. Ten behoeve van het verkrijgen van draagvlak konden alle medewerkers hun (vaak technisch gespecificeerde) eisen en wensen opgeven.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het bezoeken van gelijksoortige opdrachtgevers om daar innovatieve oplossingen te bekijken en ervaringen uit te wisselen kan bijdragen aan innovatieve inkoop
- Het uitwisselen van bestekken tussen opdrachtgevers kan bijdragen aan het innovatief inkopen. Nu wordt het wiel vaak opnieuw uitgevonden, terwijl er goede, functioneel gespecificeerde voorbeelden beschikbaar kunnen zijn.

# 4. Casebeschrijvingen

## Markermeerdijken - Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

### Korte omschrijving opdracht:

- De case heeft betrekking op de Markermeerdijken. Dit project betreft het versterken van circa 33 kilometer dijk tussen Hoorn en Amsterdam, waarbij deze dijk in 2022 moet voldoen aan de veiligheidseisen.

### Doel opdracht:

- Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) heeft als doel: de omgeving optimaal te betrekken bij de Markermeerdijken, de juiste kwaliteit te leveren en binnen het vooraf gestelde plafondbedrag te blijven.

### Wijze van specificeren:

- Het HHNK heeft een concurrentiegerichte dialoog gevoerd waarbij de kaders waarbinnen het project wordt uitgevoerd bekend zijn gemaakt (namelijk: doel, budget, tijd). De reeds uitgevoerde onderzoeken en ontwerp oplossingen zijn meegegeven met de toelichting dat deze niet meer (één-op-één) toepasbaar waren door recente wijzigingen in het beoordelingsinstrumentarium van dijken. Hierom, en vanwege de alliantiesamenwerkingsvorm, is bij de aanbesteding gekozen voor het beoordelen van: een basis managementplan, team-assessment en een financieel managementplan. De aanbesteding richtte zich op het selecteren van het beste team en de beheersing, niet op de oplossing
- Het resultaat van de aanbesteding leidde tot een alliantie tussen de uitvoerende partij en het HHNK. In een gezamenlijk team (de alliantie) wordt de opdracht uitgevoerd. Uitgangspunten hierbij zijn de gemeenschappelijke doelen en samenwerking.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Door sceptici binnen het HHNK is niet direct positief op de alliantiecontractvorm en bijbehorende wijze van specificeren gereageerd. Er is veel tijd en energie gestoken in het uitleggen van de wijze waarop gespecificeerd en het project gerealiseerd gaat worden
- In het algemeen wordt een technische merkgebondenheid (bijvoorbeeld voor: meetinstrumenten of chemicaliën) als belemmerend ervaren voor een functionele specificatie en open uitvraag. Daarbij is het voor de inkoopafdeling lastig de inhoudelijke afdelingen uit te dagen of deze merkgebondenheid écht noodzakelijk is.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Het stimuleren van een innovatiepartnerschap
- Het inrichten van een loket voor *Eigen initiatieven*.

# 4. Casebeschrijvingen

## Openbare verlichting - Gemeente Woudenberg

### Korte omschrijving opdracht:

- Het verduurzamen en actualiseren van de openbare verlichting (OVL) binnen de gemeente Woudenberg. De opdracht is inclusief beheer en onderhoud voor vijf jaar.

### Doel opdracht:

- Waar tot op heden de OVL geleased werd bij één partij is er nu voor gekozen om de OVL op andere wijze in te kopen. Hiertoe heeft de gemeente onderhands diverse partijen geselecteerd om de OVL te verduurzamen en te actualiseren. (Inkoop)beleidsdoelstellingen zijn hierin meegenomen, zoals: het stimuleren van lokale en regionale economie en het realiseren van Social Return on Investment. Bij de opdracht zijn bewust het lokale MKB en een SW-bedrijf betrokken. Het consortium van partijen opereert onder de verantwoordelijkheid van één hoofdaannemer. Zij draagt zorg voor de uitvoering van de opdracht. Het consortium bestaat onder andere uit: het SW-bedrijf van de gemeente, een regionale leverancier en een lokale aannemer.

### Wijze van specificeren:

- De gemeente heeft voor de onderhandeling met de partijen in hoofdlijnen bepaald welke oplossing zij wenste. Hierdoor zijn partijen niet direct uitgedaagd om alternatieve of innovatieve oplossingen aan te bieden
- Door het betrekken van de marktpartijen en het bespreken van de eindoplossing, hebben partijen ruimte ervaren om verbeteringen voor te stellen. Dit heeft ertoe geleid dat er innovaties zijn toegevoegd en dat de beschrijving van de specificaties en de overeenkomst beknopt zijn gebleven.

