



# Handvat functioneel specificeren

In 6 stappen naar duurzaam functioneel specificeren



# Inhoudsopgave

Inleiding	3
<b>Stap 1</b> Behoeftte bepalen	7
<b>Stap 2</b> Verzamelen benodigde gegevens	9
<b>Stap 3</b> Conclusies vaststellen	14
<b>Stap 4</b> Functionele duurzaamheid bepalen	17
<b>Stap 5</b> Vragenlijst opstellen	20
<b>Stap 6</b> Afwegingen maken	22



# Inleiding

De aanleiding om dit handvat te ontwikkelen is terug te vinden in de 2e aanbeveling van het Advies Duurzaam Inkopen 2011.

Dit Advies opgesteld door het bedrijfsleven met hierin nog 10 andere aanbevelingen heeft de basis gelegd voor een vernieuwd duurzaam inkoopbeleid en richt zich onder meer op innovatie vanuit de markt, een (bedrijfs)procesaankpak en integratie van sociale criteria. De leden van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu hebben zich op 01-12-2011 unaniem geschaard achter dit Advies.

## Achtergrondinformatie

Klik [hier](#) voor meer informatie over het Advies Duurzaam Inkopen.

## Waarom een handvat duurzaam functioneel specificeren?

Het huidige duurzaamheidsbeleid was tot nu toe gericht op minimeisen in de vorm van specifieke en statische middelvoorschriften (de zgn. AgentschapNL-criteria), functioneel specificeren maakt echter plaats voor een ambitieuze aanpak gericht op innovatie van de productketens, diensten en werken.

Functioneel specificeren vraagt om constructief overleg tussen de klant en leverancier over waar de kansen voor verduurzaming liggen. De overheid stelt niet langer eenzijdig de criteria vast, maar benut het hele inkoopproces ten behoeve van verduurzaming. De overheid gaat uit van vertrouwen in de markt door zich te richten op de te bereiken duurzaamheidsdoelen en te sturen op processen. Daarmee snijdt het mes voortaan aan twee kanten: de inspanningen die ondernemers plegen worden niet langer beschouwd als lasten, maar worden beloond en vertalen zich in grotere duurzaamheid.

In de brief van 17 september 2012 over de voortgang van duurzaam inkopen heeft Staatssecretaris Atsma aan de Tweede Kamer toegezegd een handvat functioneel specificeren te laten ontwikkelen.

Dit handvat kan gebruikt worden om het duurzaam inkopen beleid of de uitvoering ervan eventueel te actualiseren en om inkopers van informatie te voorzien.

Dit document moet gezien worden als een eerste versie om minimaal te borgen dat wordt voldaan aan de om in een vroeg stadium van het inkoopproces duurzaamheid mee te nemen als wens. Verder is het bedoeld als aanzet tot het continu verbeteren op het gebied van duurzaam inkopen.

De reactieve aanpak van 100% duurzaam inkopen is daarmee aangepast in een pro-actieve aanpak van 100% verduurzamen.

### Voor wie is dit handvat bestemd?

Dit handvat is een generiek handvat en daarmee geschikt voor iedereen die in welke rol of functie dan ook binnen het proces van inkoop en aanbesteden te maken heeft met specificeren en verder wilt gaan of meer ambitie heeft dan het stellen van minimum duurzaamheidseisen in een inkoop- en aanbestedingsproces. Dit handvat helpt om vragen te stellen en antwoorden te geven en is daarom toepasbaar voor zowel werken, diensten als leveringen.

### Wat is functioneel specificeren?

Specificeren is een belangrijke eerste fase in het inkoop- en aanbestedingsproces. Met het maken van een specificatie (wat wil ik kopen?) staan we aan het begin van een zorgvuldig en compleet inkoopproces. De functionele specificatie beschrijft de functies die het product of de dienst moet vervullen voor de gebruiker, ofwel: wat moet het product doen? Functionele specificaties zeggen niets over 'hoe' deze behoefte moet worden gerealiseerd. De functionele specificatie kan heel algemeen, kort en bondig zijn.

### Definitie functionele specificatie

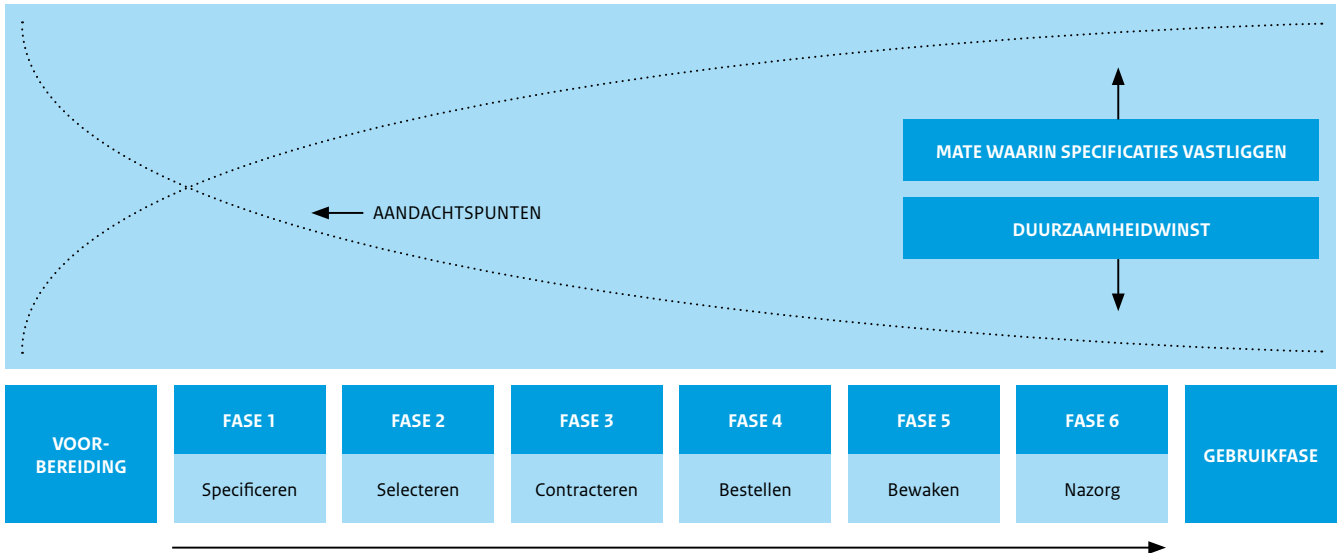
Een functionele specificatie is een beschreven document met daarin de verzameling geordende eisen en beschrijving van de beschikbare oplossingsruimte dan wel de gekozen oplossing met de oplossingsmarge die geldt voor een systeem (product of dienst).

