

R W S

Steunpunt

Opdrachtgeverschap

DL: 85809

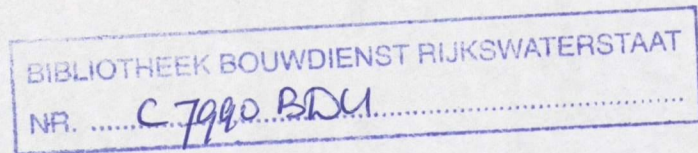
Evaluatie Pilot Implementatie VOC

23 oktober 2002

C7990



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat



Evaluatie Pilot Implementatie VOC

Resultaat van een pilotimplementatie bij 6 pilotdirecties

Colofon



Uitgegeven door: RSO

Projectleider J.M. van der Horst
Telefoon: +31 302857932
Fax: +31 302857955

Documentnr:

Versie: 1
Status Definitief

Datum: 23 oktober 2002

Inhoudsopgave

.....

Inhoudsopgave	1
1 Managementsamenvatting	3
2 Plan van aanpak Pilot VOC	7
2.1 De opdracht	7
2.2 Doel van de evaluatie	7
2.3 Betrokken partijen:	7
2.4 Projectgroep	8
2.5 Bouw en Beheer VOC	8
2.6 Aanpak Evaluatie	9
3 Evaluatie	11
3.1 Werkwijze en resultaten	11
3.2 Is de pilot representatief geweest?	11
3.3 Is er tijdwinst te boeken door het gebruik van VOC zowel bij een individuele gebruiker als bij een afdeling contractzaken?	12
3.4 Hoe wordt de tevredenheidsgraad van de gebruikers beschreven?	13
3.5 Hoe wordt de kwaliteit van de opgeleverde VOC producten beoordeeld?	14
3.6 Levert de werkwijze van VOC in de praktijk (opdrachtbon i.t.t. tweezijdig getekende overeenkomst), tot problemen?	15
3.7 Was het mogelijk om de binnen uw dienst gebruikelijke werkwijze aan VOC aan te passen (of visa versa)? En zo nee, op welke punten bleek dit niet mogelijk.	16
3.8 Is VOC voor uw dienst een bruikbaar instrument en zo nee, wat moet er aan VOC worden aangepast om wel mogelijk te maken?	16
3.9 Zou u aan het management van RWS (hoofdkantoor) willen adviseren om VOC verplicht te stellen of juist niet (motiveren).	18
3.10 Zijn er nog andere zaken uit de pilot naar voren gekomen die u van belang vindt voor de afweging of VOC voor heel RWS geschikt is.	18
4 Conclusies en Adviezen	19

Bijlagen

Bijlage 1 Opdrachtbonnen	
Bijlage 2 Distributie evaluatie.....	
Bijlage 3 Versiebeheer	
Bijlage 4 Standaardcontracten HACON	
Bijlage 5 Begroting herbouw engine VOC.....	
Bijlage 6A Evaluaties pilotdiensten.....	
Bijlage 6B AVV motivatie beëindiging pilot	
Bijlage 7 Basis enquête t.b.v evaluatie	

1 Managementsamenvatting

Algemeen

De pilot is met 2 pilotdiensten uitgebreid ten opzichte van het in het plan van aanpak genoemde aantal pilotdiensten (4). Zodat uiteindelijk in totaal 6 pilotdiensten deel hebben genomen. Het aantal met VOC gesloten overeenkomsten is niet bijzonder groot te noemen, maar is voor de projectgroep wel voldoende geweest om een oordeel over VOC te kunnen uitspreken. Een langere pilotperiode met nog meer gebruikers is niet overwogen. De projectgroep is dus van mening dat de pilot en deze evaluatie een goed beeld geeft of VOC een bruikbaar instrument is of zou kunnen zijn voor V&W. De projectgroep beschouwt de pilot en de evaluatie als geslaagd en ziet voor VOC een rol weggelegd binnen RWS als belangrijk hulpmiddel bij het ondersteunen en verbeteren van de opdrachtverlening. Een No Go ligt voor de projectgroep niet voor de hand.

Tijdwinst

M.u.v. de opdrachtbonnen ziet de meerderheid van de pilotdiensten tijdwinst in het verschiet. Op de langere termijn kan deze tijdwinst alleen maar toenemen (of het tijdverlies bij opdrachtbonnen zal alleen maar afnemen) doordat er meer ervaring opgedaan wordt met het VOC.

Kwaliteit

Met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit beoordelen alle diensten deze als redelijk tot voldoende. Wel zijn er nog verbeteringen mogelijk en gewenst.

Minimale voorwaarden.

De minimale voorwaarden zoals in VOC gebruikt, worden door de meeste diensten niet gezien als totale vervanging van de opdrachtbon. De kritiek op de minimale voorwaarden is vaak kritiek op de (verplichte) procedure die nu niet altijd gevolgd wordt en wat tot norm lijkt te zijn verheven. Uit de pilot is gebleken dat de huidige werkwijze met de opdrachtbon een duidelijk aandachtspunt zou moeten zijn van de betrokken afdelingen. Ook de Accountantsdienst noemt bij het financieel beheer RWS de opdrachtbon als een van de belangrijkste aandachtspunten. Het gebruik van VOC (met beperkte aanpassing) zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de huidige problemen van de opdrachtbon.

Voordelen VOC m.b.t. de Minimale Voorwaarden (in relatie tot de huidige Opdrachtbon)

- VOC draagt zorg voor een correcte aanbestedingsprocedure, ook onder de €25.000 en afwijken van deze procedure is direct zichtbaar voor de projectleider.
- De VOC minimale voorwaarden zorgt voor minder juridische risico's.
- Ook onder de € 25.000 euro moet een raming worden opgesteld.
- Het correct gebruik van VOC met de minimale voorwaarden zal bijdragen aan het doen afnemen van de opmerkingen van de Accountantsdienst en Interne controle over deze categorie van inkoop.

Nadelen VOC m.b.t. de Minimale Voorwaarden.

- Gebruikers menen dat door VOC de doorlooptijd langer wordt en zetten zich af. Zij zien niet in dat het VOC een nu ook al verplichte werkwijze ondersteunt. Zelfs in Zuid-Holland was dit afzetten tegen VOC in het begin duidelijk merkbaar, na verplichte invoering is dit sterk afgenomen.
- Eigen systemen die (3) diensten hebben gemaakt voor opdrachtbonnen werken niet samen met VOC. Invoer in FAIS, nummering, onduidelijkheid voor gebruikers e.d. is hier een probleem.

- VOC nummert de minimale voorwaarden niet, dat zou door het FAIS of eventueel VOC moeten geschieden. Nu gebeurt dat nog door de opdrachtbonboekjes. Dit is een standaard FAIS functionaliteit die door veel diensten is uitgezet.

Met betrekking tot de eigen dienstspecifieke opdrachtbonsystemen wil de projectgroep als advies geven om toe te staan dat de eigen systemen gebruikt worden totdat de functionaliteit volledig door VOC/SAP wordt overgenomen of totdat VOC verplicht wordt ingevoerd.

Aanpassing VOC

Bij het in gebruik nemen van VOC is de projectgroep van mening dat alle gangbare contracten die in het Hacon beschikbaar zijn, op termijn in VOC opgenomen moeten worden. Om snel een groot aantal nieuwe contractvormen op te nemen is capaciteit nodig, om kosten te besparen en inzet te spreiden, zou ieder dienst een contractvoorstel kunnen adopteren. Deze dienst bereidt een nieuwe contractvorm volledig voor en zorgt na inbouw voor het testen ervan.

Om nieuwe contractvormen toe te voegen is het noodzakelijk dat de "Black Box" van VOC, de zogenaamde beslisengine, wordt aangepast. In de praktijk is gebleken dat de huidige opbouw van VOC bij verdere uitbreiding tot beheersingsproblemen kan en zal leiden. Deze herbouw lost ook diverse punten van kritiek op het VOC op. Het aantal contractvormen dat kan worden toegevoegd is beperkt door de beschikbare capaciteit in zowel geld als capaciteit. Het door de diensten zelf laten voorbereiden van de contractvormen kan hierin tegemoet komen, echter binnen de beschikbaar gestelde budgetten is een beperking opgenomen.

De volgende contractvormen (met name de HACON modellen) staan op de nominatie om in VOC opgenomen te worden:

- Architecten
- Ingenieursdiensten
- Automatiseringsovereenkomsten BiZa (diverse soorten)
- Gladheidsbestrijding
- Aankoop Wegenzout
- TNO overeenkomst
- Dienstverlening algemeen (wens)
- Deelovereenkomsten van de raamovereenkomsten V&W (zoals de uitzendkrachten, aanschaf auto's, dienstkleding, inkoop pc's) (wens)
- Mirna

Het niet automatisch nummeren van de minimale voorwaarden wordt als probleem ervaren. Aangeraden wordt om deze nummering door FAIS te laten geschieden of anders een automatische nummering voor de minimale voorwaarden (per dienst) in te bouwen in VOC.

