Afdeling: Dienstverlening
Behandelaar: K. Schipstra
Telefoonnummer: 0342495936

Voorstelnr. <Neem dossiernr over uit Ibabs>
Barneveld, 8 februari 2023
Portefeuillehouder: W. Oosterwijk

☒Ter kennisname naar de raad
Nummer beleidsproduct:

☐Op overzicht Bestaand beleid (website)

Onderwerp: **Antwoordbrief Rekenkamercommissie Doorwerkingsonderzoek Innovatief Aanbesteden**

Gevraagde beslissing:
1. Bijgesloten brief te verzenden aan de Rekenkamer Vallei en Veluwerand in antwoord op haar brief van 03 november 2022 inzake het doorwerkingsonderzoek Innovatief Aanbesteden

1. Inleiding
Rekenkamer Vallei en Veluwerand heeft een onderzoek gedaan naar Innovatief Aanbesteden bij de gemeente Barneveld. Vervolgens heeft de Rekenkamer een brief verzonden met enkele vragen over de doorwerking van haar adviezen. Het voorstel is om bijgesloten brief als antwoord aan de Rekenkamer te verzenden.

2. Beoogd effect
a) Meetbaar effect - niet van toepassing
b) Maatschappelijk effect - niet van toepassing

3. Argumenten
Niet van toepassing

4. Kanttekeningen
Niet van toepassing

5. Financiën
Niet van toepassing

6. Participatie en communicatie
a) Participatie - niet van toepassing
b) Communicatie - niet van toepassing

7. Uitvoering
Planning - niet van toepassing
Evaluatie/controle- niet van toepassing

8. Bijlagen 3
- Rapport Rekenkamer Innovatief Aanbesteden
- Brief Rekenkamer Doorwerkingsonderzoek
- Antwoordbrief in concept Gemeente Barneveld aan Rekenkamer

Innovatief aanbesteden

in de gemeente Barneveld



Rekenkameronderzoek naar de aanbesteding van groot onderhoud wegen in Barneveld

Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Definitieve eindrapportage

23 mei 2019

COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer M. Pen (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer H.M. ter Beek (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw E. de With

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door:
Royal Haskoning DHV Nederland B.V.
Jonkerbosplein 52, 6534 AB NIJMEGEN,
Transport & Planning, tel. +31 88 348 70 00

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting **5**
1. Inleiding, onderzoeksvraag en -opzet **8**
1.1 Inleiding en onderzoeksvraag 8
1.2 Onderzoekopzet 8
1.3 Leeswijzer 9
2. Conclusies en aanbevelingen **10**
2.1 Inleiding 10
2.2 Algemene conclusies ten aanzien van de hoofdvraag 10
2.3 Conclusies met betrekking tot het aandachtspunt organisatie 11
2.4 Conclusies met betrekking tot het aandachtspunt kennis 12
2.5 Conclusies met betrekking tot verwachtingen over het te bereiken resultaat 15
2.6 Aanbevelingen 16
3. Innovatief aanbesteden **19**
3.1 Inleiding 19
3.2 Wettelijk kader aanbesteding(en) 19
3.3 Meest voorkomende contractvormen (werken) 23
3.4 Wanneer is er sprake van innovatief aanbesteden? 24
3.5 Innovatieve aanbestedingsprocedure 25
3.6 Innovatieve contractvorm(en) 26
3.7 Innovatieve dienst, levering of werk 27
4. Analyse voorbereidingsfase **28**
4.1 Inleiding 28
4.2 Doel en aanleiding van de innovatieve aanbestedingsprocedure 28
4.3 Keuze voor de aanbestedingsprocedure en contractvorm 28
4.4 Selectie- en geschiktheidseisen en gunningscriteria 31
4.6 Organisatie aanbestedingsteam 33
4.7 Planning 33
4.8 Besluitvorming, rol College 34
4.9 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek 36
5. Analyse aanbestedingsfase **37**
5.1 Inleiding 37
5.2 Communicatie met de markt 37
5.2.1 Marktconsultatie 37
5.2.2 Dialoogrondes 37
5.2.3 Nota van inlichtingen 39
5.3 Besluitvorming over de selectie van partijen 39
5.4 Beoordeling inschrijving en gunning 40
5.5 Aanbieding onderdeel van de overeenkomst? 41