### Het belang van functioneel specificeren?

Een functionele specificatie laat een grote vrijheid aan de leveranciers, maar ook aan de inkoopende organisatie. Met functionele specificaties kunnen meestal meer leveranciers worden gevonden dan met strak omschreven detailspecificaties. De kans op een monopolistische situatie wordt kleiner. Door te werken met functionele specificaties loopt men ook minder risico om alternatieven te verwaarlozen. Met de functionele specificatie leggen we de basis voor het verdere inkoop- en aanbestedingsproces, en het blijkt dat juist hierbij de grootste duurzaamheidswinst is te behalen.

Door functioneel in te kopen, wordt de inkoop doelgericht geformuleerd en niet middelgericht. Ook kan zo gedifferentieerd worden in ambitieniveau en kan worden meebewogen met de continu technologische en andere ontwikkelingen. Duurzaam inkopen kan daarmee een blijvende impuls geven aan vernieuwende bestaande oplossingen in de markt of daar nog een stap verder in gaan als *lead customer*.

### Potentiële duurzaamheidswinst in relatie tot fase in het inkoopproces

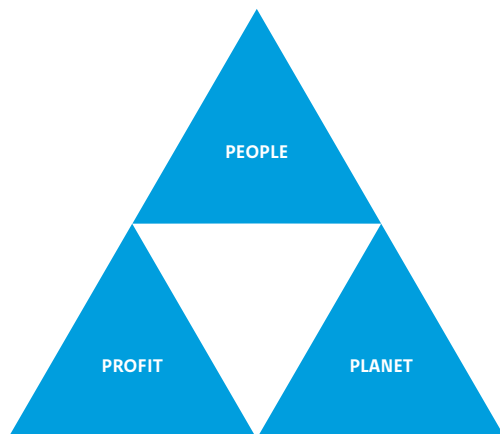


### Wat is functioneel duurzaam specificeren?

Duurzaamheid gaat over de balans tussen het welzijn van de mensen, de zorg voor het milieu en de economische vooruitgang. Deze drie aspecten moeten in onderling verband worden bekeken. Dit wordt wel de *triple-P* benadering genoemd, waarbij de juiste verhouding wordt gezocht tussen *people*, *planet* en *profit*. Dat houdt in: zorgen voor mens en omgeving met behoud van de nodige en noodzakelijke winst.

Er is redelijk vaak spraakverwarring op het gebied van duurzaam inkopen. We zien in de media termen langskomen als sustainability, responsible sourcing, circulair inkopen, duurzaam uitbesteden, duurzaam ketenbeheer, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) en natuurlijk duurzaam inkopen.

### De balans van de drie P's



De term duurzaam inkopen is geïntroduceerd door de overheid en AgentschapNL (voormalig Senter Novem), die hiervoor de volgende definitie geven: het meenemen van een of meerdere milieu- en/of sociale aspecten in het inkoopproces. De hieruit voortvloeiende doelstellingen 100% duurzaam inkopen in 2010

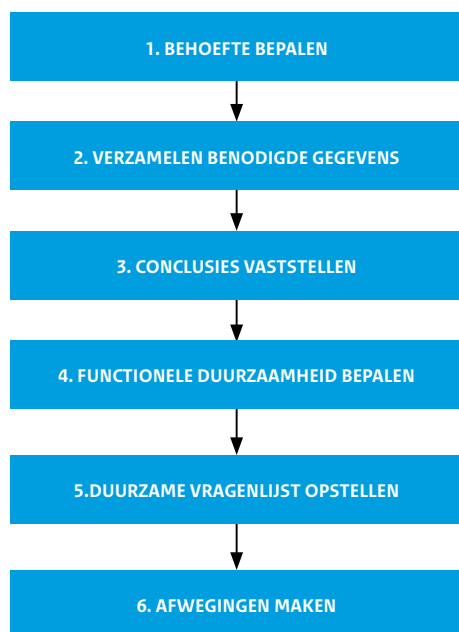
(Rijkskoverheid) of 75%/50% duurzaam inkopen voor andere (overheids) organisaties in 2012 of 2015 zijn door vele (lagere overheids) organisaties in hun beleid of door middel van het ondertekenen van convenanten (onderwijs, ziekenhuizen enz.) opgenomen.

### Stappenplan als basis voor duurzaam functioneel specificeren?

Om niet alleen functioneel maar ook duurzaam te specificeren zal op beleidsniveau de keuze worden gemaakt of een opdracht meer of minder geschikt is om functioneel te specificeren. Daarna zal op organisatieniveau keuzes gemaakt moeten worden om naar een nieuwe duurzame oplossing te vragen of gebruik te maken van reeds bestaande systemen en/of subsystemen zoals bijvoorbeeld de GWW-aanpak, sociale voorwaarden, SE-systems ed. De zes stappen die hieraan voorafgaan en daarmee generiek zijn tot deze keuzes zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk als een stappenplan om duurzaam functioneel te specificeren.

Het stappenplan duurzaam functioneel specificeren bestaat uit zes stappen (zie onder) die vervolgens kunnen worden ingevuld door algemene of specifieke vragenlijsten, checklisten, stroomschema's en aangevuld naar bestaande aanpakken en/of voorbeelden. In het volgende hoofdstuk worden de stappen om duurzaam functioneel te specificeren één voor één beschreven.

#### Stappenplan duurzaam functioneel specificeren



### Relatie naar bestaande systemen en aanpakken?

In sommige branches zoals de vliegtuigbouw is functioneel specificeren al vrij gebruikelijk, dit principe is ook overgewaaid naar de bouwsector. Systemen als “Design and Build”, “Systems Engineering”, “Value Engineering”, aanpak GWW-Sector en Sociale Voorwaarden maar ook Publiek Private Samenwerking (PPS) worden vaak in één adem genoemd met (duurzaam) functioneel specificeren. Deze branches en/of aanpakken zitten vaak verbonden aan andere specifieke procedures zoals bijv. milieueffectrapportages, tracébesluiten e.d. Dit handvat gaat uit van de basis van een functionele specificatie voor willekeurige branches en organisaties en zal daar waar mogelijk de relatie leggen en verdieping maken naar reeds bestaande systemen.

### Wie heeft dit handvat gemaakt?

Dit document is gemaakt door NEVI in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.  
Auteur: Karin van IJsselmuide (NEVI) meer info via [www.nevi.nl](http://www.nevi.nl)

# Stap 1

## Behoeftte bepalen

Het inkoopbeleid dient het organisatiebeleid en daarmee ook het duurzaamheidsbeleid te ondersteunen. Inkoop heeft in veel organisaties grote invloed op de te stellen doelen en resultaten. Dat geldt voor financiële resultaten, kwalitatieve resultaten maar zeker ook voor duurzaamheidsresultaten. Dit is het eerste uitgangspunt om de behoefte te bepalen, check daarom het eigen organisatiebeleid.