Een veelvuldige en terugkerende opmerking is het niet ondersteunen van bepaalde contracten en het in sommige gevallen abrupte eind aan de ondersteuning van VOC bij een niet ondersteunde contractvorm. Dit zou kunnen worden opgelost door een "contractvorm" in VOC toe te voegen waarbij alleen de contractbepalingen door een gebruiker zelf worden toegevoegd maar verder VOC wel alle overige benodigde documenten genereert.

Relatie met andere Systemen.

Het koppelen van VOC aan Consys en FAIS is een vaak gehoorde wens/eis. Vooralsnog is het echter niet aan te raden om te investeren in koppelingen met FAIS en Consys maar te focussen op integratie met SAP.

Werkwijze VOC

De verwachting van de projectgroep is dat VOC en haar werkwijze vooral door nieuwe en onervaren contractvoorbereiders gewaardeerd zal worden maar mogelijk minder of niet door de ervaren "oude rotten" in het vak. VOC wordt door alle pilot diensten gezien als een welkom middel om te komen tot meer uniforme werkwijzen binnen RWS.

Verplicht stellen gebruik VOC

Om VOC verplicht te stellen, zou er een standaard AO op het gebied van contracten binnen RWS van toepassing verklaard moeten worden en zal VOC dezelfde functionaliteit moeten hebben als de huidige eigen opdrachtbon systemen zoals deze bij sommige diensten in gebruik zijn. De nieuwe AO die door de komst van SAP is ingegeven, is nog te veel op hoofdlijnen gebaseerd om deze rol te kunnen vervullen. Zodra VOC in staat is om in alle gevallen (niet UAV-contracten) ondersteuning te bieden, kan VOC verplicht worden gesteld. De vorming van een agentschap en de invoering van SAP zullen eveneens leiden tot nieuwe werkwijzen waar VOC bij kan ondersteunen. De verwachting is dat voor een algehele verplichtstelling nu onvoldoende draagvlak is binnen de RWS organisatie.

Voor en nadelen verplicht invoeren VOC.

Als voordelen van verplicht invoeren van VOC kan worden gezien:

- Alle betrokkenen bij het opdrachtgeversproces binnen RWS werken op een uniforme werkwijze met dezelfde modellen.
- Een grotere motivatie om de HACON modellen te laten wijzigen daar waar bepalingen fout zijn of ontbreken i.p.v. eigen modellen per dienst te ontwikkelen.
- Wijzigingen in de procedures en formulieren kunnen snel en centraal worden doorgevoerd en zijn gelijk in alle lopende dossiers verwerkt.
- Door de VOC wijze van opdrachtverlening kan sneller met de werkzaamheden worden aangevangen.
- Nieuwe gebruikers worden sneller wegwijs in het proces met minder kans op fouten.
- Huidige gebruikers pakken niet meer oude formulieren van hun schijf (hergebruik van oude standaarden) met daarbij de kans dat dezelfde fouten zich blijven herhalen.
- Het verplicht gebruik van VOC stopt een ontwikkeling van het zelf bouwen van eigen (vooral opdrachtbon-) systemen.

Als nadeel van (nu) verplicht invoeren kan worden genoemd.

- Gebruikers die al gepokt en gemazzeld zijn in het proces opdrachtgeven zullen zich overvallen voelen door de wijze waarop VOC werkt en van mening zijn dat VOC trager werkt dan het knippen en plakken van een oude opdracht zoals men gewend is.
- VOC zal niet de huidige (dienst-eigen) systemen kunnen vervangen waardoor zaken dubbel moeten worden geregistreerd. Vooral bij opdrachtbonnen is weerstand te verwachten.
- Ook in Zuid Holland was te zien dat bij verplicht invoeren weerstand ontstaat (terwijl het systeem juist speciaal voor Zuid Holland was gebouwd), dit is overigens wel enorm afgenomen. Op dit moment is dit geen item meer.
- VOC staat in de kinderschoenen en moet groeien om acceptatie te vergroten.
- Diensten die eigen opdrachtbonsystemen hebben moeten of dubbele handelingen verrichten of hun systemen aanpassen.

- Er moet een beslissing komen hoe de nummering van de minimale voorwaarden moet geschieden, bij Zuid Holland wordt daarvoor Consys gebruikt. Maar niet elke dienst zal Opdrachtbonnen in Consys willen gebruiken. Geadviseerd wordt om dit door het FAIS te laten geschieden.

Wel is in het laatste Wobeza overleg door de meerderheid van de aanwezigen gepleit voor verplicht invoeren.

GO – No Go beslissing

Gezien de voorgaande conclusies en de genoemde voor- en nadelen adviseert de projectgroep om te kiezen voor een Go-beslissing en VOC aan alle diensten op korte termijn ter beschikking te stellen. In eerste instantie zou het gebruik van VOC NIET verplicht moeten worden gesteld. Wel moet iedere Directie zijn medewerkers in de gelegenheid stellen om VOC te mogen gebruiken en dus moet de VOC werkwijze worden toegestaan in de AO's. Er zou paal en perk moeten worden gesteld aan het zelf ontwikkelen van soortgelijke systemen bij de diensten. De nieuw opgerichte IT-raad van RWS zou een belangrijke rol hierin moeten spelen.

Geadviseerd wordt om voor 2003 aanvullend budget beschikbaar te stellen voor het aanpassen van de beslisengine VOC

Beslispunten stuurgroep:

- Stemt u in met een GO voor invoering van VOC en het opzetten van de beheersomgeving zoals verwoord in de plannen van aanpak beheer en onderhoud VOC (functioneel en technisch) en het beschikbaar stellen van VOC voor geheel RWS?
- Stemt u in met het vooralsnog niet verplichte karakter VOC voor zowel opdrachtbonnen (minimale voorwaarden) als de overige contractvormen zoals hierboven verwoord?
- Is de stuurgroep van mening dat de opdrachtbon vervangen wordt door de minimale voorwaarde of moet aan VOC de opdrachtbon worden toegevoegd voor de in deze evaluatie genoemde gevallen.
- Stemt u in met de zienswijze t.a.v. het wachten op SAP m.b.t. het koppelen cq integreren van VOC aan cq met andere systemen?
- Stemt u in met de herbouw van de engine in 2003? (kosten zie bijlage 5)
- Stemt u in met het laten adopteren van (vooralsnog) één (voor VOC) nieuwe contractvorm door iedere directie.

2 Plan van aanpak Pilot VOC

2.1 De opdracht

De afdeling UM van het Hoofdkantoor heeft aan het RWS Steunpunt Opdrachtgeverschap (RSO) de opdracht gegeven om VOC binnen RWS te implementeren, te beginnen met een pilot, gevolgd door een evaluatie en bij succes een implementatie binnen geheel RWS. RSO heeft hiertoe het VOC in eigendom genomen per 22 februari 2002 en regelt het beheer van VOC ten behoeve van geheel RWS. De opdracht is beschreven in het plan van aanpak Pilot VOC welke door de stuurgroep is geaccordeerd op 29 oktober 2001. Deze evaluatie is bedoeld om het resultaat van de pilot te beschrijven, conclusies te trekken en een advies te geven over een verdere implementatie van VOC binnen RWS.

2.2 Doel van de evaluatie

Het doel van de Pilot zoals beschreven in het plan van aanpak was:

- Inzichtelijk maken van de organisatorische verschillen tussen de verschillende RWS directies en te komen tot één standaard werkwijze en contractvorm.
- Inzichtelijk maken van de inzet die benodigd is om VOC in te voeren (geheel RWS).
- Inzichtelijk maken van de kritieke succesfactoren en nadere randvoorwaarden van VOC voor geheel RWS.
- Mede bepalen prioriteit van nieuwe toe te voegen standaard contracten en formuleren.
- Komen tot een RWS breed inzetbaar systeem: Wat moet er verder aan VOC aangepast worden om voor geheel RWS bruikbaar te zijn?
- Moet VOC ingevoerd worden binnen RWS?
- Moet VOC verplicht worden gesteld?

Daarnaast zijn er door de projectgroep nog de volgende subdoelen toegevoegd die in de evaluaties van de diensten terug zouden moeten komen.

- Welke standaarden en contractvormen gebruikt worden bij de dienst
- Het bepalen van de doorlooptijden van de contractvormen.
- Het bepalen van de on- of tevredenheid van gebruikers
- Hoe vaak de eenzijdige ondertekening leidt tot extra acties.
- Alle overige zaken die van belang zijn voor het evalueren van VOC.