5.6 Planning 42
5.7 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek 42
6. Analyse uitvoeringsfase 43
6.1 Inleiding 43
6.2 Contractuele instrumenten gemeente 43
6.3 Toepassing van de instrumenten bij het UAV-gc contract voor groot onderhoud wegen 45
6.4 Uitvoering 45
6.5 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek 47
7. Nieuw beleid/ overige zaken 48
7.1 Inleiding 48
7.2 Nieuw beleidsplan, organisatorische wijzigingen 48
7.3 Mogelijkheden voor innovatie 48
8. Bestuurlijke reactie van het College en nawoord rekenkamercommissie 50
8.1 Bestuurlijke reactie 50
8.2 Nawoord rekenkamercommissie 51
Bijlage 1 - Bronnen 52
Bijlage 2 - Begrippen en afkortingen 53

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

Op verzoek van de auditcommissie van de gemeenteraad van Barneveld heeft de rekenkamercommissie door Royalhaskoning DHV een onderzoek laten uitvoeren naar de aanbesteding van het groot onderhoud van wegen in Barneveld in de periode 2013-2014. Bij de betreffende aanbesteding is een "innovatieve aanbestedingsprocedure" gevolgd. Deze aanbesteding heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. De auditcommissie wil weten welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke lessen de gemeente kan trekken. De centrale vraag in het onderzoek is: *"Wat kan de gemeente leren van de innovatieve aanbesteding van het groot onderhoud van de wegen in de periode van 2013 en 2014?"*

Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de laatste maanden van 2018. In het onderzoek zijn documenten bestudeerd uit het aanbestedingsdossier en daarnaast zijn interviews gehouden met het hoofd beheer openbare ruimte, de wegbeheerder, de verantwoordelijk wethouder, de inkoopcoördinator, de bedrijfsleider en de ontwerper van de aannemer en de door de gemeente extern ingehuurde specialist.

Wat is een innovatieve aanbesteding?

Er bestaat geen eenduidige definitie van een innovatieve aanbesteding. In het algemeen kan gesteld worden dat de innovatie bij aanbestedingen kan zitten in de aanbestedingsprocedure, in de contractvorm en/of in het geleverde product, dienst of werk. In hoofdstuk 3 van dit rapport gaan we uitgebreid in op de diverse vormen van innovatie bij aanbestedingen. Uit het onderzoek blijkt dat de vernieuwing bij de onderzochte aanbesteding in de gemeente Barneveld vooral te maken had met de contractvorm en de aanbestedingsprocedure. In de gemeente Barneveld is gekozen voor een UAVgc contract in combinatie met een concurrentiegerichte dialoog. Een UAVgc contract (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten) is een prestatiecontract waarbij de gemeente stuurt op te leveren en geleverde resultaten. De opdrachtnemer is gedurende enkele jaren verantwoordelijk voor het onderhoud van een deel van het (wegen)netwerk. Het is de verantwoordelijkheid van deze partij om de staat van onderhoud op een afgesproken niveau te houden. De gemeente schreef niet zoals voorheen alle maatregelen voor, maar liet dit over aan de aannemer. De contractvorm was voor de gemeente nieuw, maar de aannemer, die de opdracht kreeg, had er al vaker mee gewerkt.

De aanbestedingsprocedure met een concurrentiegerichte dialoog houdt in dat gebruik wordt gemaakt van de expertise van de potentiële opdrachtnemers. Marktpartijen worden vroegtijdig in het proces betrokken, waardoor de vraag van de gemeente kan worden afgestemd op de (mogelijk nog) door marktpartijen te ontwikkelen innovatieve oplossingen. Aan de inschrijvingsfase in de aanbesteding van het onderhoud wegen in Barneveld hebben vier geselecteerde aannemers deelgenomen. Met die vier aannemers is een aantal dialoogrondes gehouden, waarna de aannemers hun inschrijvingen indienden. Tijdens deze dialoogrondes is door de gemeente vooral informatie verstrekt en is weinig informatie van marktpartijen opgehaald.

Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat op drie punten geleerd kan worden van de innovatieve aanbesteding groot onderhoud wegen:

1. Organisatie
2. Kennis
3. Verwachtingen

Ad 1) De bestaande organisatie was niet toegerust op innovatief aanbesteden. Omdat de personele bezetting van de afdeling Beheer Openbare Ruimte ten tijde van de aanbesteding onvoldoende was en geen kennis en ervaring met innovatief aanbesteden voor handen was, is externe expertise ingehuurd. Tijdens en na het aanbestedingstraject is te weinig gedaan aan kennisuitwisseling en kennisoverdracht omtrent innovatief aanbesteden. De organisatie heeft daardoor niet de omslag gemaakt naar een nieuwe manier van werken, die gewenst was. Vanwege het gebrek aan capaciteit en kennis in de organisatie ten aanzien van de nieuwe vorm van aanbesteding zijn in de uitvoeringsfase onduidelijkheden ontstaan over het resultaat dat bereikt moest worden met steeds terugkerende discussies tussen de gemeente en de uitvoerder als gevolg.

Ad2) De kennis over innovatief aanbesteden was en bleef in de periode 2013-2014 onvoldoende om de gewenste resultaten te bereiken. De inhuur van een externe deskundige heeft niet bijgedragen aan kennisoverdracht over innovatief aanbesteden. Omdat de gemeentelijke organisatie onvoldoende kennis en ervaring had met innovatief aanbesteden heeft de gemeente een externe deskundige ingehuurd. Deze heeft niet kunnen voorkomen dat er bij gemeente en de aannemer een verschil in verwachtingen is ontstaan. Ook zijn gedurende de aanbesteding enkele belangrijke beoogde resultaten niet bereikt. Samen met de tijdsdruk hebben de kennisachterstand en onvoldoende capaciteit ertoe geleid dat enkele keuzen – achteraf - onvoldoende doordacht zijn. De marktconsultatie (voorafgaand aan de aanbesteding zelf) en de dialoogrondes (binnen de aanbesteding) zijn niet optimaal verlopen en bij de gunning is minder gelet op kwaliteit dan op kosten. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt dat de aanbesteding bijna niet op kwaliteit gewonnen kon worden. Verder zijn de sturingsmogelijkheden die het contract bood tijdens de uitvoering, door onvoldoende kennis van de contractvorm, niet benut door de organisatie.

Ad 3) In Barneveld bestonden op bestuurlijk niveau ambities en verwachtingen die de organisatie niet kon waarmaken, ook niet met de inhuur van een externe deskundige. De gemeentelijke organisatie had bepaalde verwachtingen die niet zijn uitgekomen en niet reëel waren. Zo verwachtte de gemeente dat een innovatieve aanbesteding een kortere doorlooptijd zou hebben dan een reguliere aanbesteding, dat bij een innovatieve aanbesteding de kwaliteit van uitvoering en resultaten gegarandeerd zouden zijn en dat een innovatieve aanbesteding budgetbeperkingen oplost. Tijdens de uitvoering bleek dat de verwachtingen van de gemeente niet aansloten bij het contract en dat de verwachtingen van de gemeente en de aannemer over het resultaat niet overeenkwamen.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de gemeente veel geleerd heeft van de innovatieve aanbesteding in 2013-2014. Dit heeft ertoe geleid dat er sinds 2013 de nodige veranderingen zijn doorgevoerd in het beleid en de inrichting van de organisatie. Innovatief aanbesteden wordt nog steeds door de gemeente toegepast. Wel

wordt kritischer nagedacht over de vraag wanneer innovatief aanbesteden geschikt en gewenst is. Het rekenkameronderzoek geeft inzicht in waar het nog beter kan.