### **Voorbeelden duurzaam inkoopbeleid:**

Bevorderen inkoop van duurzame(re) producten, diensten en werken;  
Stimuleren van marktpartijen om maatschappelijk verantwoord te ondernemen;  
Toepassen milieu- en/of sociale criteria in aanbestedingen (bijv. AgentschapNL, Social Return, Sociale Voorwaarden enz.)

Het tweede uitgangspunt is de klantvraag, deze kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van een enquête, vragenlijst of door middel van het stappenplan van Systems Engineering (Rijkswaterstaat), dat laatste bestaat uit de stappen:

- Analyseren problemen en definiëren doelstellingen
- Analyseren stakeholders
- Verzamelen klanteisen
- Bepalen validatiestrategie
- Opstellen klanteisen specificatie
- Valideren

### Wanneer wel, wanneer niet?

Alvorens de keus te maken om duurzaam functioneel te gaan specificeren wil je weten of hier een kans ligt, geen zin heeft of zelfs een risico is. Niet alle projecten of inkopen lenen zich voor functioneel specificeren. En ook niet alle projecten of inkopen lenen zich vervolgens voor functionele duurzaamheid. Maar welke inkoopprojecten zijn nu geschikt om zowel functioneel als duurzaam te specificeren.

Dit zal voor iedere behoefte en organisatie anders liggen, de onderstaande vragenlijst is een eerste aanzet om die keus te bepalen.

### Vragenlijst keuze bepalen

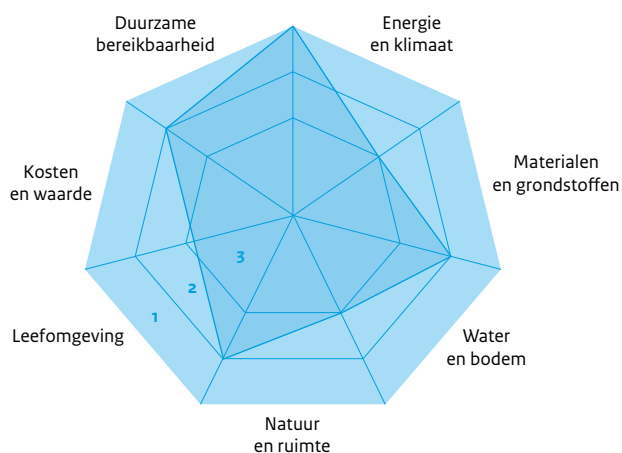
- Wat is het probleem?
- Kan dit probleem anders worden opgelost dan door in te gaan kopen?
- Is de totale omvang bekend dus inclusief opleiding, onderhoud, afdanking?
- Is dit een nieuwe aankoop situatie voor onze organisatie?
- Vraag ik naar een maatwerkproduct?
- Zijn alle financiële gegevens bekend in het geval van een herhalingsaankoop?
- Zijn de budgetten voor aanschaf, onderhoud en afdanking gebundeld tot één?
- Kunnen we minder/niet inkopen met hetzelfde resultaat?
- Kan duurzaamheid een belangrijke rol spelen bij deze aankoop om aan te sluiten bij het duurzaam inkoopbeleid (bijv. energiezuinig, social return enz.)?
- Is de organisatie/interne klant ervan overtuigd dat duurzaamheid, de kwaliteit van zijn inkoop niet in de weg staat?
- Is deze opdracht qua omvang zodanig dat de markt duurzaam gestimuleerd zal worden?
- ....

Indien het merendeel van deze vragen met Ja is beantwoord dan is het zeker zinvol om de specificatie in het kader van duurzaam inkopen functioneel te gaan uitvoeren.

### Praktijkvoorbeeld

Vanuit de aanpak duurzaam gww, kunnen de ambities op verschillende onderdelen in het zgn. ambitieweb worden geplaatst. Voor meer informatie: [www.aanpakduurzaamgww.nl](http://www.aanpakduurzaamgww.nl)

#### Het ambitieweb





# Stap 2

## Verzamelen benodigde gegevens

Om de innovatie van de leverancier niet te beteugelen, zal in een functionele specificatie een goed evenwicht moeten worden gevonden tussen de eisen van de inkopende partij en vrijheid voor de leverancier, hiervoor hebben we verschillende interne maar ook externe gegevens nodig zoals:

- Interne financiële gegevens
- Interne kwalitatieve gegevens
- Externe markt gegevens
- Externe duurzaamheid gegevens

Voor een zorgvuldige afweging rondom de haalbaarheid van functioneel duurzaam specificeren wil je deze integraal kunnen maken van de in-/externe kansen (bijv. innovatie) en risico's (bijv. acceptatie). Al deze gegevens tezamen vormen uiteindelijk de keuzes en mate waarin functioneel en duurzaam kan worden gespecificeerd. Maar hoe kom je aan die gegevens?

### Vragenlijst kwantitatieve (financiële) gegevens

De basis financiële gegevens zijn voor nieuwe projecten, investeringsgoederen en herhalingsaankopen vaak uit de jaarlijkse begroting te halen. Maar een verdieping is zeker aan te raden en deze zijn vaak uit de interne financiële systemen te filteren of anders bij nieuwe producten via de markt. Kijk bij het verzamelen van deze gegevens niet alleen naar directe aanschafkosten maar kijk hier ook naar de totale kosten qua levensduur, bijv. energieverbruik, afvalkosten enz.

Om het beeld completer te krijgen, is het bij herhalingsaankopen verstandig om een aantal jaren met elkaar te vergelijken. Door jaren met elkaar te vergelijken, kunnen we trends signaleren. Zijn de kosten stijgend, stabiliserend of dalend? Zijn er afdelingen die meer of minder gaan verbruiken? Een cijfer op zichzelf zegt niets, maar wanneer we cijfers in een reeks en in perspectief met elkaar kunnen vergelijken, dan krijgen ze waarde. Om het geheel toekomstbestendig te maken is een kolom verwachte ontwikkeling komend jaar/5 jaar ook aan te raden.

### Voorbeeld financiële kengetallen

Onderwerp	Jaar X	jaar Y	Jaar Z	Verwachte ontwikkeling > 5 jaar
Inkoopwaarde totale productgroep				
Inkoopwaarde omzet per divisie				
Aantal leveranciers				
Aantal artikelen				
Aantal bestellingen				
Aantal facturen				
Aantal interne klanten				
Onderzoek- en ontwikkelingskosten				
Inkoopkosten				
Controlekosten				
Eigendoms-/verbruikskosten				
Verwijderingskosten				
.....				