2.3 Betrokken partijen:

De opdrachtgever van dit project is Ir. J. G. A. M. de Bont van het hoofdkantoor. De opdrachtnemer is Ir. H.T. van Amstel van het RWS Steunpunt Opdrachtgeverschap (RSO). Als projectleider is aangesteld J.M. van der Horst. De huidige samenstelling van de projectgroep is:

- dr. J. M. J. F. Houben (voorzitter en gedelegeerd OG) HK-UM
- drs. R. Schuitema HK-C
- A. de Leeuw BVS
- G. de Jong RSO
- E. Keehnen DZH
- Ir. J. Ros DZH
- J.M. van der Horst RSO
- Mr. H. van Douwe HK-R (per 1 augustus)

2.4 Projectgroep

Pilotdiensten	contactpersoon:
HK (D3) ¹	Ron van Venrooi 070 3519032 Peter Hage 070-3519062
Directie IJsselmeer-gebied	E.R. Vogel 0320-297062
Directie Utrecht	Marc Huiskes 030-6009707
Noord Holland	Gerard de Vries 023-5301628 Marcel Jansen 023-5301827
Directie Zeeland	Ad van Ginneken 0118-686670
Bouwdienst	Bert Westerveld 030-2857764
Overige partijen	contactpersoon:
Directie bedrijfsvoeringssystemen	Roy Johannes
RWS Steunpunt Opdrachtgeverschap	J.M. van der Horst
HK (D2) ²	Gert Iterson

De AVV is gestop met de pilot tijdens de pilotperiode. In de bijlage 6b is de motivatie daarvan opgenomen. De ervaringen en de mening van de AVV konden derhalve helaas NIET worden meegenomen in de evaluatie.

2.5 Bouw en Beheer VOC

Er is een driedeling in de bouw van het VOC te onderkennen. Allereerst de bouw van de RWS Zuid Holland versie (welke volledig buiten de scope van dit projectplan ligt en onder verantwoordelijkheid van RWS ZH heeft plaatsgevonden). Ten tweede de bouw van de RWS brede versie in opdracht van RSO en ten derde een versie die geschikt is voor geheel RWS aan de hand van de ervaringen van de pilot. De bouw van de laatste versie zal na een GO beslissing voor invoering van VOC bij geheel RWS aanvangen.

De directie Bedrijfsvoerings-systemen (BVS), onder verantwoordelijkheid van de heer drs. H.R. Blokpoel, is opdrachtnemer van de bouw van alle versies. Als projectadviseur en voorzitter ontwikkelgroep was namens de BVS tijdens de pilot de heer R. Johannes aangewezen.

¹ HK (D3) is een onderdeel van het Hoofdkantoor dat zelf opdrachten verstrekt gelijk aan de andere pilotdiensten. Het is met name de D3 rol die hier wordt bedoeld en zeer zeker niet de D2 rol van HK als opdrachtgever.

² HK (D2) deelname geschiedt namens de D2 rol van het Hoofdkantoor.

Het beheer en onderhoud geschiedt onder verantwoordelijkheid van de heer L. Eggink. Aanspreekpunt voor de Helpdesk (2^e lijnsondersteuning) is de heer R. Syed van BVS. Voor het beheer en onderhoud is voor 2002 een SLA met de BVS gesloten.

2.6 Aanpak Evaluatie

De "produktie" van de pilot bij de diensten kon pas aanvangen op 1 maart 2002. Dit was de datum dat de diensten toegang kregen tot de RWS brede versie van VOC, 3 maanden na de geplande datum. De reden voor de vertraging was gelegen in het feit dat het VOC grondig en structureel getest is, vele verbeteringen zijn doorgevoerd welke op 22 februari door RSO geaccepteerd zijn. Tot die tijd waren de diensten voor de voorbereiding aangewezen op de Zuid Holland versie van VOC. De maand maart is door de meeste diensten nog gebruikt voor de voorbereiding. De meeste diensten zijn dus met de "produktie" aangevangen op 1 april 2002. Tijdens de pilot is in de projectgroep regelmatig bekeken hoe lang de pilot zou moeten duren. De projectgroep vond een termijn van 3 maanden acceptabel, waardoor de einddatum werd gesteld op 1 juli 2002 i.p.v. de eerder gestelde einddatum van 1 juni 2002. Onder geen voorwaarde wilde men de einddatum na 1 juli plannen omdat dat in het begin van de zomervakantie lag en diverse diensten ook aan de lat stonden voor andere projecten zoals work flow management. Een eventueel gewenste verlenging met 1 maand zou in de vakantieperiode gelijk meerdere maanden moeten bedragen om een zelfde effect te hebben. Ook tegen het einde van de pilot is dit uitgangspunt in de projectgroep besproken en heeft niet tot een verzoek tot verlenging geleid.

Er is gekozen voor het getrapt opstellen van de evaluatie. Elke dienst maakt een eigen evaluatie welke tot een totaal evaluatie wordt samengevoegd. Wel zijn de uitgangspunten van de O-meting en de evaluatie gezamenlijk afgesproken.

Daar waar in de evaluaties van de diensten sprake is van individuele fouten die eenvoudig zijn op te lossen en die niet gemeld zijn volgens de standaard foutenprocedure, zijn deze niet meegewogen in de eindconclusie VOC.

3 Evaluatie

3.1 Werkwijze en resultaten

Dit evaluatierapport is opgesteld uit de evaluatierapporten van de diensten. Deze evaluatierapporten zijn in bijlage 3 opgenomen. De evaluatie rapporten van de diensten zijn gebaseerd op meerdere bronnen. Zo is er een 0-meting, de huidige procedures en een 2^e meting met enquêtes aan het einde van de pilotperiode. De belangrijkste vragen die in de evaluatie beantwoord moesten worden waren:

- Is de pilot representatief geweest?
- Is er tijdswinst te boeken door het gebruik van VOC zowel bij een individuele gebruiker als bij een afdeling contractzaken?
- Hoe wordt de tevredenheidsgraad van de gebruikers beschreven?
- Hoe wordt de kwaliteit van de opgeleverde VOC producten beoordeeld?
- Levert de werkwijze van VOC in de praktijk (opdrachtbon i.t.t. bijvoorbeeld de tweezijdig getekende overeenkomst), tot problemen?
- Is het mogelijk om de gebruikelijke werkwijzen aan VOC aan te passen (of vice versa)? Zo nee, op welke punten is dit niet mogelijk.
- Is VOC een bruikbaar instrument? Zo nee, wat zou er dan aan VOC moeten worden aangepast om dat wel mogelijk te maken?
- Zou aan het management van RWS geadviseerd moeten worden om VOC verplicht te stellen of juist niet.
- Zijn er nog andere zaken uit de pilot naar voren gekomen die van belang zijn voor het maken van de afweging of VOC voor heel RWS geschikt is?

3.2 Is de pilot representatief geweest?

Deze vraag is belangrijk omdat een beslissing om VOC wel of niet te implementeren binnen RWS en de kans op een succesvolle implementatie, een representatieve pilot noodzaakt. Toch is deze vraag lastig te beantwoorden. Wanneer is iets representatief? Er bestaan geen normen waaraan getoetst kan worden en ten tweede hebben de diensten door een grote vrijheid en eigen verantwoordelijkheid op het eerste gezicht veel verschillende werkwijzen. De lokale evaluaties zouden per pilotdienst moeten aangeven of de wijze waarop de dienst de pilot heeft ingevuld voor die dienst representatief was. Alle evaluaties tezamen zouden dan het beeld voor geheel RWS moeten laten zien.

HK (D3) geeft aan dat de representativiteit van haar evaluatie minder is dan gehoopt. Oorzaak die wordt aangegeven is:

- Onderbezetting contractzaken is knelpunt
- Minimale voorwaarden niet meegenomen in de pilot
- Maar 5 van de 7 gebruikers geïnterviewd wegens vakantie
- Aanbod contracten VOC te klein

Zeeland is van oordeel dat de pilot representatief was voor inhuurcontracten maar niet voor de andere contractvormen.

Utrecht noemt de periode van de pilot eigenlijk te kort, maar heeft vervolgens wel een relatief groot aantal contracten gesloten met eveneens een relatief groot aantal gebruikers van verschillende disciplines. Utrecht is van mening dat de pilot representatief was.

De Bouwdienst noemt eveneens de tijd van de pilot te kort maar oordeelt verder niet over de representativiteit.