### Overwegingen (en oplossingen) ten aanzien van functioneel specificeren:

- Het aangaan van de dialoog met marktpartijen draagt bij aan het opstellen van een toekomstbestendige specificatie
- Vanuit een technische opleiding en achtergrond is het lastig abstract te denken, in plaats van oplossingsgericht. Hierdoor is het moeilijk functioneel te specificeren in een technische omgeving. Zeker wanneer de organisatie hier niet op stuur
- Er is vertrouwen nodig tussen de opdrachtgever en de ondernemer om tot functionele specificaties te komen
- Conformatie aan: richtlijnen, beheerseisen van andere overheden, maar ook beleid, zoals: het bestemmingsplan, bemoeilijken functioneel specificeren
- Een projectaanpak waarbij relatief laat invulling wordt gegeven aan de wijze waarop een aannemer betrokken wordt, vormt een belemmering voor functioneel specificeren. De oplossing is dan al duidelijk en hoeft alleen nog ingekocht te worden
- De noodzaak voor het realiseren van beleidsdoelstellingen ten aanzien van innovatie en MVI worden niet zozeer ervaren door de business. Zeker indien de business risicomijdend is of tevreden is met de huidige gang van zaken. Functioneel specificeren wordt hierdoor niet direct ingezet als een middel om tot innovatie-inkoop en MVI te komen
- Slechts functioneel specificeren is niet de oplossing om het inkopen van innovaties te bevorderen. Wanneer relatief veel risico's bij de markt worden neergelegd, zal de aanbieder zich conformeren aan technische richtlijnen en *proven technology* inzetten.

# 4. Casebeschrijvingen

## Openbare verlichting - Gemeente Woudenberg

### Vervolg overwegingen (en oplossingen ten aanzien van functioneel specificeren):

- Conservatieve verwachtingen en risicomijdend gedrag van de gemeente, van de beoordelaars en van inschrijvers werken belemmerend. Vanuit de angst om te duur te zijn, is door één van de leveranciers niet de laatste innovatie aangeboden
- De volwassenheid van een organisatie heeft invloed op de mogelijkheid tot functioneel of oplossingsvrij specificeren. Ook vraagt het loslaten van oplossingsgericht denken een bepaalde denkwijze van betrokkenen.

### Alternatieve strategieën om innovatieve oplossingen in te kopen:

- Door de verantwoordelijkheid voor het bereiken van innovatieve oplossingen niet bij inkoop te beleggen (maar bijvoorbeeld op het niveau van de gemeentesecretaris, directie of management) kunnen meer innovaties bereikt worden doordat op dit niveau de omvang van uitgaven beter inzichtelijk is.



# 5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren

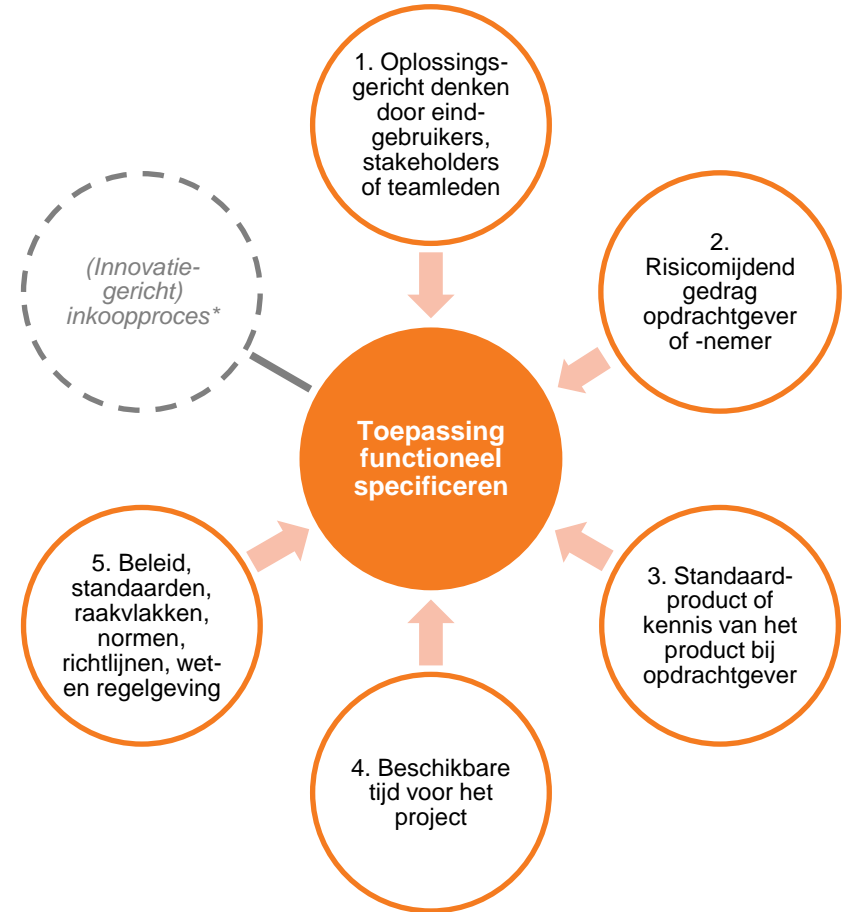
Bij de overweging om functioneel specificeren toe te passen spelen diverse factoren een rol. In het figuur rechts zijn deze factoren weergegeven, zoals deze volgen uit de interviews.