### Vragenlijst kwalitatieve gegevens

Voor het verzamelen van de gegevens wat “de klant” of “de gebruiker nu echt wilt, zijn talloze documenten en analyses te gebruiken die al vaak in organisaties beschikbaar zijn zoals bijv. projectomschrijvingen/plannen, interne procesbeschrijvingen, handboeken, stakeholdersanalyses, contract-tevredenheidsanalyses enz. Voor zover deze niet of niet geheel aanwezig zijn is de onderstaande open-vragenlijst een algemene handreiking die uiteraard kan worden aangevuld met specifieke andere organisatie-vraagstukken:

- Wat is de relatie met andere producten, is het bijv. een onderdeel van een groter project?
- Wat heeft de (interne) gebruiker nu echt nodig, wat is onze functionele behoefte? Is hiervoor een product nodig, of kan het ook in de vorm van een dienst worden geleverd?
- Aan welke duurzaamheidsdoelstellingen kan de behoefte bijdragen?
- Is het proportioneel (omvang opdracht en relatie markt) om deze behoefte functioneel uit te vragen?
- In welke mate zijn we in staat om functionele specificaties voor deze productgroep te maken? Moeten we in de aanbesteding daar specifiek aandacht aan besteden?
- In welke mate is er kennis bij onze organisatie en/of bij de leveranciers aanwezig over deze productgroep?
- Wie hebben er binnen onze organisatie kennis van de productgroep en zullen betrokken moeten zijn bij met name de specificatiefase?
- In welke mate is er voor deze productgroep sprake van een grote diversiteit aan specificaties binnen onze organisaties?
- Hebben we een goede en duidelijke procedure hoe een specificatie tot stand komt en hoe deze wordt goedgekeurd?
- .....

### Vragenlijst markt gegevens

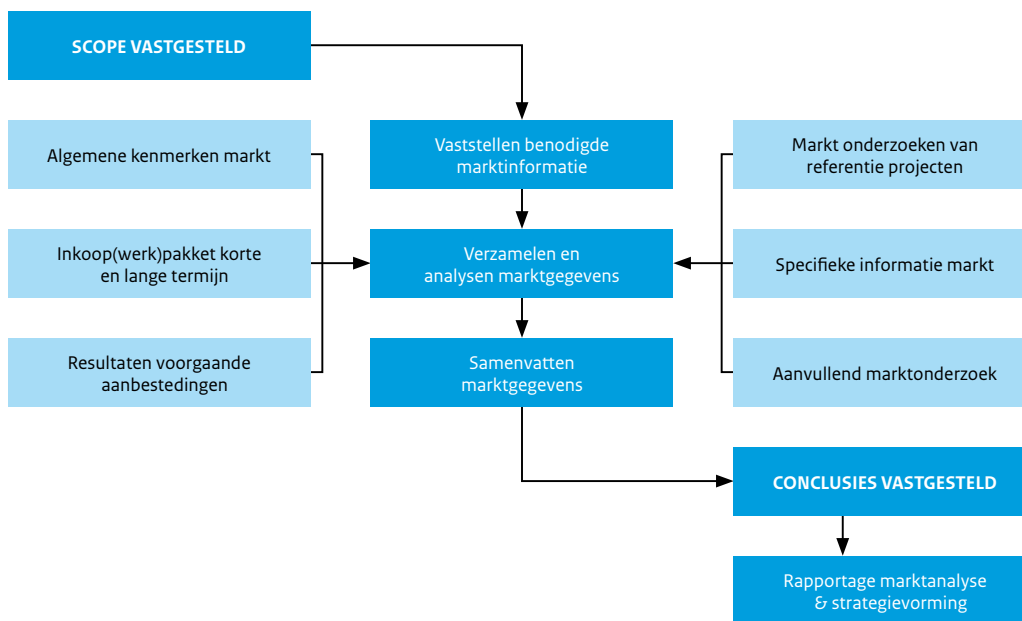
Het maken van een marktanalyse begint bij het goed afbakenen van de markt en het bepalen van de reikwijdte en diepgang van de analyse. Het goed begrijpen van de markt en de dynamiek daarin is van groot belang. Men zegt wel eens: ‘Je weet niet wat je niet weet.’ Dit gezegde gaat zeker op voor het kennen en

begrijpen van de markt. Een marktanalyse maakt inzichtelijk welke duurzaamheidseisen in de aanbesteding realistisch zijn. In een continu proces kunnen hierbij de meest recente ontwikkelingen in de functionele specificatie worden opgenomen.

### **Dialogo met aanbieders/marktconsultatie/marktonderzoek**

Het is belangrijk om vooraf eventuele aanbieders te informeren over duurzaamheidsdoelen van een aanbesteding. Dat biedt ruimte voor suggesties over de formulering van de specificatie en geeft inzicht in de doelmatigheid van de daarbij behorende criteria. Om juridische redenen is het aan te bevelen om zo mogelijk de relevante brancheorganisaties voor zo'n dialoog uit te nodigen in plaats van de afzonderlijke bedrijven. Hierdoor wordt voorkomen dat bedrijven zich achtergesteld zullen voelen. Een dialoog is ook een manier om de achterliggende sociale kwesties in ketens onder de aandacht te brengen van bedrijven. Dit kan op de langere termijn de houding van deze bedrijven ten opzichte van hun toeleveranciers op een bepalende manier beïnvloeden. Daarnaast is het goed om het juridisch kader te bespreken immers zelfs al spreekt de Aanbestedingswet nu over het toevoegen van maatschappelijke waarde en de Europese richtlijnen expliciet de duurzaamheidscriteria in aanbestedingen toestaan, het blijft omstreven hoe ver de bevoegdheden van inkomende overheidsorganisaties op dit gebied reiken.

### **Voorbeeld aanpak marktonderzoek**



Het maken van een goede marktanalyse vraagt meer tijd en is moeilijker dan menigeen denkt. Afhankelijk van het soort aankoop zal er moeten worden bepaald hoe breed, hoe diep of hoe smal de markt wordt geanalyseerd. Als je te maken hebt met productie vanuit de lage loonlanden, zal je een andere marktanalyse met een andere diepgang maken dan wanneer je een nieuw schoonmaakcontract wilt afsluiten voor jouw kantoorpanden. Het bepalen welke analyses met welke diepgang noodzakelijk zijn, is een vraagstuk dat binnen iedere organisatie afzonderlijk beantwoord zal moeten worden.