IJsselmeergebied meent dat de pilot bij hen niet representatief is geweest en draagt daar enkele redenen voor aan: de van oorsprong bewust kleine opzet, wijzigingen in bemensing van lokale projectgroep en minder gesloten contracten die ondersteund worden door VOC dan verwacht. Verder adviseert de projectgroep IJsselmeergebied aan hun DT om de pilotperiode te verlengen en uit te breiden naar een grotere groep.

Noord Holland spreekt zich ook niet uit over de representativiteit, maar geeft wel aan dat de pilot als geslaagd mag worden beschouwd.

Kortom een duidelijk oordeel hierover wordt door bijna geen enkele pilotdienst uitgesproken.

Om te zien of de evaluatie representatief is, kan je verder kijken naar de aantallen met VOC gemaakte contracten.

	Inhuur	Levering	Minimale voorwaarden	Mondeling	Onderzoek	UAV < 50.000	Wijziging	Niet te bepalen	Totaal
Bouwdienst RWS	6	0	1	3	2	1	0	8	21
Directie Noord-Holland	6	0	13	56	3	0	0	6	84
Directie Utrecht	7	0	16	23	1	8	5	24	84
Directie Ysselmeergebied	1	0	4	3	2	0	0	5	15
Directie Zeeland	8	0	4	10	3	3	3	7	38
Hoofdkantoor	13	0	7	2	5	0	5	13	45
Totaal pilot	41	0	45	97	16	12	13	63	287
Directie Zuid-Holland	64	15	658	2303	27	439	80	269	3855

Op de mondelinge opdrachten na is het aantal contracten gemaakt met VOC in de pilot periode (3 maanden) bescheiden te noemen (Zuid Holland is geen onderdeel van de pilot). Zo is er bijvoorbeeld geen enkele leveringsopdracht gemaakt. De meest gebruikte vorm is de inhuur, mondelinge opdracht en de minimale voorwaarden.

3.3 Is er tijdwinst te boeken door het gebruik van VOC zowel bij een individuele gebruiker als bij een afdeling contractzaken?

Het aspect tijdwinst lijkt een subjectieve vraag te zijn. Sommige diensten melden dat er wel degelijk tijdwinst valt te behalen, anderen daarentegen zien geen tijdwinst. Dit resultaat hangt natuurlijk grotendeels samen met de instrumenten die nu al aanwezig zijn bij de diensten, zoals: de (ervaring van) personen die de contracten opstellen, de personen die de contracten beoordelen en de gebruikte contractvorm. Voor wat betreft de opdrachtbon is een meerderheid van diensten van mening dat VOC meer tijd zal kosten dan

voorheen. In bijlage 1 wordt specifiek op de opdrachtbon teruggekomen en gekeken of deze mening terecht is. In het kort komt het erop neer dat het gebruik van VOC bij het volgen van de juiste procedures niet langer duurt dan bij de opdrachtbon maar dat het vooral komt door het nu niet juist volgen van de correcte procedure. Voor de overige contractvormen zijn de meeste diensten van mening dat er wel degelijk tijdswinst is te boeken. Geen van de diensten kan echter aangeven hoeveel tijdswinst of tijdverlies precies te boeken is, het blijft een inschatting.

Door het voorschotelen van de verplichte formulieren aan de gebruiker, zal in ieder geval geen tot weinig tijd meer nodig zijn om een dossier achteraf op orde te krijgen. Ook de goedkeuring en controle op de dossiers vooraf zal steeds minder tijd vergen als de betrokken medewerkers meer ervaring en meer vertrouwen in VOC krijgen. Immers alleen de ingevulde velden hoeven nog maar getoetst te worden i.p.v. alle documenten integraal. Wel moet aangetekend worden dat de aanwezigheid van documenten alleen de kwaliteit van het dossier uiteraard niet garandeert. De gebruiker moet wel zorgen voor de juiste inhoud.

3.4 Hoe wordt de tevredenheidsgraad van de gebruikers beschreven?

Om de zaken inzichtelijk en vergelijkbaar te houden, is de volgende globale clustering gebruikt: betrouwbaarheid, inhoudelijke correctheid (zie 2.5), handleiding, lay-out en helpteksten.

Betrouwbaarheid systeem

Praktisch alle diensten (Noord Holland heeft geen oordeel gegeven) geven aan dat de betrouwbaarheid als voldoende tot goed wordt ervaren. Geen van de diensten heeft klachten gemeld over de betrouwbaarheid.

Sinds begin 1 juni tot halverwege september zijn er 10 meldingen over VOC geweest waarvan er 2 tot inhoudelijke aanpassing van VOC hebben geleid. De rest waren wensen of gebruikersfouten. Voor 1 juni zijn er tijdens de pilot 3 technische storingen gemeld, eenmaal harde schijf vervangen (waarbij de gebruikers niets gemerkt hebben), eenmaal de server opnieuw opgestart wegens traagheid én eenmaal lag een beslisboom eruit waardoor een gebruiker niet verder kon. Op dit moment is er nog 1 probleem in VOC waarvoor de BVS nog een oplossing moet vinden.

Handleiding

De handleiding wordt door de meeste gebruikers ervaren als voldoende tot goed ervaren, maar men merkt soms ook op dat er meer procedureachtige zaken opgenomen moeten worden.

Lay-out

Door de diensten die hier een uitspraak over hebben gedaan, wordt de lay out als redelijk tot goed beoordeeld. Door RSO zijn veel cursussen en demo's VOC gegeven, er werd zelden negatief op de lay out gereageerd, sterker nog, men is juist altijd erg enthousiast over VOC, en de lay out is toch een van de meest zichtbare zaken bij zo'n demo. De gebruikers van VOC bij HK (D3) zijn echter overwegend negatief (kleurstelling, indeling etc.) volgens de projectleider van HK (D3). Het aantal gebruikers bij HK is echter niet zodanig groot t.o.v. het aantal gebruikers bij de andere diensten dat aanpassing nu gewenst is.

Ofschoon nog niet duidelijk is of VOC en andere applicaties (SAP) ook onder de huisstijl moeten vallen, is het duidelijk dat bij de ontwikkeling van VOC de huisstijl niet gevolgd is. Behoort VOC nu tot intranet of maakt deze alleen

gebruik van Intranet is dan de vraag? De huisstijlregels zijn zeker niet direct geschikt voor applicaties maar op de traditionele informatieve sites. Er is derhalve een uitspraak gevraagd aan de huisstijl verantwoordelijken van V&W. Een antwoord op deze vraag is nog niet ontvangen. Indien hier bevestigend op wordt gereageerd, zal VOC aangepast moeten worden.

Helpteksten

Over de helpteksten zijn de gebruikers over het algemeen iets kritischer, zo zouden er spellingsfouten inzitten, af en toe lege velden voorkomen, teksten niet altijd duidelijk zijn, soms te beknopt zijn en soms te kort schieten. Het valt wel op dat deze zaken niet zijn gemeld volgens de afgesproken werkwijze en derhalve lastig toetsbaar zijn.

3.5 Hoe wordt de kwaliteit van de opgeleverde VOC producten beoordeeld?

Gebruikers bij Zeeland zijn van oordeel dat VOC voldoende tot goed bijdraagt tot kwalitatief betere contractvoorstellen. Zowel het management als de gebruikers in Zeeland zien VOC als een kans om structurele problemen van vooral in eerste instantie voor de totstandkomming van de niet UAV contracten en de orderbonnen en in tweede instantie voor het verbeteren van het verplichtingenbeheer.

HK (D3) is van mening dat door de wijze van werken van VOC nog veel voorwaarden handmatig moeten worden toegevoegd. Welke dit zijn, wordt niet vermeld.

De bouwdienst meent dat de bijdrage van VOC aan de verbetering van de kwaliteit als voldoende kan worden gewaardeerd. Grote meerwaarde ziet met in de sturende rol van VOC m.b.t. de benodigde formulieren en benodigde gegevens en in het bijzonder bij de minder ervaren contractvormers.

Utrecht kwalificeert de bijdrage aan de kwaliteit als redelijk tot voldoende en waardeert ook de sturende rol van VOC.

IJsselmeergebied kwalificeert de inhoudelijke juistheid en volledigheid van de binnen VOC gebruikte documenten als redelijk tot voldoende, doch is van mening dat er nog relevante zaken moeten worden verbeterd. Ook IJsselmeergebied is tevreden over de sturende wijze van VOC in de formulieren en gegevens.

Noord Holland vindt dat de administratieve kwaliteit van VOC in orde als de gebruiker netjes de vragen van VOC doorloopt. Een meer ervaren gebruiker zou wellicht "trucs" kennen of aanleren om VOC te manipuleren. Gesteld kan worden dat deze trucs niet zozeer VOC manipuleren, maar meer de regelgeving die VOC volgt. Oplettendheid van de afdeling contractzaken blijft noodzakelijk. Het commentaar dat Noord Holland heeft op opdrachtbonnen is opgenomen in bijlage 1.