Aanbevelingen

- Hanteer het uitgangspunt: beleid, organisatie, contract. Dit houdt in dat een gewenste innovatie (beleid) kennis en kunde nodig heeft (organisatie) om vervolgens te kunnen leiden tot een goed contract, dat op de juiste wijze in de markt kan worden gezet en dat tijdens de uitvoering wordt beheerst.
- Zorg voor een volledig aanbestedingsdossier waaruit gemaakte keuzen en afwegingen te herleiden zijn. Het dossier moet in ieder geval bestaan uit: 1) inkoopplan, 2) onderbouwing keuze gunningscriteria en gekozen procedure, 3) gunningsadvies met paragraaf over verificatie.
- Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand aan de aanbesteding voldoende kennis beschikbaar is over de aanbestedingsprocedure. Waar nodig kan externe expertise worden ingehuurd om (tijdelijke) kennis- of ervaringsachterstanden op te lossen. Maak dan vooraf duidelijke afspraken over inzet en kennisoverdracht.
- Zorg voor kennis van de markt waarin de aanbesteding wordt geplaatst door het houden van marktsessies en -consultaties waarin ontwikkelingen en ideeën uit de markt worden opgehaald. Hierbij kan de handreiking Marktconsultatie van Pianoo worden gebruikt.
- Bepaal vooraf een duidelijk doel (behoefte en resultaat) met een duidelijke reikwijdte en communiceer dit zowel intern als extern. Informatiebijeenkomsten of het opstellen van een zogenaamde ‘vraagspecificatie algemeen’ waarin dit wordt toegelicht, kunnen hierbij helpen. Specificeer daarnaast zoveel mogelijk functionele eindbeelden. Dit voorkomt dat de inschrijvers zich focussen op technische eisen en dat er discussie ontstaat over zeer specifieke technische eisen, terwijl het eindbeeld daarbij niet is wat de gemeente had gewenst.

1. Inleiding, onderzoeksvraag en -opzet

1.1 Inleiding en onderzoeksvraag

De auditcommissie van de gemeenteraad (hierna: Raad) van de gemeente Barneveld heeft de rekenkamercommissie in het voorjaar 2018 gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de aanbesteding van de opdracht voor uitvoering van het groot onderhoud van de openbare wegen in de periode 2013/2014.

De aanleiding daarvoor is als volgt. De gemeente Barneveld heeft in 2013/2014 voornoemde opdracht voor groot onderhoud aan de wegen binnen de gemeente door middel van een 'innovatieve aanbestedingsprocedure' op de markt gezet. In eerste instantie was de inzet van de gemeente om meer opdrachten via een dergelijke aanbesteding op de markt te zetten. Bestuurlijk en politiek is de indruk ontstaan dat de aanbesteding niet het resultaat heeft opgeleverd wat ervan werd verwacht; om die reden lijkt te zijn afgezien van voortzetting van het innovatief aanbesteden. De vraag rijst of het idee van innovatief aanbesteden als zodanig niet geschikt is of dat dit meer ligt aan de wijze waarop de aanbesteding en de contractvorm is uitgevoerd. De auditcommissie vraagt zich af of het kind niet met het badwater wordt weggegooid als gestopt wordt met innovatief aanbesteden.

Het doel van het onderzoek en de hierna geformuleerde onderzoeksvraag is dan ook (mede) om na te gaan of er naar aanleiding van de voornoemde aanbesteding leereffecten voor de toekomst te benoemen zijn, ook voor aanbestedingstrajecten op andere beleidsterreinen.

De centrale onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:
"Wat kan de gemeente leren van de innovatieve aanbesteding van het groot onderhoud van de wegen in de periode van 2013 en 2014?"