Breedte en diepgang kunnen eventueel nog verder worden bereikt met gespecialiseerde marktanalyses zie hiervoor ook de kennisbanken van [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl) en [www.nevi.nl](http://www.nevi.nl)

### **Vragenlijst duurzaamheidsgegevens**

Om een goede start te maken voor het opstellen van de duurzame functionele specificatie, is het belangrijk om inzicht te hebben in de aard (soort producten, complexiteit, etc.) en omvang van de keten.

De volgende vragen bieden een praktische aanpak om hierover met leveranciers in gesprek te komen:

- Wat zijn de meest recente algemene duurzaamheidsontwikkelingen in de branche?
- Hoe wordt omgegaan met thema's als social return, sociale voorwaarden, milieucriteria enz.?
- Hoe flexibel gaat men om met stromen producten, diensten, betalingen en informatie door de keten?
- Wat zijn externe invloeden die de prestaties in de keten beïnvloeden?
- Is het mogelijk om alternatieve producten of diensten aan te schaffen die beter zijn vanuit het oogpunt van duurzaamheid?
- Is het mogelijk om de vraag globaler te formuleren, opdat leveranciers ruimte krijgen om met duurzame oplossingen te komen?
- Is inkoop überhaupt noodzakelijk of zijn er andere oplossingen denkbaar, zoals hergebruik of gedeeld gebruik?
- ...

Het soort onderwerpen dat een rol speelt bij duurzaam inkopen is afhankelijk van het soort product, het land van herkomst en het soort leveranciers. Vooral bij het bepalen van de urgentie spelen deze onderwerpen op het gebied van economisch, sociaal en milieu spelen een belangrijke rol.

#### Voorbeeld overzicht duurzaamheidsonderwerpen

---

##### Economisch

- Kwetsbaarheid van leveranciers (voor wel of niet afnemen door klanten)
- Afhankelijkheid van leveranciers (die bijv. een kritiek product leveren)
- Betrouwbaarheid van leveranciers
- Onredelijke of oneerlijke betalingsvoorwaarden richting zakenpartners
- Leveranciersdiversiteit & lokaal inkopen
- Omkoping & corruptie

---

##### Sociaal

- Vrijheid van vakvereniging en collectief onderhandelen
- Dwangarbeid en gebonden arbeid
- Kinderarbeid
- Discriminatie
- Eerlijke arbeidscontracten
- Leefbaar loon
- Werktijden
- Arbeidsomstandigheden, zoals veiligheid en gezondheid
- Invloed op de lokale gemeenschap / mensenrechten
- Consumentenrechten

---

##### Milieu

- CO<sub>2</sub>-uitstoot en emissies van andere broeikasgassen
  - Structurele of incidentele vervuiling / lozingen
  - Schade aan biodiversiteit
  - Gebruik van water en andere natuurlijke hulpbronnen
  - Energie efficiëntie
  - Schaarheid van grondstoffen
  - Afval(verwerking)
  - Dierenwelzijn
- 

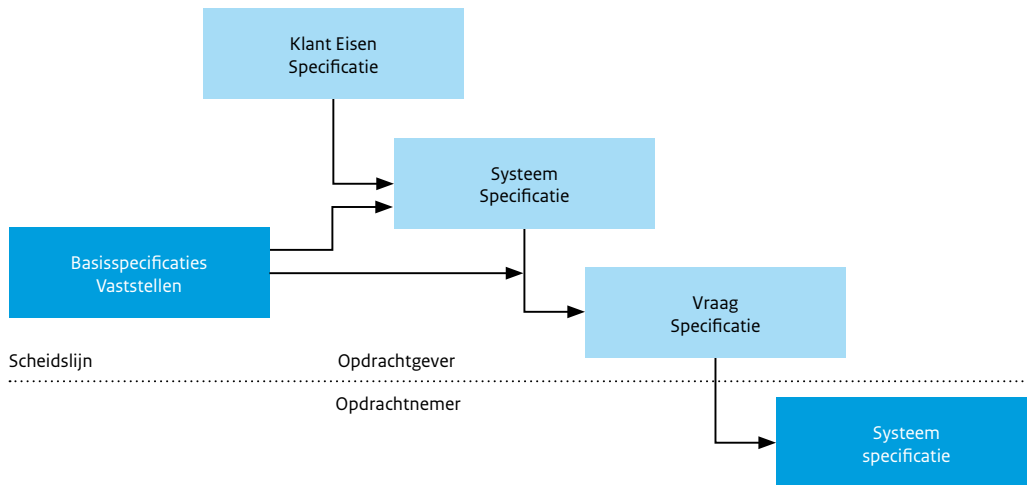
### Praktijkvoorbeeld

In de werkbeschrijving behorende bij het Systems Engineeringsysteem van Rijkswaterstaat worden de basisspecificaties als hulpmiddel in het specificatieproces weergegeven.

Basisspecificaties kunnen de projectteams ondersteunen bij het opstellen van systeemspecificaties. Deze systeemspecificaties vormen vervolgens input voor een Vraagspecificatie. (Zie de figuur hieronder) Met nadruk wordt onderscheid gemaakt tussen het begrip systeemspecificatie en Vraagspecificatie. Een Vraagspecificatie is onderdeel van het contract en betreft de contractscope. Een Vraagspecificatie wordt opgesteld vanuit verschillende systeemspecificaties en kan dus een deelverzameling van verschillende

systemspecificaties bevatten. Dit laatste is het geval bij projecten waarbij meerdere producten integraal aanbesteed worden (b.v. lijninfrastructuur met kruisingen).

Basisspecificaties zijn dus indirect input voor Vraagspecificaties (contractdocumenten) en kunnen gebruikt worden voor meerdere contractvormen.



Klik [hier](#) voor meer informatie.



# Stap 3

## Conclusies vaststellen

Nadat we alle analyses hebben gemaakt vindt er een eerste check plaats. Hebben we alle analyses gemaakt die we in het voortraject hebben vastgesteld? Welke (deel)analyses ontbreken nog en wat is hiervan de reden? Afhankelijk van de relevantie en de eventuele beschikbaarheid van data kan je alsnog besluiten om deze (verdiepings)analyses te maken en toe te voegen aan de andere gemaakte analyses.

Nu volgt er een integraal afwegingskader om alle gegevens uit de analyses samen te vatten en deze vervolgens door te vertalen naar conclusies en de gewenste specificatievormen.

### Conclusies

Naar aanleiding van alle analyses zullen er een aantal conclusies kunnen worden getrokken, het is goed om deze conclusies te rubriceren en er een overzichtelijk geheel van te maken.