In het algemeen is tijdens de pilot gebleken dat iedere dienst eigen standaarden heeft gemaakt op basis van de HACON standaarden. Hierdoor moet bij het gebruik van VOC nog handmatige wijzigingen aangebracht worden t.o.v. de dienst eigen standaarden. Door het gebruik van VOC wordt dit duidelijk zichtbaar en leid tevens tot klachten van gebruikers. Het mag duidelijk zijn dat de acceptatie van VOC hier onder lijdt.

3.6 Levert de werkwijze van VOC in de praktijk (opdrachtbon i.t.t. tweezijdig getekende overeenkomst), tot problemen?

Traditioneel wordt een overeenkomst binnen V&W gezien als een tweezijdig getekend contract (waarvan altijd 2 exemplaren zijn). Na de keuze van de offerte wordt in principe altijd de volgende basisprocedure gevolgd:

- Offerte-acceptatiebrief met 2 ongetekende contracten inclusief bijlagen worden aan leverancier gezonden.
- Leverancier zendt na ontvangst de 2 contracten met bijlagen getekend terug (en begint soms al met werkzaamheden).
- Opdrachtgever tekent na ontvangst eveneens beide exemplaren
- Één getekend exemplaar wordt vervolgens retourgezonden waarna de werkzaamheden pas kunnen aanvangen.

Deze procedure (via de post) kan in het meest gunstige geval 4 werkdagen duren doch de ervaring leert dat dit zelden lukt, in de praktijk duurt het langer, stukken raken soms zoek en er gaan vaak weken overeen voordat een overeenkomst getekend is. Gemiddeld zal men hier toch snel 2 á 3 weken voor moeten uittrekken. De werkzaamheden kunnen al deze tijd nog niet aanvangen. Er is immers in de door V&W gehanteerde procedure nog geen overeenkomst gesloten. Dit laatste punt wordt echter ook wel eens betwist. In de juridische zin kan het accepteren van de offerte en het toezenden van de overeenkomst als acceptatie worden gezien. Accountantsdiensten echter zien de datum van tweezijdige ondertekening als datum waarop de werkzaamheden mogen aanvangen.

VOC is anders van opzet. Het traditionele tweezijdig getekende contract is vervangen door het samenstel van documenten waar wilsovereenstemming uit blijkt. Dit is dus een getekende (geldige) offerte en een opdrachtbrief. De basisprocedure na de keuze offerte, is dan als volgt:

- Offerteacceptatie door het accepteren van de offerte middels het verzenden van een opdrachtbrief met aangehecht de RWS voorwaarden.
- Ontvangst van opdrachtbrief door opdrachtnemer.

Met de werkwijze van VOC kan dus sneller opdracht verleend worden en kan na ontvangst van de opdrachtbrief een aanvang worden gemaakt met de werkzaamheden. De kans op het zoekraken van correspondentie in post (en stapels papier) is tot een minimum gereduceerd. Ook opmerkingen van de Accountantsdienst over te vroege aanvang van werkzaamheden is hierdoor teruggebracht tot die gevallen waar de werkzaamheden al voor offerteacceptatie aangevangen waren. Dit doet ook meer recht aan de ernst van de constatering, die gevallen kunnen namelijk als onrechtmatig worden bestempeld (met financiële risico's). In de andere gevallen betreft het meer een administratieve fout (zonder al te grote risico's) die in de praktijk zelden tot problemen leidt.

Deze nieuwe manier van werken vergt overigens wel een strakke aanpak bij de offerteaanvraag en de offertebeoordeling. Bij de offerteaanvraag dienen altijd de van toepassing gestelde voorwaarden te worden meegezonden en bij acceptatie dienen altijd de voorwaarden te worden geaccepteerd c.q. niet uitdrukkelijk door opdrachtnemer te worden uitgesloten. In de praktijk staan echter de algemene voorwaarden van de leverancier al voorbedrukt op hun briefpapier. Levert dit een risico op? Door juristen wordt algemeen het uitgangspunt gehanteerd, dat als je vooraf bij de offerteaanvraag al je voorwaarden uitdrukkelijk van toepassing verklaart, in de offerte niet expliciet de voorwaarden door opdrachtnemer worden afgewezen (standaardbriefpapier is niet expliciet afwijzen), je in de opdrachtbrief wederom uitdrukkelijk de RWS voorwaarden van toepassing verklaart en de voorwaarden van de

opdrachtnemer afwijst, dat dan de leverancier bij het aanvangen van de werkzaamheden de RWS voorwaarden heeft geaccepteerd.

Sommige gebruikers waren wel verrast dat de voor VOC gekozen werkwijze überhaupt mogelijk was (had men best eerder gebruik van willen maken). Alle diensten zien hier een vereenvoudiging in die tot tijdsbesparing leidt waardoor een snellere aanvang en oplevering mogelijk is.

Geen van de diensten heeft een uitgesproken mening die de VOC werkwijze afwijst. Alleen HK (D3) geeft aan dat in hun praktijk de offertes van opdrachtnemers vaak niet aansluiten op de VOC offerteaanvraag en de VOC voorwaarden, en er derhalve, om overeenstemming te krijgen, wel weer tweezijdig ondertekend moet worden.

3.7 Was het mogelijk om de binnen uw dienst gebruikelijke werkwijze aan VOC aan te passen (of visa versa)? En zo nee, op welke punten bleek dit niet mogelijk.

Voor Zeeland ligt het grootste verschil in werkwijze bij de kleinere opdrachten, te weten: de mondelinge opdracht en de minimale voorwaarden. Een aantal verschillen is tijdens de pilot overbrugd door de VOC werkwijze over te nemen. Hiervoor moesten soms een aantal praktische oplossingen worden gebruikt. Dit is met name het geval bij de nummering en registratie van verplichtingen en het samenwerken met een recent geupdate systeem dat boekingsformulieren maakt.

Ook bij het IJsselmeergebied zijn de verschillen die zijn onderkend in de wijze van VOC en de werkwijze van het IJsselmeergebied voornamelijk gevonden bij de mondelinge opdracht, de minimale voorwaarden en in het ontbreken van een geleideformulier.

HK (D3) meldt dat de werkwijze voor de "normale" contractvorm geen verschillen aanwezig zijn en goed aansluit bij de huidige procedure. Bij de minimale voorwaarden en de mondelinge opdracht zijn er wel enkele verschillen. Uit de motivatie waarom HK (D3) geen gebruik heeft gemaakt van de minimale voorwaarden tijdens de pilot is de verwachting wel dat HK (D3) de minimale voorwaarden zal invoeren als VOC RWS breed wordt ingevoerd.

Noord Holland geeft duidelijk aan dat bij een net en eerlijk invullen van VOC, VOC alle waarborgen in zich heeft om een tot een (concept) overeenkomst te komen die voldoet aan de regelgeving. Alleen bij de orderbon denkt Noord Holland dat gebruikers geneigd zullen zijn minder correct VOC te gebruiken zodat ze sneller kunnen werken.

3.8 Is VOC voor uw dienst een bruikbaar instrument en zo nee, wat moet er aan VOC worden aangepast om wel mogelijk te maken?

De pilots zijn overwegend positief over VOC op zich en zien in VOC een bruikbaar instrument. De meeste diensten doen wel suggesties, uiten wensen of stellen eisen aan aanpassing van VOC.

HK (D3) stelt dat het huidige financieel beheer op orde is en een nieuw instrument derhalve eigenlijk niet nodig is. Voor nieuwe projectbegeleiders ziet HK (D3) wel een nuttig instrument in VOC.

Zeeland stelt dat de beheersingsproblematiek bij niet-UAV contracten in principe het grootst is. Het aantal daarvan is in verhouding gering, waardoor er

ook maar een beperkte ervaring is. Zeeland stelt dan ook voor om VOC verplicht in te voeren voor inhuur, onderzoek, levering en de wijzigingscontracten. Deze contractvormen zijn ook voornamelijk bij de binnendienst in gebruik. De bottleneck die Zeeland ziet met VOC: (citaat) "Indien de capaciteit van het netwerk op alle locaties is vergroot, de ervaringen bij AXD positief zijn (dienstkring gaat vervangers opdrachtbon testen) en structurele oplossingen zijn gevonden voor de werkwijze met minimale voorwaarden kunnen de andere dienstonderdelen (van Zeeland) naast de niet-UAV contracten het systeem eveneens gaan gebruiken voor de overige contractsoorten die het systeem ondersteunt." Het aantal contracten in het VOC wordt verder als onvoldoende beoordeeld, Zeeland ziet graag een dienstverleningsovereenkomsten en innovatieve contracten voor werken in VOC komen.