1.2 Onderzoekopzet

De rekenkamercommissie heeft een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd. De gemeente heeft op verzoek van de rekenkamercommissie haar aanbestedingsdossier ter beschikking gesteld. De documenten zijn ter beschikking gesteld door middel van een .zip bestand. Dit .zip bestand is bij de rekenkamercommissie in te zien voor zover het openbare gegevens betreft.[1] Daar waar een document uit het .zip bestand is gebruikt ter ondersteuning van bevindingen, wordt deze als bron genoemd en is deze opgenomen in de bronnenlijst (zie bijlage 1).

Aansluitend aan de documentenstudie zijn interviews gehouden met het hoofd beheer openbare ruimte, de wegbeheerder, de destijds verantwoordelijk wethouder, de strategisch inkoopcoördinator, de bedrijfsleider en de ontwerper van de aannemer en tot slot de destijds door de gemeente extern ingehuurde specialist.

De bevindingen uit de documentenstudie en de interviews hebben geresulteerd in een conceptrapportage. Deze is ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de geïnterviewden. De relevante opmerkingen uit deze controle, zijn verwerkt. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen aan het rapport toegevoegd.

[1] *Raadsleden kunnen indien zij dat wensen onder geheimhouding het volledige .zip bestand inzien.*

Deze rapportage is voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen aan het eind van dit eindrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

1.3 Leeswijzer

De hoofdstukindeling van deze rapportage volgt de structuur van de (deel)vragen die ten grondslag liggen aan het onderzoek. De rapportage begint met de beantwoording van de hoofdvraag en aanbevelingen (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt beschreven wanneer we spreken van 'innovatief aanbesteden'. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksanalyse gegeven van de wijze waarop de onderzochte aanbesteding 'Groot Onderhoud Wegen' is voorbereid. In hoofdstuk 5 wordt de wijze waarop de onderzochte aanbesteding heeft plaatsgevonden geanalyseerd. Hoofdstuk 6 gaat in op de uitvoeringsfase van de aldus aanbestede opdracht. In hoofdstuk 7 komen enkele onderwerpen aan de orde die niet direct onderdeel uitmaken van de hoofdvraag, maar voor de volledigheid van het onderzoek relevant zijn.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de gehanteerde bronnen voor het onderzoek. In bijlage 2 is een lijst met toelichting van veel gebruikte termen en afkortingen opgenomen.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is *"Wat kan de gemeente leren van de innovatieve aanbesteding van het groot onderhoud van de wegen in de periode van 2013 en 2014?".* In dit hoofdstuk wordt deze vraag beantwoord, aan de hand van conclusies en aanbevelingen.

2.2 Algemene conclusies ten aanzien van de hoofdvraag

Uit het onderzoek blijkt dat de aanbesteding van het groot onderhoud wegen beschouwd kan worden als een innovatieve aanbesteding. De innovatie was gelegen in de gehanteerde contractvorm: UAV-gc, dat wil zeggen een geïntegreerde contractvorm waarbij het ontwerp, de uitvoering en het beheer bij de marktpartij wordt gelegd. Uit het onderzoek blijkt dat de aanbesteding in een te kort tijdsbestek is voorbereid, waardoor de organisatie niet kon meegaan in de verandering die voor deze innovatie wat betreft marktbenadering, houding en gedrag, nodig was.

De gemeente had met de aanbesteding tot doel om zoveel mogelijk wegen te laten onderhouden voor het gegeven (beperkte) budget. Het stellen van een dergelijke vraag aan de markt leidt tot een focus op 'laagste prijs' bij de inschrijvers. De inschrijvers hebben dan geen prikkel om met hun inschrijving een hoge score op kwaliteitsaspecten te bereiken. Dat is ook zo gebeurd in de aanbesteding voor het groot onderhoud wegen. De winnende inschrijving was de inschrijving met de laagste prijs. Deze inschrijving, en vervolgens dus ook de uitvoering van de werkzaamheden was erop gericht om een zo groot mogelijk areaal aan wegen te onderhouden voor het beschikbare budget. Tijdens de uitvoering van de overeenkomst bleek dat de gemeente een andere verwachting had van de te bereiken kwaliteit van de uitvoering. Die verwachting, zo blijkt uit het onderzoek, was echter niet geborgd in de aanbesteding en ook niet in het contract.