Uit dit figuur komt ook de complexiteit van het specificatieproces naar voren. De oplossingsruimte waarbinnen het primaire proces de specificatie opstelt wordt bijvoorbeeld (vaak) ingekaderd door wet- en regelgeving, normen en richtlijnen en standaardisering binnen opdrachtgevende organisaties.

Op basis van de cases worden in dit hoofdstuk - naast bovengenoemd voorbeeld - achtereenvolgens de diverse overwegingen die in het figuur worden benoemd nader omschreven. Hier zitten zowel zachte (bijvoorbeeld gedrag) als harde overwegingen (bijvoorbeeld wetgeving) tussen. Beide typen overwegingen hebben invloed op de toepassing van functioneel specificeren.

Daarnaast worden in dit hoofdstuk oplossingen benoemd (waar die er zijn) die de toepassing van functioneel specificeren kunnen bevorderen.

In bijlage C is een samenvattend overzicht van de overwegingen, inclusief onderbouwing vanuit de casestudies, opgenomen.



\* Noot: het onderzoek richt zich op het specificeren van de behoefte. Het inkoopproces valt conform de uitgangspunten van het onderzoek (zie hoofdstuk 2) buiten de scope.

# 5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren

## 1. Oplossingsgericht denken door eindgebruikers, stakeholders of projectteamleden leidt tot het voorschrijven van oplossingen in plaats van functionele eisen

Naast het primair proces zijn vaak eindgebruikers (bijvoorbeeld reizigers, cliënten en klanten) en stakeholders (bijvoorbeeld gemeenten die voor belangen van inwoners pleiten) en politici betrokken die eisen en wensen mogen inbrengen. Naast dat deze partijen geneigd zijn om oplossingsgericht te denken, geldt dat zij graag zekerheid willen over het nakomen van de afspraken. Om dit te bereiken worden volgens de geïnterviewden vaak 'beproeft' oplossingen aangedragen en geen functionele eisen. Dit kan innovatie beperken en de ruimte voor het doorvoeren van wijzigingen wanneer de behoefte van de eindgebruiker in de loop van de tijd alsnog wijzigt.

Oplossingsgericht denken door projectteamleden wordt ook veelvuldig als een belemmering voor functioneel specificeren gezien door de geïnterviewden. De mogelijkheid om abstract in functies en doelen te denken en daarbij een traditionele bekende oplossing los te laten is vaak geen gemeengoed in de onderzochte cases.



### Oplossingen om minder oplossingsgericht voor te schrijven

- Stel alvorens de behoefte wordt gespecificeerd vast welke doelen bereikt moeten worden (en dus niet welke (technische) oplossing er moet komen). Onderzoek aan de hand van de doelen - samen met eindgebruikers, stakeholders en politici - welke *functies* gewenst zijn.
- Betrek bij het bepalen van de doelen, de gewenste functie en het uiteindelijke specificeren van de behoefte in een PvE een goede mix aan betrokkenen. Zorg dat je daarbij ook mensen betreft die in staat

zijn om abstract in functies en doelen te denken. Betrek verder mensen die open staan voor nieuwe technische oplossingen.

- Binnen diverse organisaties wordt inkoopexpertise laat betrokken bij het projectteam voor het specificeren van de opdracht. Het komt hierbij voor dat de business onomkeerbare keuzes maakt ten aanzien van de oplossing of zelfs al een leverancier bepaalt alvorens inkoopexpertise te betrekken. Ook het continueren van de huidige leverancier en/of oplossing is een veelvoorkomend verzoek vanuit het primair proces. Wanneer inkoop eerder betrokken raakt en zij samen met het primair proces de vraag specificeert, kan de mate van oplossingsgericht (technisch) voorschrijven afnemen.

## 2. Risicovrij gedrag om geen fouten te maken of voor zekerheid te kiezen leidt tot technische specificaties

Binnen (semi)overheidsinstellingen komt het veelvuldig voor dat inkooptrajecten bestuurlijk, politiek of ambtelijk gevoelig liggen. Enkele oorzaken hiervan zijn de zichtbaarheid van de inkoop richting de burger (ov-concessies, sociaal domein), het type inkoop (ICT-projecten binnen de overheid) en ervaringen vanuit het verleden (kostenoverschrijvingen, gebrek aan vertrouwen tussen potentiële inschrijvers en opdrachtgevers, tevredenheid over de huidige oplossing, et cetera). In dit geval voelt de ambtelijke organisatie vaak druk om geen fouten te maken en is eerder geneigd vast te houden aan een traditionele en bekende oplossing. De angst bestaat dat een ongewenste oplossing (die wel voldoet aan de functionele eisen en wensen) wordt voorgesteld door een marktpartij. Hierdoor is men minder geneigd om functioneel te specificeren. Men kiest ervoor oplossingen (technisch) voor te schrijven of delen van de opdracht technisch te specificeren.