Analyse	Conclusies
Kwantitatieve analyse	
Kwalitatieve analyse	
Marktanalyse	
Duurzaamheidsanalyse	

Om deze conclusies vervolgens door te vertalen naar de gewenste specificatievorm volgt hieronder een korte uitleg over de verschillende specificatievormen.

## De specificatievormen

Een specificatie is een omschrijving van de eigenschappen waaraan de in te kopen producten of diensten moeten voldoen om te beantwoorden aan het gestelde gebruiksdoel. Een complete specificatie geeft de potentiële leveranciers alle informatie die nodig is voor het maken van een goede offerte. De complete specificatie is opgebouwd uit verschillende onderdelen, bijvoorbeeld: technisch, commercieel, logistiek, kwaliteit, juridisch en natuurlijk duurzaam.

### Vormen van specificaties

We onderscheiden drie hoofdvormen van specificaties: de functionele specificatie, de conceptspecificatie en de detailspecificatie (afbeelding hieronder).



## De functionele specificatie

De functionele specificatie beschrijft de functies die het product of de dienst moet vervullen voor de gebruiker: wat moet het product doen? Functionele specificaties zeggen niets over 'hoe' deze behoefte dient te worden gerealiseerd. Een functionele specificatie kan heel algemeen, kort en bondig zijn en laat een grote vrijheid aan de leveranciers. De functionele specificatie zegt niets over het uiterlijk van het product, maar alleen iets over de functionaliteit(en) van een product.

Functioneel specificeren kan alleen als op meerdere criteria dan alleen prijs (= emvi oftewel economisch meest voordelige inschrijving) wordt gegund.

## Praktijkvoorbeeld

### De functionele catering

Een voorbeeld van een technische functionele specificatie: een food-voorziening voor het personeel. Het aanbod kan dar zijn van een beperkte etenswaar- en drankenautomaat tot en met complete catering met warme maaltijden.

Een logistieke functionele specificatie kan zijn: milieu-vriendelijke verpakking.

Commerciële functionele specificaties kunnen zijn: binnen het beschikbare budget.

## De conceptspecificatie

De conceptspecificatie geeft al iets nauwkeuriger aan op welke manier de behoefte kan worden gerealiseerd. De conceptspecificatie vertaalt de functionele specificatie voor de meest kritische of strategische aspecten. Zo zal de conceptspecificatie van een nieuwe, snelle personal computer bepalen rond welke processor men het product zal opbouwen. De conceptspecificatie vertaalt de functionele specificatie al naar de feitelijke uitwerking toe. Hierin specificer je echter geen details. Binnen een conceptspecificatie spelen ook organisatorische aspecten een rol. Het tijdsplan en het creëren van een richtbudget zijn voorbeelden van zaken die medebepalend zijn bij de verdere uitvoering.

De inkoopende organisatie geeft met de conceptspecificatie de eerste aanzet naar de feitelijke oplossing van het inkoopprobleem. Dat wordt met name gedaan indien het moeilijk (of zelfs onmogelijk) is om uitsluitend met functionele eisen te werken.

### **De detailspecificatie**

De detailspecificatie, ook wel vaak de technische specificatie of het pakket van eisen (pve) genoemd, zegt op een heel gedetailleerde manier hoe de conceptspecificatie verder moet worden gerealiseerd. Een detailspecificatie geeft heel wat minder vrijheid aan diegene die verantwoordelijk is voor de invulling ervan. Zo kan bijvoorbeeld in een detailspecificatie de technologie worden beschreven die moet worden gebruikt, zelfs al zou er met alternatieve technologieën een beter resultaat kunnen worden bereikt. Er worden exacte levertijden vastgelegd, complete juridische voorwaarden, exacte technische omschrijvingen tot zelfs productnamen.

Als er gebruik wordt gemaakt van een detailspecificatie, dan kunnen de leveranciers zich in hun offerte niet onderscheiden van de concurrentie. Alles ligt immers al vast. Een inkoop enkel en alleen op basis van detailspecificaties kan daarom niet anders dan op laagste prijs gegund. Volgens de Aanbestedingswet is dit niet mogelijk, tenzij goed gemotiveerd.

### **Praktijkvoorbeeld**

#### **Social Return vooral niet functioneel specificeren (bron: Bouwend Nederland)**

Social return kan op verschillende manieren in een aanbesteding terugkomen, bijvoorbeeld als bestekseis, gunningcriterium of via een sociale paragraaf. Bouwend Nederland vindt dat de inzet van social return niet als gunningcriterium gehanteerd moet worden. Daarmee gaat de inzet van de doelgroepen immers concurreren met andere aspecten en dat kan weer leiden tot onverwachte en ongewenste uitkomsten. Door social return als details te formuleren is deze voor elke inschrijver hetzelfde.

Klik [hier](#) voor meer informatie.

# Stap 4

## Functionele duurzaamheid bepalen

### Van conclusies naar specificaties

Een cruciale fase is het moment waarop we van de conclusies van de analyses de transformatie maken naar het specificatieproces en de daarbij belangrijkste aandachtspunten gaan benoemen. De belangrijkste aandachtspunten of criteria in het specificatieproces worden vertaald naar bouwstenen. De bouwstenen zijn die elementen die inhoudelijk het specificatieproces raken en dus beïnvloeden. Het zijn tevens de kritische elementen die zorg dragen voor het behalen van resultaat. De bouwstenen kunnen worden gelinkt en vergeleken met het organisatiebeleid en de organisatiedoelen, één van de bouwstenen zijn de aandachtspunten bij de specificatie.

Om de conclusies van de analyses te concretiseren naar de specificatie kunnen we per analyse en per conclusie aan de hand van een vragenlijst nagaan wat deze conclusie voor de verschillende specificatievormen en/of specificatie-onderdelen echt betekent. Een generieke vragenlijst is hierbij weer een hulpmiddel bij deze exercitie. Hiermee kun je komen tot de essentie van de specificaties. De vragenlijst is een eerste opzet en niets meer of minder dan een ondersteunende tool. Het is goed mogelijk dat je in jouw situatie ook aanvullende vragen kunt en moet stellen.