De conclusies naar aanleiding van het onderzoek van de innovatieve aanbesteding richten zich op de volgende drie leerpunten/aandachtspunten:

1. Organisatie (2.3);
2. Kennis (2.4); en
3. Verwachtingen (2.5).

De aanbevelingen zijn opgenomen in paragraaf 2.6.

Wij hechten eraan om op te merken dat tijdens het onderzoek gebleken is dat de gemeente veel geleerd heeft van de onderzochte innovatieve aanbesteding. Zij schuwt daarbij ook kritisch zelfinzicht niet. Dit heeft ertoe geleid dat er sinds 2013 ook al de nodige veranderingen zijn doorgevoerd in het beleid en de inrichting van de organisatie. Daarnaast volgt uit de interviews dat het innovatief aanbesteden door de gemeente nog steeds wordt toegepast. Wel wordt er kritischer nagedacht over de vraag wanneer innovatief aanbesteden geschikt en gewenst is. De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook bedoeld om inzicht te krijgen in waar het nog beter kan.

2.3 Conclusies met betrekking tot het aandachtspunt organisatie

De suggestie om de opdracht voor het groot onderhoud wegen innovatief aan te besteden was afkomstig van de wethouder. Vervolgens is opdracht gegeven aan de afdeling Beheer Openbare Ruimte om 'een innovatieve aanbesteding' uit te voeren. De bezetting van de afdeling was op dat moment onvoldoende om een dergelijke aanbesteding zelf vorm te geven. Om die reden is een externe deskundige ingehuurd. Deze deskundige heeft in (zeer) korte tijd een innovatieve aanbesteding uitgewerkt.

De externe deskundige heeft in de periode van september tot december vanaf een nulpunt een innovatieve aanbesteding opgezet. Deze aanbesteding en de contractuele verhouding was voor de GWW (Grond-Weg-Waterbouw)-sector innovatief. Doordat alle kennis, kunde en uitvoering was belegd bij één (externe) persoon is er echter een kwetsbare situatie ontstaan. De interne organisatie is te weinig meegenomen in de veranderingen en de nieuwe werkwijze, waardoor te weinig kennis van de aanbesteding- en contractvorm is verkregen. Bovendien is te weinig gebruik gemaakt van de kennis over wegonderhoud die in de gemeentelijke organisatie zelf aanwezig was – doordat de betreffende medewerker langdurig ziek was – en is niet genoeg tijd genomen om intern draagvlak en eigenaarschap te creëren. Ook is niet nagegaan of de insteek in de aanbesteding leidde tot het gewenste resultaat. De wens om innovatief aan te besteden is neergelegd bij de externe deskundige, zonder goed te borgen hoe dit proces en de uitvoering daarna verder zou moeten verlopen. Zo is onder meer de vraag hoe lang de externe deskundige betrokken zou blijven en (daarmee) de vraag of de externe deskundige na de aanbesteding (tijdens de uitvoering) betrokken zou blijven, destijds onbeantwoord gebleven. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er in de uitvoering bij de gemeente niet of nauwelijks deskundigheid bestond op het gebied van de UAVgc, de contractvorm die zij via de aanbesteding zelf in de markt had gezet.

Om een nieuwe manier van werken goed uit te voeren, is betrokkenheid van de gehele organisatie (ambtelijk en bestuurlijk) nodig. Deze moet ook een omslag maken in de manier van werken. Door de gekozen werkwijze en de korte voorbereidingstijd is er (te) weinig input verkregen van de organisatie zelf. Terwijl deze eigen organisatie veel kennis en kunde heeft op het gebied van wegenonderhoud[2].