# 5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren

Daar komt bij dat men aangeeft dat het vaak eenvoudiger is voor de opdrachtgever om te controleren of de resultaten daadwerkelijk behaald worden als er technische specificaties worden gebruikt.

Marktpartijen zullen zich daarnaast risicomijdend opstellen wanneer een functioneel opgestelde uitvraag zeer complex is, wanneer de markt niet ervaren is met functionele specificaties of gekenmerkt wordt door grote (financiële) risico's voor marktpartijen. Marktpartijen zijn geneigd om in deze situatie bewezen oplossingen aan te bieden ook al krijgen ze de ruimte om een innovatieve oplossing aan te bieden. Ook bij een functionele specificatie die ruimte biedt voor innovatieve oplossingen, kunnen contractbepalingen over garantie en aansprakelijkheden ertoe leiden dat deze ruimte niet wordt benut. Daarnaast wordt de aantoonbaarheid van bijvoorbeeld de levensduur van innovatieve oplossingen aangedragen als reden om deze niet toe te passen.



## Oplossingen om minder risicomijdend te specificeren

- Het bezoeken van gelijksoortige opdrachtgevers om innovatieve oplossingen te bekijken en ervaringen uit te wisselen kan bijdragen aan minder risicomijdend gedrag en meer innovatieve inkoop.
- Treed in dialoog met marktpartijen zowel voor als gedurende de aanbesteding over het bereiken van doelen om daarmee vertrouwen te krijgen in de haalbaarheid van de functionele specificatie. Ook marktpartijen krijgen daarmee het vertrouwen dat u een innovatieve oplossing gaat waarderen in uw aanbesteding.
- Kies voor een aanbestedingsprocedure gericht op dialoog wanneer innovatieve oplossingen gewenst zijn of wanneer je daar als opdrachtgever in geïnteresseerd bent. Zo kunnen aanvullende

afspraken gemaakt worden, bijvoorbeeld over de gedetailleerde verdeling van risico's. Of over andere oplossingen zoals het aanbieden van een herstelmogelijkheid X jaren na oplevering of aanvullende garanties. Dit zodat een risicomijdende stakeholder toch instemt met een innovatieve oplossing of werkwijze.

- Sta het aanbieden van meerdere varianten toe zodat een aanbieder ook een innovatieve alternatieve oplossing durft aan te bieden.

## 3. Opdrachtgevers schrijven standaardproducten of producten waarvan zij veel kennis hebben technisch voor

Uit enkele cases komt naar voren dat de deskundigheid op (delen van) de behoefte groter is bij de opdrachtgevers dan bij de opdrachtnemer. In dit geval kan de toegevoegde waarde van functioneel specificeren beperkt zijn. Binnen het fysieke domein is de grote deskundigheid van opdrachtgevers een veelvoorkomende reden om werken technisch gespecificeerd aan te besteden (via RAW-bestekken).

Uit enkele cases blijkt dat bij de inkoop van commodity's, standaardoplossingen en off-the-shelf producten opdrachtgevers technisch willen specificeren aangezien de gewenste oplossing al bekend is. Het risico bij functionele specificaties voor dergelijke inkoop is dat de oplossing niet voldoet aan de behoefte omdat functionele eisen multi-interpretabel kunnen zijn. Ook het vergelijken van oplossingen kan lastiger zijn wanneer totaal verschillende oplossingen worden aangedragen. Als laatste geldt bij deze leveranties dat aanbieders op basis van één enkele inkoop niet uitgedaagd worden tot innovaties of aanpassingen. Bijvoorbeeld omdat de ontwikkelkosten van de innovatieve oplossing dusdanig hoog zijn dat deze voor een enkele inkoop niet rendabel is.

# 5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren

## 4. De beschikbare tijd kan positief of negatief invloed hebben op het al dan niet functioneel specificeren

Door de behoefte via een functionele specificatie als geïntegreerd contract in de markt te plaatsen ontstaat mogelijk tijdswinst. Door het ontwerpen, voorbereiden, realiseren, onderhouden, financieren en beheren in één contract op de markt te zetten via een functionele specificatie kunnen activiteiten parallel aan elkaar worden uitgevoerd. In de case van Rotterdam zijn bijvoorbeeld het ontwerp, de voorbereiding en de uitvoering deels parallel uitgevoerd. Bij technisch gespecificeerd aanbesteden is dit niet mogelijk, omdat het bestek volledig uitgewerkt moet zijn alvorens het aanbesteed kan worden. Deze overweging heeft zowel in de case Sydneystraat van de gemeente Rotterdam als bij de Markermeerdijken tijdswinst opgeleverd die noodzakelijk was om de doelen te bereiken.