Utrecht is in haar evaluatie een van de meest kritische diensten. Desondanks meent ze dat het VOC mogelijkheden in zich heeft om tot kwalitatief betere en eenduidige contracten te komen en vindt dat VOC RWS breed ingezet moet worden. Ook meent Utrecht dat de buitenwereld (opdrachtnemers) de producten van VOC positief zal beoordelen. Het aantal contractvormen is voor Utrecht reden voor een kwalificatie onvoldoende.

De Bouwdienst concludeert dat VOC redelijk eenvoudig is in gebruik en dus ook geschikt is voor minder ervaren contractvormers. Hierdoor is flexibiliteit bij de inzet van personeel te bereiken. Of en hoe VOC bij de bouwdienst ingevoerd kan worden, moet nog nader worden onderzocht. De Bouwdienst meent met Elementair toch wel een eigen manier van werken te hebben met afwijkende terminologie en regelgeving. Hiervoor was in de pilot naar de mening van de Bouwdienst te weinig tijd. Ook zou de bouwdienst graag meer contractvormen in VOC zien, met de kanttekening dat VOC zich wel moet beperken tot eenvoudige contracten zoals detachering en eenvoudige engineering contracten.

De conclusie van IJsselmeergebied was dat op basis van de in VOC opgenomen contractmodellen, bijgedragen kan worden tot een verbetering van de kwaliteit van het contractproces én op den duur tot tijdsbesparingen zal leiden. VOC zou (onder enkele voorwaarden) voor IJsselmeergebied een goed instrument zijn. Het aantal modellen wordt als onvoldoende tot redelijk beschouwd. Graag zou het IJsselmeergebied zien dat bijdrage overeenkomsten (=subsidie), subsidiebeschikkingen en overeenkomsten m.b.t. gladheidsbestrijding, wegzout, wegbewijzing, prestatiebestekken m.b.t. nat en droog en eventueel zelfs grotere (innovatieve) contracten op het gebied van aanleg in het VOC opgenomen worden. Wel ziet IJsselmeergebied een belangrijke rol voor HK (D2) weggelegd alvorens modellen worden toegevoegd.

Noord Holland opteert voor verplichte invoering van VOC voor het onderdeel overeenkomsten en voor de overige 2 vormen (minimaal en mondeling) voor facultatieve invoering. Een definitieve beslissing is nog niet door Noord-Holland genomen.

Een meerdere keren genoemde mogelijkheid tot nummering van de minimale voorwaarden wordt een enkele keer ook als eis gesteld.

Een geleideformulier staat ook bij enkele diensten op de wenslijst. Dit is een parafenlijst die de routing van het dossier aangeeft. Een geleideformulier kan een belangrijke rol kan spelen bij een goed financieel beheer. Bij een Go beslissing zal de wens hiertoe in het gebruikersoverleg aan de orde worden

gebracht en zal een beslissing door de gebruikers moeten worden genomen of en hoe een dergelijk formulier in VOC opgenomen kan worden.

Meerdere diensten geven aan dat de lay-out en het taalgebruik verbetering behoeven. Aangetekend hierbij is wel dat er weinig specifieke meldingen van zijn ontvangen. Uitgangspunt van VOC moet zijn dat alle teksten zowel juridisch correct en begrijpelijk zijn gesteld. Verbeteringen zijn eenvoudig door te voeren, maar dan moeten de diensten wel zelf aangeven wat er verbeterd kan en moet worden.

Volgens twee diensten moet VOC worden aangepast (aan hun goedgekeurde AO) op een wijze die mogelijk in strijd met (de geest van) het Haper is maar zeker in strijd is met het mandaat, machtiging en volmacht. Het betreft de ondertekening van een offerte-aanvraag door een ander dan de opdrachtgever. Er kunnen immers alleen privaatrechtelijke rechtshandelingen of andere handelingen verricht worden door personen genoemd in Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat. Het ondertekenen van een offerte-aanvraag is een privaatrechtelijke rechtshandeling. Dit is geen punt voor de pilot VOC doch meer voor HK (D2).

3.9 Zou u aan het management van RWS (hoofdkantoor) willen adviseren om VOC verplicht te stellen of juist niet (motiveren).

Over het al dan niet verplicht stellen van VOC zijn de diensten verdeeld, sommige diensten gaan (delen van) VOC zelf al verplicht stellen, anderen zijn van mening dat VOC een aanvullend hulpmiddel is, dat vooral voor nieuwe medewerkers handig is. Zuid Holland heeft VOC wel verplicht gesteld, deels lijkt dit succesvol en deels heeft dit ook tot extra weerstand geleid. Andere punten die meewegen bij deze overweging zijn dat sommige diensten hun werkwijzen (voorzover deze afwijken) nog moeten aanpassen aan de VOC werkwijze, VOC op bepaalde punten nog moet worden aangepast aan de wensen van de diensten en sommige diensten nog eigen concurrerende systemen hebben.

3.10 Zijn er nog andere zaken uit de pilot naar voren gekomen die u van belang vindt voor de afweging of VOC voor heel RWS geschikt is.

Uit de pilot is gebleken dat vooral bij dienstkringen de snelheid van de verbinding tot intranet het gebruik van VOC erg kan belemmeren. Het moet duidelijk zijn dat als intranet binnen RWS een steeds grotere rol gaat spelen bij de bedrijfsvoering waarbij VOC maar één van de vele applicaties is die via de intranet gaat (denk aan SAP) er binnen V&W een minimum capaciteit afgesproken moeten worden (voor zover dat al niet is gebeurd). Het komt nu nog voor dat dienstkringen waar (toch) tientallen mensen werken via een verbinding die maar 32k groot is. Een normale thuis internetter die via een modem inbelt heeft al meer (50k-56k). Dit knelpunt en de daarmee samenhangende kosten is een verantwoordelijkheid van de diensten zelf. Voordat met een implementatie VOC aangevangen kan worden moet dit wel opgelost zijn. Het uitbreiden van deze capaciteit blijkt overigens een lastig en traag proces te zijn dat in de praktijk soms maanden kan duren.

Er zijn verder geen andere zaken (als al) in de evaluatie naar voren gekomen, die voor deze afweging van belang is.

4 Conclusies en Adviezen

Uit de resultaten van deze evaluatie kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

Representativiteit.

Om te beginnen kan enerzijds gesteld worden dat de pilot klein is geweest en er voor bepaalde contractsoorten een te klein aantal contracten is gesloten en dat een langere pilotperiode met meer gebruikers gewenst zou zijn. Anderzijds kan op de vraag of de pilot daarom nu als mislukt moet worden beschouwd, geconcludeerd worden dat dit toch niet het geval is. De pilotdiensten hebben de VOC werkwijze en modellen grondig doorgenomen en vergeleken met hun eigen werkwijze en zijn desondanks nog steeds van mening dat VOC een positieve rol kan en zou moeten spelen. Daarnaast is uit de evaluatie ook niet gebleken dat VOC in basis niet geschikt zou zijn voor meerdere diensten. Een verlenging van de pilot zal mogelijk wel een betere onderbouwing geven maar waarschijnlijk niet tot andere resultaten leiden. Een verlenging zal overigens voor de andere diensten frustrerend kunnen werken, van drie diensten is bekend dat ze staan te popelen om VOC ook te kunnen gaan gebruiken. De projectgroep is derhalve van mening dat de pilot een goed inzicht heeft gegeven en derhalve als representatief kan worden aangemerkt.

Tijdwinst

M.u.v. de opdrachtbonnen ziet de meerderheid van de pilotdiensten tijdwinst in het verschiet. Op de langere termijn kan deze tijdwinst alleen maar toenemen (of het tijdverlies bij opdrachtbonnen zal alleen maar afnemen) doordat er meer ervaring opgedaan wordt met het VOC. Ook het strikter hanteren van de regels t.o.v. de huidige situatie zal er toe leiden dat het verschil in tijd zal afnemen. Wel kan bij enkele diensten een verschuiving van werkzaamheden van de contractafdelingen naar de projectleiders te zien zijn. Dit is echter op zich geen VOC vraagstuk doch meer een organisatievraagstuk.

Kwaliteit

Met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit beoordelen alle diensten deze als redelijk tot voldoende. Wel zijn er nog verbeteringen mogelijk.

Vooraf bij medewerkers die minder vaak contracten opstellen is een verbetering van de kwaliteit te verwachten, zowel in de marktbenadering als in de dossiervorming.

Aanpassing VOC

Bij het in gebruik nemen van VOC zullen volgens de projectgroep alle gangbare contracten die in het Hacon beschikbaar zijn, op termijn in VOC opgenomen moeten worden. De breed gedragen behoefte aan meer contractvormen geeft trouwens ook de duidelijke behoefte bij veel diensten aan de VOC werkwijze weer.