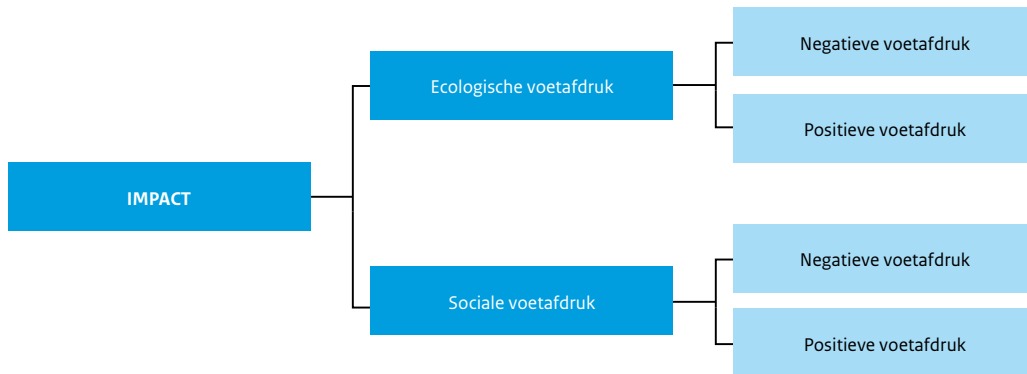
### Vragenlijst

- Wat zijn de minimale kwaliteitseisen van de producten of diensten (=detail)?
- Wat zijn de minimale duurzaamheidseisen van de producten of diensten (=detail)?
- Wat zijn de minimale extra kwaliteits- en/of duurzaamheidswensen (=concept)?
- Wat is de (interne) duurzaamheidsambitie (=functioneel)?
- Hoe flexibel is de markt qua duurzame innovatie of duurzame vernieuwing?
- Welke duurzaamheidsrisico's spelen er in deze markt?
- ...

## Praktijkvoorbeeld

### Conclusies rondom duurzaamheid

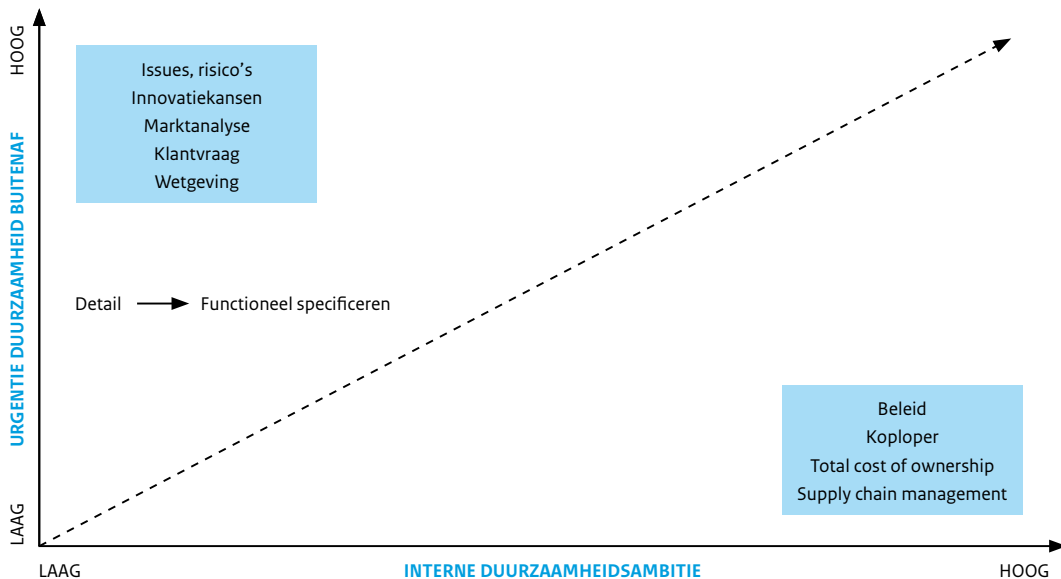
De conclusies rondom duurzaamheid kunnen betrekking hebben op het verminderen van een negatieve voetafdruk als wel het vergroten van een positieve voetafdruk en dat op zowel milieu als sociale thema's.



### Het afwegingsmodel, functioneel of technisch

Door vervolgens de conclusies per onderdeel af te wegen volgens onderstaand model kan dan vanuit zowel de behoeftebepaling als de interne en externe analyses bepaald worden in hoeverre dit onderdeel van de specificatie geschikt is om functioneel of in detail te gaan specificeren.

Hoe hoger de duurzaamheidsambitie intern (beleid, tco, integraliteit met andere projecten) en hoe hoger de urgentie van duurzaamheid extern (qua risico's, innovatie, markt ed.) hoe functioneler er gespecificeerd kan worden.



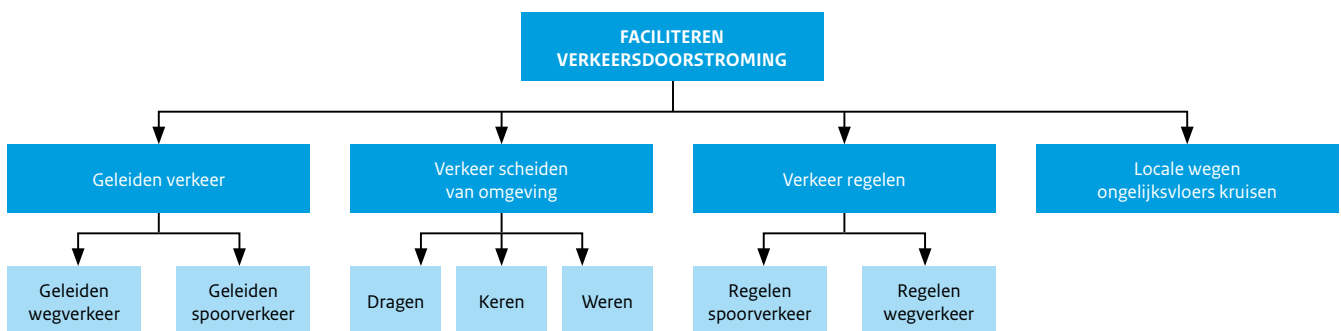


## Praktijkvoorbeeld

In de werkbeschrijving behorende bij het Systems Engineeringstelsel worden de navolgende stappen beschreven om te komen tot een functionele specificatie:

- Begin op het hoogste niveau van de systeemstructuur met de functionele analyse;
- Bekijk welke basisfuncties uit andere documenten en eisenspecificaties naar voren komen. Indien nodig, formuleer de basisfunctie zelf.
- Voer vervolgens een functionele analyse op systeemniveau (van het systeem).
- Formuleer functies waarmee de bovenliggende functie wordt vervuld. Ook kunnen nieuwe (neven-) functies worden geïdentificeerd die voortkomen uit de externe raakvlakken. (wat moet het onderdeel doen met het raakvlak of input uit omgeving) en gemaakte ontwerpbeslissingen.

Klik [hier](#) voor meer informatie.