Er zijn echter ook opdrachtgevers waar het beeld bestaat dat functioneel gespecificeerde inkoop juist meer tijd en middelen kost. Er komt maatwerk aan te pas, terwijl een technisch beschreven (huidige) oplossing duidelijker en makkelijker op te stellen kan zijn.



### Oplossingen voor het omgaan met beschikbare tijd in relatie tot functioneel specificeren

- Het opstellen van geïntegreerde contracten met functionele specificaties kan bijdragen aan snellere en betere, innovatieve, efficiëntere oplossingen en werkwijzen.
- Het eerder beginnen met het voorbereiden van aanbestedingen kan bijdragen aan meer functionele inkoop.

## 5. Beleid, standaardisering, raakvlakken met andere producten, normen, richtlijnen en wet- en regelgeving kunnen de functionele ruimte beperken

### *Beleid en standaardisering*

In diverse cases komt naar voren dat eigen beleid voor beheer, uniformiteit, uitstraling, kwaliteit, et cetera van opdrachtgevers belemmerend kan werken voor de oplossingsruimte en de ruimte voor innovatie (denk bijvoorbeeld aan eigen beleid voor de uitstraling van overheidswebsites). Dit beleid in combinatie met risicomijdend gedrag leidt tot een beperkte oplossingsruimte. Het beleid en de standaarden zijn hierbij vaak gericht op het borgen van minimale kwaliteit, beheerbaarheid, uniformiteit en uitstraling van dienstverlening en de openbare ruimte van een aanbestedende dienst. De redenen om de behoefte alsnog functioneel te specificeren zit binnen de GWW-sector vaak in de vrijheid die de markt krijgt in de wijze van uitvoering en fasering van het Werk (als onderdeel van een geïntegreerde contract). Daarnaast biedt functioneel specificeren ruimte aan kwalitatief betere oplossingen (bijvoorbeeld omtrent innovatie en duurzaamheid) bovenop de minimale geëiste kwaliteit.

### *Raakvlakken met andere projecten, de omgeving en merkgebondenheid*

Uit diverse cases komt naar voren dat raakvlakken met andere producten, de omgeving en merkgebondenheid de oplossingsruimte kan beperken. Bijvoorbeeld bij de aanschaf van een IT-systeem kan het nodig zijn om technisch voor te schrijven hoe met andere systemen gecommuniceerd moet worden. Andere voorbeelden komen voor bij het inkopen van leveranties gerelateerd aan beheer en onderhoud van rioolwaterzuiveringen en andere installaties. Hierbij kunnen alleen

# 5. Overwegingen en oplossingen bij functioneel specificeren

bepaalde merken of type producten toegepast worden voor een goede werking. Ook raakvlakken met kabels en leidingen kunnen voor projecten binnen de fysieke sector leiden tot een belemmering voor functioneel specificeren. Tot slot blijkt bijvoorbeeld binnen de case Rotterdam dat het functioneel eisen van ongestoorde ligging niet eenduidig uitlegbaar is. Technische eisen kunnen duidelijk zijn.

## *Normen en richtlijnen*

Naast eigen beleid en standaardisering vindt zeker binnen de fysieke sector standaardisering plaats via normen en richtlijnen. Deze beperken de oplossingsruimte en kunnen innovatie beperken. Conformatie aan de werkwijze en oplossingsrichtingen uit deze normen en richtlijnen is vaak noodzakelijk. Middels conformatie kunnen oplossingen aantoonbaar voldoen aan functionele eisen en worden oplossingen hiermee geaccepteerd. Uit het onderzoek dat primair is uitgevoerd onder opdrachtgevers wordt dit overigens niet als een belemmering ervaren maar meer als een randvoorwaarde voor de marktpartijen.

## *Wet- en regelgeving*

Voor alle onderzochte sectoren geldt tot slot dat wet- en regelgeving (natuurlijk) randvoorwaardelijk is voor de oplossing. Diverse sectoren ervaren belemmeringen vanuit wet- en regelgeving ten aanzien van de functionele ruimte die een PvE zou kunnen bieden:

- Binnen ov-concessies hebben reizigersadviesraden met een wettelijke adviesfunctie vanuit Wp2000 soms specifieke technische wensen
- Recent heeft de Centrale Raad van Beroep een uitspraak gedaan wat stelt dat gemeenten meer (technische) sturing en controle op de uitvoering van huishoudelijke ondersteuning moeten hebben

- Het moeten voldoen aan (monumentale) bouwregelgeving kan zorgen voor beperkingen in de oplossingsruimte.