De projectgroep is van mening dat alle contractvormen die in HACON zijn opgenomen op termijn aan VOC toegevoegd moeten worden. Het is op dit moment niet mogelijk (zowel qua capaciteit, financieel als technisch) om alle contractvormen die gebruikt worden binnen RWS, toe te voegen. De diensten zullen dus bij een GO beslissing zelf moeten aangeven en beoordelen welke contractvormen aan VOC eerst moeten worden toegevoegd. Ze zullen ook zelf een belangrijke rol moeten spelen bij het opstellen van die contractvormen. De beschikbare budgetten die met het inzicht van begin 2002 zijn aangevraagd, hebben beperkingen in zich. Voor 2003 is naar verwachting ruimte om

ongeveer 2 nieuwe contractvormen op toe te voegen voor 2004 en 2005 is deze ruimte iets groter. Als er dus meer contractvormen moeten worden toegevoegd is extra budget noodzakelijk.

De projectgroep stelt voor om na een Go beslissing iedere dienst één contractvorm te laten adopteren en voor te laten bereiden. Op deze wijze wordt de inzet verdeeld en speelt iedereen een rol bij verdere uitbreiding van VOC hetgeen ook de kosten verlaagd. De resultaten worden vervolgens besproken in het gebruikersoverleg VOC en goedgekeurd door HK (D2) (met benodigd budget) alvorens in VOC opgenomen te worden. Gedurende het jaar kan dan gekeken worden welke vormen klaar zijn om toegevoegd te worden en of daar budget voor is. Alleen als HK (D2) geen middelen hiervoor kan vrijmaken en er toch een hoge prioriteit wordt gegeven aan die vorm, is een bijdrage van de diensten te overwegen.

Om nieuwe contractvormen toe te voegen is het eveneens noodzakelijk dat de "Black Box" van VOC, de zogenaamde beslisengine, wordt aangepast. VOC is gemaakt via een DSDM³ methode. Deze methode heeft vele voordelen maar ook een nadeel. Achteraf terugkomen op eerder geaccepteerde uitgangspunten is soms kostbaar. Vooral als het gebruik van een systeem voor 16 diensten niet is meegenomen in de uitvoeringsfase. Alhoewel het de bedoeling was dat VOC uitbreidbaar zou zijn met meer contractvormen, is in de praktijk gebleken dat de huidige opbouw van VOC bij verdere uitbreiding tot beheersings-problemen zal leiden. Door BVS is al een globale opzet gemaakt hoe de nieuwe beslisengine gebouwd zou moeten worden. Deze nieuwe opzet maakt het ook mogelijk om het in sommige situaties dubbel moeten invoeren van informatie, voorkomen kan worden. Deze (sporadische) dubbele invoer is een veel gehoorde klacht over VOC.

Daarnaast is het koppelen van VOC aan Consys en FAIS een vaak gehoorde wens/eis. Dit komt deels voort uit het hebben van eigen opdrachtbonsystemen en deels uit het beter stroomlijnen van (met name het voorkomen van doublures bij) informatieverwerking. Ook hier wordt, voor wat betreft de opdrachtbonsystemen, verder op teruggekomen in bijlage 1. Het koppelen van FAIS en Consys is eveneens een terechte wens welke kan leiden tot een verdere kwaliteitsslag en een hogere acceptatiegraad. Echter binnen enkele jaren zal FAIS worden vervangen door SAP en zal er veel tijd en inspanning naar de invoering van dit systeem gaan. De werkwijze van VOC koppelen aan SAP staat hoog op de agenda, zowel bij HK (D2) als bij RSO. Ook bij het herbouwen (of in SAP bouwen) van Consys zullen de koppelingen bekeken moeten worden. Het lijkt derhalve niet verstandig om nog tijd en geld te investeren in koppelingen met FAIS. Zolang Consys een zelfstandige applicatie is, die bestaat uit decentrale databases bij de diensten zal een koppeling uit

³ De Dynamic Systems Development Method (DSDM) is een methode om succesvol IT-projecten uit te voeren. De methode is volledig onafhankelijk van leveranciers, maar ook van ontwerpmethodes (gestructureerd of object-georiënteerd) en van ontwikkelomgevingen. Kenmerken van DSDM zijn intensieve gebruikersparticipatie, evolutionair prototypen, kwaliteit en snelheid. DSDM is gebaseerd op een iteratieve, incrementele opleverstrategie. Deze strategie maakt het mogelijk in kortere tijd op te leveren en daardoor sneller meerwaarde te genereren voor de gebruikersorganisatie. Vanwege het continu managen van de op te leveren functionaliteit wordt bewerkstelligd dat die functionaliteit wordt opgeleverd waaraan de gebruikersorganisatie het meeste behoefte heeft. Met name in situaties waarin de oplevertermijn vaststaat en de op te leveren functionaliteit nog niet volledig uitgespecificeerd is, is deze manier van opleveren succesvol. Maar ook wanneer een waternival-aanpak de enige mogelijke weg moet zijn geven DSDM-technieken mogelijkheden voor het optimaliseren van het ontwikkelproces. Bron: DSDM Consortium Benelux

beheersoverwegingen alleen al niet verstandig zijn. Binnenkort worden tests uitgevoerd om te zien of centralisatie van de Consysdatabase haalbaar is, ook staat het omzetten van Consys naar een Sap module op het programma de komende jaren. Vooralsnog is het derhalve niet aan te raden om te investeren in koppelingen met FAIS en Consys maar te focussen op integratie met SAP.

Het niet automatisch nummeren van minimale voorwaarden wordt als probleem ervaren. Het is aan te raden een automatische nummering voor de minimale voorwaarden de mogelijkheid (per dienst) in te bouwen. Ook de nummering van de mondelinge opdrachten zou per dienst moeten kunnen worden geregeld.

Verder is er behoefte aan een geleideformulier bij enkele diensten.

Een veelvuldige en terugkerende opmerking is het niet ondersteunen van bepaalde contracten en het in sommige gevallen abrupte eind aan de ondersteuning van VOC, bij een niet ondersteunde contractvorm. Dit zou kunnen worden opgelost door in ieder geval 2 "contractvormen" toe te voegen die universeel toepasbaar zijn. Deze twee zijn:

Een "contractvorm" offertetraject zonder voorwaarden. Als blijkt dat er geen standaardvoorwaarden in VOC aanwezig zijn voor de opdracht, moet VOC een vraag stellen aan de gebruiker of hij een standaard offerteprocedure of een EU aanbesteding moet volgen en vervolgens die formulieren beschikbaar te stellen. De gebruiker dient dan zelf alleen nog het contract bij te voegen.

Standaard offerteprocedure	Standaard EU aanbesteding
<ul style="list-style-type: none"> • Raming • Opdrachtoomschrijving • Inzendbrief • Offerte aanvraagbrief • Gunningsadvies • Offerteacceptatie en afwijzingsbrieven • Retourzendingsbrief overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Raming • Opdrachtoomschrijving • Inzendbrief • Meldingsformulier EU • Document van aanbesteding • Document van Inlichtingen • Procesverbaal • Selectieadvies • Gunningsadvies • Acceptatiebrief en Afwijzingsbrieven • Melding van gunning aan EU

In die gevallen waar diensten af willen wijken van Haper adviseert de projectgroep om VOC te laten zoals de Haper voorschrijft. Bij verschil in inzicht over de interpretatie van Haper dient HK (D2) uitsluitsel te geven.

Werkwijze VOC

De vraag is nu of deze nieuwe manier van werken voor alle VOC opdrachten in de praktijk leidt tot een snellere werkwijze met minder problemen en juist niet met meer problemen. In theorie zou de VOC werkwijze (opdrachtbrief i.p.v. tweezijdig getekend contract) niet tot problemen mogen leiden. Uiteraard zijn er ook juristen en contractafdelingen die deze werkwijze risicovoller achten. Als er echter twijfel is over de intentie van opdrachtnemer of bij nieuwe opdrachtnemers, moet men altijd besluiten alsnog een schriftelijke ronde in te bouwen om de intentie duidelijk te krijgen of moet men de offerte zelfs afwijzen als niet passend. Het VOC verzet zich daar niet tegen en dit kan door

de diensten per geval zelf bepaald worden. VOC ondersteunt deze extra schriftelijke ronde (op dit moment) niet met standaardbrieven.

Ook moet overwogen worden om deze verkorte werkwijze voor te behouden aan VOC. Alleen met gebruik van VOC is er immers voldoende zekerheid dat de juiste formuleringen gebruikt worden die leiden tot het gewenste juridische resultaat.