Als gevolg van het bovenstaande zijn in de uitvoering onduidelijkheden ontstaan over het resultaat dat bereikt moest worden. Dit leidde tot discussies tussen de gemeente en de uitvoerder. Een deel van deze discussies is te wijten aan een te kleine betrokkenheid van de interne organisatie bij het nieuwe proces, als gevolg waarvan binnen het gemeentehuis uiteenlopende verwachtingen bestonden over het beoogde resultaat van de uitvoeringsverplichtingen van de aannemer. Volgens de externe deskundige was het doel van de overeenkomst heel helder: zoveel mogelijk wegen voor het gegeven budget en sturing op 'prijs'. Bij de gemeente leefde vooral de verwachting dat de aannemer te allen tijde ook de beeldkwaliteit zou waarborgen.

Daarbij volgt uit het onderzoek dat de uitwerking van de keuzes die in de aanloop van de aanbesteding zijn gemaakt mager is en er niet of nauwelijks discussie is gevoerd over de inhoud van het contract en de aanbestedingsdocumenten. Het advies of voorstel van de externe partij is veelal rechtstreeks opgevolgd of

[2] *Voor de goede orde: de kennis op het gebied van de innovatieve contractvorm(en) en aanbestedingsvorm(en) was in de gemeentelijke organisatie niet of nauwelijks aanwezig.*

uitgevoerd. Een betere interne organisatie had ervoor kunnen zorgen dat de gemeente hier meer grip op had kunnen houden en betrokken had kunnen zijn. Als het resultaat van de uitvoering vooraf beter doordacht zou zijn, had dit kunnen voorkomen dat de gemeente andere verwachtingen had ten aanzien van de omvang van de verplichtingen van de aannemer en de bedoeling van de overeenkomst.

Processen
De snelheid waarmee de wens om innovatief aan te besteden is omgezet in een feitelijke innovatieve aanbesteding lijkt er toe te hebben geleid dat besluiten niet goed zijn vastgelegd en gearchiveerd in het aanbestedingsdossier. De besluitvormingsprocessen zijn daardoor onvolldoende navolgbaar.

Uit het onderzoek blijkt dat de externe deskundige zelfstandig keuzes heeft kunnen maken. De externe partij geeft aan dat hij hierin afstemming heeft gezocht, maar door het ontbreken van documentatie is die afstemming niet navolgbaar. Ook is het proces op basis waarvan de gunning heeft plaatsgevonden niet navolgbaar, omdat dit niet is vastgelegd en dus niet opgenomen is in het dossier.
Inmiddels is dit binnen de gemeente beter georganiseerd doordat er nu per afdeling en marktsector een gespecialiseerd inkoopteam betrokken is. Dit leidt automatisch tot een betere afstemming en borging. Uit de interviews volgt echter ook dat er voor overheidsopdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel nog veel vrijheid bestaat. Dit is op inhoudelijk vlak ook goed. Op het vlak van procesmanagement en navolgbaarheid is dit niet (altijd) wenselijk.

Toekomst
De gemeente heeft een deel van de bovenstaande conclusies uit de innovatieve aanbesteding al verwerkt in haar nieuwe beleid en werkwijze. Daarbij is er voor gekozen om zoveel mogelijk te werken volgens het stramien: eerst beleid, dan organisatie, dan de aanbesteding. Dit proces zal een deel van de aanbevelingen invullen doordat er meer tijd wordt genomen om een uitvraag te formuleren en ervoor te zorgen dat intern draagvlak ontstaat en interne mensen betrokken zijn. Duidelijk is dat de gemeente op dat punt de geleerde lessen in praktijk toepast en verbetering heeft doorgevoerd.

2.4 Conclusies met betrekking tot het aandachtspunt kennis

Het onderzoek wijst uit dat er binnen de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende kennis en ervaring was met innovatief aanbesteden en contractvormen. Dit heeft ertoe geleid dat er een verschil in verwachtingen is ontstaan, maar ook dat gedurende de aanbesteding enkele belangrijke beoogde resultaten (bijvoorbeeld: inzicht krijgen in en het oplossen van hiaten in het contract) niet zijn bereikt. Dit heeft er samen met de tijdsdruk toe geleid dat er enkele – achteraf gezien – onvoldoende doordachte keuzes zijn gemaakt met betrekking tot (bijvoorbeeld) de inrichting van:

- De marktconsultatie;
- de dialoogronden;
- de gunningscriteria;
- de gunning;

- het toezicht op de uitvoering.