Uit de interviews komt naar voren dat wet- en regelgeving door opdrachtgevers niet als een belemmering voor innovatie wordt gezien. Wet- en regelgeving wordt beschouwd als randvoorwaardelijk. Overigens betekent dit niet dat wet- en regelgeving voor opdrachtnemers ook niet als een belemmering wordt gezien. Uit de gevoerde interviews zijn hierover echter geen signalen ontvangen.



## **Oplossingen voor het omgaan met interne en externe randvoorwaarden**

- Besteed tijdens het opstellen van het PvE voldoende tijd aan het analyseren van de behoefte en onder andere eigen beleid, de raakvlakken met andere projecten en waar de vertaling hiervan nodig is in eisen en wensen, zonder dat dit de functionele ruimte teveel beperkt.
- Bespreek voorafgaand aan een inkooptraject intern de noodzaak van eigen beleid, standaarden, et cetera. Stem hierbij af onder welke voorwaarden hiervan afgeweken kan worden en wie daar over moet beslissen.
- Beleg de verantwoordelijkheid voor het inkopen van innovatieve oplossingen hoog in de organisatie. Op hoger niveau is meer inzicht in de omvang van uitgaven waardoor meer innovaties bereikt kunnen worden.
- Standaardisering van raakvlakken beperkt de noodzaak van het technische voorschrijven van de oplossing.

## 6. Conclusie

Dit onderzoek heeft als doel gehad om meer inzicht te verkrijgen in:

- (1) De overwegingen die spelen bij het al dan niet toepassen van functioneel specificeren (in plaats van technisch specificeren)
- (2) De mogelijke oplossingen om functioneel specificeren vaker toe te passen.

### Overwegingen bij functioneel specificeren

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat de overwegingen die een rol spelen bij de keuze om functioneel specificeren onder te verdelen zijn in de volgende vijf categorieën:

- Oplossingsgericht denken door eindgebruikers, stakeholders of projectteamleden leidt tot het voorschrijven van oplossingen in plaats van functionele eisen
- Risicomijdend gedrag om geen fouten te maken of voor zekerheid te kiezen leidt tot technische specificaties
- Opdrachtgevers schrijven standaardproducten of producten waarvan zij veel kennis hebben technisch voor
- De beschikbare tijd kan positief of negatief invloed hebben op het al dan niet functioneel specificeren
- Beleid, standaardisering, raakvlakken met andere producten, normen, richtlijnen en wet- en regelgeving kunnen de functionele ruimte beperken.

Hier zitten zowel zachte (bijvoorbeeld gedrag) als harde overwegingen (bijvoorbeeld wetgeving) tussen. Beide typen overwegingen lijken op basis van het onderzoek invloed te hebben op de toepassing van functioneel specificeren.

### Oplossingen om functioneel specificeren vaker toe te passen

Per categorie hebben wij ook oplossingen geïdentificeerd die volgens de geïnterviewden kunnen bijdragen aan het vaker toepassen van functioneel specificeren:

- Stel vast welke doelen bereikt moeten worden en bespreek - samen met eindgebruikers, stakeholders en politici - welke *functies* (in plaats van technische oplossingen) gewenst zijn
- Wijs aanbestedingen aan waarin het echt 'anders' (functioneler) mag ten opzichte van de gangbare praktijk en/of zet 'proeftuinen' op om innovatieve oplossingen te kunnen uitproberen
- Betrek marktpartijen en inkoopexpertise eerder in het project
- Bezoek andere opdrachtgevers om nieuwe oplossingen te bekijken  
Dit kan bijdragen aan onder meer minder risicomijdend gedrag
- Treed in dialoog met de markt om onder andere vertrouwen te krijgen in de haalbaarheid van functionele specificaties
- Kies voor een aanbestedingsprocedure gericht op dialoog wanneer innovatieve oplossingen gewenst zijn
- Sta het aanbieden van meerdere varianten toe en/of gebruik geïntegreerde contracten met functionele specificaties
- Begin eerder met het voorbereiden van aanbestedingen, zodat er onder andere meer tijd beschikbaar is voor het opstellen van functionele eisen en wensen, waar nodig dialoog met stakeholders en marktpartijen, et cetera
- Analyseer interne en externe factoren die functionele ruimte kunnen beperken (zoals intern beleid) en stel ter discussie waar dit belemmerend kan zijn.



## 6. Conclusie

De oplossingen zijn breed van aard. Er zijn tijdens het onderzoek (inkoop)oplossingen voorgesteld die op de inkooptechniek ingaan (bijvoorbeeld varianten toestaan). Ook zijn er oplossingen voorgesteld die gedrag en voorkeuren beïnvloeden (bijvoorbeeld het bespreken van *functies* in plaats van technische oplossingen met eindgebruikers). Ook voor de aangedragen oplossingen geldt volgens ons dus dat onderscheid kan worden gemaakt naar zachte en harde oplossingen.