Het komt soms voor dat offertes afwijken van de offerte-aanvraag hetgeen bij de VOC werkwijze tot extra risico's kan leiden. In die gevallen zou men de offertes eigenlijk moeten afwijzen als niet passend, zeker bij een aanvraag aan meerdere partijen (gelijkheidsbeginsel). Iedereen heeft dezelfde kans om een passende offerte te doen. Als men dit niet wil dan kan men bij twijfel nagaan wat de offrant bedoeld heeft en/of alsnog een tweezijdige ondertekening op nemen in de opdracht. De standaard VOC werkwijze weegt in ieder geval duidelijk op tegen deze extra stap die in enkele gevallen gevolgt zal worden.

De verwachting van de projectgroep is dat VOC en haar werkwijze vooral door nieuwe en onervaren contractvoorbereiders gewaardeerd zal worden maar mogelijk minder of niet door de ervaren "oude rotten" in het vak.

De minimale voorwaarden worden door de meeste diensten niet gezien als totale vervanging van de opdrachtbon.

De kritiek op de minimale voorwaarden is veeleer kritiek op de verplichte procedure die nu niet altijd gevolgd wordt en wat tot norm is verheven. Er lijkt een gedoogbeleid te zijn. De huidige werkwijze met de opdrachtbon is in de praktijk een duidelijk aandachtspunt en het gebruik van VOC (met aanpassing) zou een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen hiervan. VOC wordt door alle diensten toch wel gezien als een welkom middel om te komen tot een meer uniforme werkwijzen binnen RWS. Gebruik van uniforme standaarden zal door de leveranciers gewaardeerd worden.

Het grootste bezwaar van VOC dat herhaaldelijk wordt aangegeven betreft de vervanger van de opdrachtbon, de minimale voorwaarden. Gezien de vele commentaren en opmerkingen op deze contractvorm zijn de minimale voorwaarden apart behandeld in een eigen bijlage (Bijlage 1). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het proces van opdrachtbonnen bij de verschillende diensten doorgelicht zou moeten worden, zowel op doel- als rechtmatigheid. En afhankelijk van de resultaten zou nogmaals helder aan de gebruikers gecommuniceerd moeten worden, hoe en wanneer opdrachtbonnen gebruikt mogen worden. Daarnaast adviseert de projectgroep om VOC zodanig aan te laten passen dat in bepaalde situaties de opdrachtbon gebruikt kan worden, maar in alle andere gevallen wel de minimale voorwaarden verplicht te stellen. Hier kan een duidelijke kwaliteitsslag gemaakt worden.

Met betrekking tot andere opdrachtbonsystemen wil de projectgroep het advies geven om toe te staan dat de eigen systemen gebruikt worden totdat de functionaliteit volledig door VOC/SAP wordt overgenomen of tot VOC verplicht wordt gesteld en uiteraard alleen in die situaties dat de opdrachtbon geschikt is. De situaties dat de contractvorm minimale voorwaarden nu gebruikt moet worden, daar waar voorheen de opdrachtbon nog gebruikt kon worden, is gelijk aan de normale overige contractvormen die nu ook al in ruime mate bij die diensten voorkomen. Alleen ontstaat er een probleem met de nummering. Daar waar voor contracten Consys zorg draagt voor een uniek nummer en bij de opdrachtbon het nummer is voorgedrukt, zal voor de minimale voorwaarden een andere oplossing gevonden moeten worden. Ofwel FAIS zal gebruikt kunnen worden (standaard functionaliteit) ofwel Consys ofwel VOC (na

aanpassing). De beste oplossing is om het FAIS te gebruiken voor het nummeren.

Verplicht stellen gebruik VOC

Om VOC verplicht te stellen, zou er eigenlijk een standaard AO op het gebied van contracten binnen RWS van toepassing verklaard moeten worden en zal VOC dezelfde functionaliteit moeten hebben als de huidige systemen. Zoals elders in deze evaluatie te lezen is, is dit binnen afzienbare tijd niet te verwachten. De nieuwe AO die door de komst van SAP is ingegeven, is nog te veel op hoofdlijnen gebaseerd om deze rol te kunnen vervullen. De introductie van SAP en het integreren van SAP en VOC, zal tegemoet komen aan de eisen en wensen van de meeste diensten. Het verplicht stellen van VOC na integratie met SAP zal dan meer voor de hand liggen. Daarnaast kan bij diensten waar een probleem geconstateerd wordt in het opstellen van contracten overwogen worden VOC verplicht te stellen. Dit kan blijken uit bijvoorbeeld quick scans contracten FEZ, accountantsverklaringen met beperking, of zelfs afwijzende accountantsverklaringen. Daarnaast is de verwachting dat een algehele verplichtstelling onvoldoende draagvlak heeft binnen de RWS organisatie.

Voor en nadelen verplicht invoeren VOC.

Als voordelen van verplicht invoeren van VOC kan worden gezien:

- Alle betrokkenen bij het opdrachtgeversproces binnen RWS werken op een uniforme werkwijze met dezelfde modellen.
- Een grotere motivatie om de HACON modellen te laten wijzigen daar waar bepalingen fout zijn of ontbreken i.p.v. eigen modellen per dienst te ontwikkelen.
- Wijzigingen in de procedures en formulieren kunnen snel en centraal worden doorgevoerd en zijn gelijk in alle lopende dossiers verwerkt.
- Door de VOC wijze van opdrachtverlening kan sneller met de werkzaamheden worden aangevangen.
- Nieuwe gebruikers worden sneller wegwijs in het proces met minder kans op fouten.
- Huidige gebruikers pakken niet meer oude formulieren van hun schijf met hergebruik van oude standaarden met daarbij de kans dat dezelfde fouten zich blijven herhalen.
- Het verplicht gebruik van VOC stopt een ontwikkeling van het zelf bouwen van eigen (vooral opdrachtbon-) systemen.

Als nadeel van (nu) verplicht invoeren kan worden genoemd.

- Gebruikers die al gepokt en gemazzeld zijn in het proces opdrachtgeven zullen zich overvallen voelen door de wijze waarop VOC werkt en van mening zijn dat VOC trager werkt dan het knippen en plakken van een oude opdracht zoals men gewend is.
- VOC zal niet de huidige (dienst-eigen) systemen kunnen vervangen waardoor zaken dubbel moeten worden geregistreerd. Vooral bij opdrachtbonnen is weerstand te verwachten.
- Ook in Zuid Holland is gebleken dat bij verplicht invoeren weerstand te verwachten is (terwijl het systeem juist speciaal voor Zuid Holland is gebouwd).
- VOC staat nog in de kinderschoenen en moet groeien om acceptatie te vergroten.
- Diensten die eigen opdrachtbonsystemen hebben moeten of dubbele handelingen verrichten of hun systemen aanpassen.

GO – No Go beslissing

Gezien het voorgaande conclusies en genoemde voor en nadelen adviseert de projectgroep om te besluiten tot een Go-beslissing en VOC aan alle diensten op korte termijn ter beschikking te stellen. In eerste instantie zou het gebruik van VOC NIET verplicht moeten worden gesteld. Dan kunnen de diensten en gebruikers wennen aan de applicatie en de VOC werkwijze en kunnen de nog uit te voeren wijzigingen worden uitgevoerd. Nieuwe contractvoorbereiders zullen VOC naar verwachting als een waardevolle tool gaan zien. De gelouterde en ervaren gebruiker zullen minder snel worden overtuigd, (wat overigens bij een goed contractbeheer ook geen probleem hoeft te zijn). Verplichte invoering zonder eerst de door de diensten aangegeven verbeterpunten te hebben uitgevoerd zal contraproductief werken.

Wel wordt geadviseerd om voor 2003 aanvullend budget beschikbaar te stellen voor het aanpassen van VOC op een zodanige wijze dat het beheer en onderhoud van de modellen en beslisbomen eenvoudiger wordt. Uit de pilot blijkt dat het van het grootste belang is dat nieuwe contractvormen snel toegevoegd moeten kunnen worden en het wijzigen van juridische voorwaarden eveneens snel geïmplementeerd moeten kunnen worden.

VOC staat nog in de kinderschoenen en heeft tijd nodig zichzelf te bewijzen en verder uit te groeien. VOC zal dan steeds meer als een betrouwbare en up to date dienst gezien gaan worden. Ook zullen meer diensten VOC zelf verplicht gaan stellen. Zodra VOC in staat is om in alle gevallen een ondersteuning te kunnen bieden en er voldoende draakvlak is, zou VOC wel verplicht moeten worden gesteld. De vorming van een agentschap en de invoering van SAP zullen eveneens leiden tot nieuwe werkwijzen waar VOC in verweven dient te worden, cq ondersteuning kan bieden en waardoor verplicht stellen noodzakelijk wordt.