# Stap 5

## Vragenlijst opstellen

Nu de keuzes zijn gemaakt, is het tijd om de leverancier te gaan uitvragen (via een aanbesteding). De functionele specificatie kan gehanteerd worden voor het totaal of voor een of meerdere onderdelen van het systeem, waarop inbreng van de leverancier gewenst is en meer, vaak innovatieve, oplossingen mogelijk zijn. Functionele vragen aan de leverancier moeten daarom in eerste instantie vooral SMART geredeneerd zijn:

### SMART-doelstellingen

- **Specifiek:** Omschrijf het doel duidelijk en concreet. Het moet een waarneembare actie, gedrag of resultaat beschrijven waaraan een getal, bedrag, percentage of ander kwantitatief gegeven verbonden is.
- **Meetbaar:** Er moet een systeem, methode en procedure zijn om te bepalen in welke mate het doel op een bepaald moment bereikt is.
- **Acceptabel:** Is er draagvlak voor wat we doen? Is het in overeenstemming met het beleid en de doelstellingen van de organisatie? Zijn de betrokkenen bereid zich te verbinden aan de doelstelling?
- **Realistisch:** Is het doel haalbaar?
- **Tijdgebonden:** Een SMART-doelstelling heeft een duidelijke start- en einddatum.

### Duurzame functionele vragenlijst

In het aanbestedingsdocument is vaak een bijlage opgenomen waarop de leverancier moet aangeven of hij voldoet aan de gestelde eisen en hoe hij invulling wil gaan geven aan de emvi-criteria (wensen), dus ook aan de functionele duurzaamheidswensen.

Het opnemen van een vragenlijst gerelateerd aan de duurzaamheidsgunningscriteria met het verzoek om uitleg en eventuele bewijsmiddelen geeft de leverancier het handvat om concreet en duidelijk blijven maar geeft voldoende ruimte om te komen met verschillende oplossingen.

Een duurzame functionele vragenlijst is maatwerk en kan daarom variëren met vragen over hoe het aanbod kan bijdragen aan vermindering van afval, CO<sub>2</sub> uitstoot enz. tot het verbeteren van arbeidsomstandigheden in het land van oorsprong.

### Duurzaamheidsparagraaf

Naast de gebruikelijke onderwerpen in een aanbestedingsdocument zoals procesbeschrijving, programma van eisen, inkoopvoorwaarden enz. is het raadzaam standaard een duurzaamheidsparagraaf op te nemen. Hierin kunnen dan zowel de duurzaamheidsambitie van de organisatie als de duurzame functionele eisen als duurzame detaileisen een plek krijgen. Hiermee wordt dan tevens de volgens de Aanbestedingswet verplichte “*maatschappelijke waarde*” gemotiveerd aangetoond per aanbesteding.

### Praktijkvoorbeeld

Functioneel duurzame specificaties volgens de Groene Zaak (NEVI-Planoocongres):

- Performanced based consumption, van product naar dienst
- Geen bureau's kopen maar zitten
- Vernieuwende oplossingen voor waterzuivering, waterschap de Dommel
- Dagschoonmaak
- Tapijt tot grondstof voor de wegenbouw

# Stap 6

## Afwegingen maken

De beantwoording van de functionele vragen zullen vervolgens moeten worden geëvalueerd en beoordeeld aan de hand van EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). Achter iedere vraag schuilt daarom ook een wens (=gunningscriterium).

Het beoordelen van de binnengekomen offertes is bij functioneel gespecificeerde opdrachten lastiger (zij zijn minder makkelijk vergelijkbaar). Daarom moet vooraf goed nagedacht worden over de gunningscriteria, dat vraagt extra tijd.

### Functionele vragen worden gunningscriteria

Sta bij het formuleren van de gunningscriteria stil bij de volgende elementen:

- De meetbaarheid, zijn de criteria voldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)?
- De samenhang met het doel van het project.
- De samenhang met de kritische succesfactoren, de outputspecificatie en het contract.
- Zijn het minimumeisen of gunningscriteria?
- Hoe zwaar moeten de verschillende gunningscriteria ten opzichte van elkaar wegen? Wat is belangrijk(er) voor de opdrachtgever?

Het is aan te bevelen om - zodra je de concept gunningscriteria hebt opgesteld - een aantal mogelijke scenario's door te rekenen. Te denken valt aan scenario's als:

- Een hele hoge inschrijfprijs.
- Een hele lage inschrijfprijs.
- Duurzaamheidsaspecten die goed, matig of slecht zijn ingevuld.

Het doel van het doorrekenen van deze scenario's is om vast te stellen of de beoogde gunningscriteria zo zijn opgesteld dat de meest optimale inschrijving als economisch meest voordelige uit de bus komt. Aan de hand van de uitkomsten ervan - klopt de uitkomst met het 'ideaalbeeld' (te bepalen aan de hand van de doelstelling en de kritische succesfactoren van het project)? - kun je de gunningscriteria zo nodig

bijstellen en opnieuw doorrekenen (uitwerking van de zogenaamde Plan-Do-Check-Act cirkel).  
 Let er ook op dat je niet teveel gunningscriteria formuleert. Hoe meer gunningscriteria, hoe meer kans op uitkomsten die (te) dicht bij elkaar liggen. Matrixen waarin veel elementen van een criterium afzonderlijk worden beoordeeld hebben dit egaliserend effect.

## Praktijkvoorbeeld

Voorbeeld gunningscriteria (ingekort weergegeven)

KWALITATIEVE BEOORDELING INSCHRIJVINGEN PPS BELASTINGKANTOOR DOETINCHEM	
Elementen	Aspecten
Architectuur (15%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De mate waarin een 'passend' kantoorgebouw gerealiseerd wordt</li> </ul>
Functionaliteit (50%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Huisvestingsconcept: de mate waarin een 'passend' huisvestingsconcept gerealiseerd wordt</li> <li>Logistiek en toegankelijkheid: de mate waarin het kantoor een doelmatige logistiek ondersteunt</li> </ul>
Duurzaamheid (10%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>De mate waarin meer maatregelen op het gebied van duurzaamheid getroffen worden dan gevraagd in de outputspecificatie</li> </ul>
Dienstverlening en monitoring (25%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dienstverlening: de mate waarin het dienstverleningsconcept aansluit bij het gewenste model van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer</li> <li>Monitoring: de mate waarin het monitoringssysteem bijdraagt aan het realiseren van de gestelde eisen en wensen aan de dienstverlening</li> <li>Kwaliteitsmanagement: de mate waarin kwaliteitsmanagement door de opdrachtnemer bijdraagt aan het realiseren van de gestelde eisen en wensen aan de dienstverlening door de opdrachtnemer</li> </ul>



Deze brochure is een gezamenlijke uitgave van:

**Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/ienm](http://www.rijksoverheid.nl/ienm)

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/bzk](http://www.rijksoverheid.nl/bzk)

December 2013