Naast de tijdens de interviews aangedragen oplossingen zijn meer oplossingen denkbaar. Een voorbeeld van een voor de hand liggende oplossing is het aanpassen van huidige technische normen en beleid naar oplossingsvrije normen en beleid. Ook het opnemen van voorwaarden in beleid hoe met alternatieve oplossingen wordt omgegaan, die niet passen binnen de huidige kaders, kan een oplossing zijn om de ruimte voor functioneel specificeren te vergroten.

### Tot slot

Tijdens het onderzoek hebben wij bij veel geïnterviewden in algemene zin gemerkt dat functioneel specificeren, MVI en innovatiegericht inkopen actuele thema's zijn binnen hun organisaties. Wel constateren wij op basis van de interviews dat binnen de inkoopafdelingen meer noodzaak gevoeld wordt voor functioneel specificeren dan bij het primaire proces. De toegevoegde waarde van functioneel specificeren om tot innovatieve oplossingen te komen blijkt niet altijd goed in de bestaande uitvoeringspraktijk te passen. Vanuit de belevingswereld van het primaire proces wordt volgens de geïnterviewden minder snel aan functioneel specificeren gedacht dan bij de inkoopafdeling. Diverse geïnterviewden die vanuit de inkoop- (en contractmanagement-) organisatie betrokken zijn bij de totstandkoming van programma's van

eisen geven aan dat zij geregeld de business moeten overtuigen van het nut van functioneel specificeren in de voorliggende inkoop. Ook zien we dat een bepaalde mate van abstract denken nodig is voor functioneel specificeren. Er moet op een abstracter niveau nagedacht worden over de behoefte in plaats van na te denken hoe dat product of die dienst eruit moet zien. Mogelijke manieren om dit abstracte denken te stimuleren zijn het trainen van medewerkers, het toevoegen van 'frisse', minder ervaren medewerkers aan projectteams en het zorgen voor een cultuur gericht op samenwerken met marktpartijen en vertrouwen op de kennis van marktpartijen.

Verder is tijdens de interviews diverse malen naar voren gekomen dat functioneel specificeren niet van toegevoegde waarde is wanneer de organisatie veel aan standaardisatie doet of er weinig innovatieve oplossingen in de markt aangeboden worden. Een mogelijk onderwerp voor verder onderzoek is hoe dergelijke belemmeringen als standaardwerkwijzen, oude gewoontes, technisch denken in plaats van functioneel denken, et cetera, verminderd kunnen worden.

Er is tot slot een trend zichtbaar in het betrekken van de eindgebruiker (bijvoorbeeld de burger, de reiziger, et cetera) bij het specificatieproces. Het is hierbij van belang een representatieve vertegenwoordiging van de eindgebruikers te betrekken. Hiermee wordt voorkomen dat een PVE teveel op één of een beperkt aantal typen eindgebruikers wordt gericht. Tevens zouden opdrachtgevers ervoor moeten waken dat deze participatie niet leidt tot een beperking van de oplossingsruimte, omdat eindgebruikers deze voorschrijven. De impact van burgerparticipatie op de wijze van specificeren en de verdere impact op het inkoopproces lijkt daarmee ook een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek.

## 6. Conclusie

De algemene constatering lijkt vooral met 'zachte' oplossingen te kunnen worden beïnvloed. Dus hoewel het (nog meer) opleiden van projectleiders, inkopers et cetera in harde inkooptechnieken ongetwijfeld effect zal hebben, pleiten wij vooral om meer in te gaan zetten op zachte oplossingen. Voorbeelden hiervan zijn het (nog meer) aangaan van de dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het veranderen van risicomijdend gedrag tijdens de specificatiefase van inkooptrajecten. Als het streven is om meer functionele ruimte te gaan creëren bij inkooptrajecten, verwachten wij dat met name deze oplossingen (die nader zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5 van dit rapport) een bijdrage gaan leveren.



# Dankbetuiging

Wij bedanken alle geïnterviewden voor hun bijdrage aan het onderzoek. Vanuit Significant hebben wij grote bereidheid en openheid ervaren tijdens de gevoerde gesprekken.

Daarnaast willen wij de begeleidingscommissie bedanken voor hun input tijdens de bijeenkomsten en op deze rapportage.

## Bijlage A - Overzicht casestudies

Case	Organisatie	Geïnterviewde(n)/ Functionaris	Datum	Sector	Categorie inkoop
Concessieverlening openbaar vervoer	Provincie Zuid-Holland (+ Connexxion + Arriva)	M. Scheerders	15 juni	Openbaar vervoer	Dienst
Eerstelijns wijkteams en jeugdteams en tweedelijns Wmo-ondersteuning	Gemeente Zaanstad	J. Domela, O. Dijkstra M. Beentjes	26 juni	Zorg	Dienst
Engineeren en uitvoeren groot onderhoud wegen	Rijkswaterstaat PPO	D. Bosma, A.Koster	26 juni	GWW	Werk
Grote Wijnbrug en Sydneystraat	Gemeente Rotterdam	T. de Vries B. Bouw	21 juni	GWW	Werk
Huishoudelijke ondersteuning en maatwerkbegeleiding Wmo	Samenwerking van gemeenten in AV regio (via IBMN)	M. Vromans	14 juni	Zorg	Dienst
International School Eindhoven	Gemeente Eindhoven	R. Bartels	10 juli	Burgerlijke en utiliteitsbouw	Werk
Levering digitale werkplekken	Rijksoverheid	Inkoper	19 juni	ICT	Levering
Levering Storage Oplossing	Rijksoverheid	Senior Inkoopspecialist ICT	17 juli	ICT	Levering (/ Dienst)
Levering tankautospuiten	Veiligheidsregio Utrecht	S. van Meerveld	17 juli	Voertuigen voor de hulpdiensten	Levering
Markermeerdijken	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (+ Boskalis)	J. Arends	7 juli	GWW	Werk
Openbare verlichting	Gemeente Woudenberg (via IBMN)	R. Rheiter	20 juni	(bouw-)installatie	Werk (/ Levering)

## Bijlage B - Bronvermelding

- Blom, M., Papenhuijzen, J.P., Meer, J.D. van der (2008), *Overheidsinkoop als motor voor innovatie*, Significant.
- Department of Defense, S. M. (2001). *Systems Engineering Fundamentals*. Virginia: Defense Acquisition University Press.
- Edler, J., Rigby, J., Hommen, L., & Tsipouri, L. (2005). *Innovation and Public Procurement, review of issues at stake*. Franhofer Institute.
- Edquist, C., Vonortas, N., & Zabala, J. (2015). Introduction: Public Procurement for Innovation.
- Groefsema, J. (2009). *Knelpunten bij het werken met functionele specificaties*. Enschede, Universiteit Twente.
- Huerne, H. t., & Ridder, H. d. (2007). *Functioneel Specificeren*. Objective.
- Huerne, H. v., & Veenvliet, K. T. (2006). *Functioneel specificeren: de weg naar de economisch meest haalbare oplossing*. Enschede.
- Netten, J. v. (2005). *Handreiking Functioneel Specificeren*. RWS.
- PIANOo. (2010). *Het uitvragen van innovatieve voorstellen*. Den Haag: Expertisecentrum aanbesteden, vakgroep inkoopmanagement publieke sector.
- Reijniers, J. (2007). Operationeel inkoopresultaat door functioneel te specificeren. *Congres Special*, (pp. 34-35). Fieldmanager.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Planning Problems are Wicked Problems. *Developments in Design Methodology*, 135-144.
- Telgen, J. (2016). Specificeren. *Deal, From Science*, p. 37.

# Bijlage C - Overwegingen bij functioneel specificeren

## Zachte én harde factoren bepalend voor toepassing functioneel specificeren

### 1. Oplossingsgericht denken door eindgebruikers, stakeholders of teamleden

- i. Oplossingsgericht denken belemmert functioneel specificeren
- ii. Eindgebruikers en stakeholders geven oplossingen als input in plaats van functionele eisen
- iii. Projectaanpak is niet gericht op doelen maar bouwt voor op bestaande/huidige oplossing
- iv. Het eerder inzetten van inkoopexpertise kan bijdragen aan meer functionele specificaties

### 2. Risicomijdend gedrag opdrachtgever of -nemer

- i. Bestuurlijke en politieke druk om geen fouten te maken/voor zekerheid te kiezen
- ii. Risicomijdend gedrag door OG bij opstellen specificatie of tijdens beoordeling
- iii. Minder controle en sturing op oplossing
- iv. Gevolgen van het aanpassen functionele eis zijn complexer en minder voorspelbaar
- v. Risicomijdend gedrag door ON in aanbieden oplossingen (trusted of proven technology)

### 3. Standaardproduct of kennis van het product bij opdrachtgever

- i. Deskundigheid op behoefte van OG is groter dan ON
- ii. Inkoop commodity's, standaard oplossingen en off-the-shelf producten (deskundigheid op behoefte OG is groter dan of gelijk aan ON)

### 4. Beschikbare tijd voor het project

- i. Tijdswinst te behalen door de markt vrijheid te geven
- ii. Tijd nodig om functionele eisen op te stellen

### 5. Beleid, standaarden, raakvlakken, normen, richtlijnen, wet- en regelgeving

- i. Wet- en regelgeving
- ii. Eigen beleid/standaardisering ten aanzien van beheer, uniformiteit, uitstraling, kwaliteit, et cetera
- iii. Standaardisering in de markt via normen en richtlijnen en conformatie hieraan
- iv. Koppelvlakken, raakvlakken en merkgebondenheid leiden tot beperkte oplossingsruimte