Marktconsultatie

Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de marktconsultatie vooral de presentatie van de plannen van de gemeente is geweest. Deze presentatie vond plaats voor alle aannemers (tegelijk) die ook zouden worden geselecteerd om in een meervoudig onderhandse aanbesteding een aanbieding te doen. Het nadeel van deze opzet is dat het lastig is voor een aannemer om kritische input te leveren of zijn plannen uit de doeken te doen. De concurrentie luistert immers aandachtig mee. Daarbij komt dat de meervoudig onderhandse procedure een afwijking van het beleid was en dat leidde tot minder partijen dan er normaal gesproken zouden kunnen meedoen. Het nadeel daarvan is dat er minder concurrentie is en mogelijk niet het beste aanbod naar voren komt.

Aannemers verzetten zich doorgaans niet tegen een dergelijke uitnodiging, zo blijkt uit het onderzoek. Bovendien zou een (te) kritische houding er mogelijk toe kunnen leiden dat de aannemer helemaal niet wordt uitgenodigd. Met meer kennis over de functie van een marktconsultatie en meer voorbereidingstijd om goed na te denken over de vraag welke input van de markt zou moeten worden verkregen, had de marktconsultatie meer op kunnen leveren. De marktconsultatie dient ertoe om informatie op te halen bij de marktpartijen over de mogelijke oplossingen voor een probleem dat de gemeente heeft. In dit geval is de marktconsultatie gebruikt om de oplossing van het probleem aan alle aannemers tegelijkertijd voor te leggen, waardoor er vooral informatie ‘gezonden’ is en weinig is opgehaald.

Dialoogronden

Eenzelfde constatering kan worden gedaan voor de dialoogronden. Deze dialoogronden zijn – zo is althans het idee van de (Europese) wetgever – bedoeld om de uitvraag aan te scherpen en meer inzicht te krijgen in de vraag of de markt en de gemeente op één lijn zitten over de verwachtingen met betrekking tot de technische oplossing en de eisen die de gemeente stelt. In de onderzochte aanbesteding ‘Groot Onderhoud Wegen” is de dialoog gebruikt als presentatie, gesprek en beoordeling van het concept plan van aanpak. De gesprekken zijn dan ook vooral toegespitst op de inhoud van het plan en een beoordeling daarvan. Het doel van de dialoog om verwachtingen en onduidelijkheden vooraf weg te nemen is hierdoor niet in beeld geweest. Een open uitwisseling is immers lastiger als dit gesprek ook wordt beoordeeld. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot verschillende verwachtingen ten aanzien van het beoogde resultaat van de uitvoering van de overeenkomst.

Het idee van de gemeente dat een aannemer in samenwerking tot oplossingen zou kunnen komen, is door het beoordelen van de gesprekken en de toon in de Nota’s van Inlichtingen niet gestimuleerd.

Gunningscriteria

Uit de aanbestedingsdocumenten blijkt dat het voor de andere partijen die aan de aanbesteding deelnamen bijna onmogelijk is geweest om – gegeven de prijs van Bruil – de aanbesteding op kwaliteit te winnen. Dit heeft onder meer te maken met de zogenaamde ‘beoordelingsparadox’, waaruit blijkt dat bij een systematiek waarin wat betreft kwalitatieve aspecten tussen de 0-10 wordt gescoord, eigenlijk altijd cijfers tussen de 6 en 8 worden gegeven. Terwijl er wat betreft prijssystematiek wel altijd één partij het maximale puntenaantal

haalt. Dit heeft tot gevolg dat als kwaliteit niet zwaar genoeg weegt, de prijs vrijwel altijd de doorslag geeft. In dit geval is dat ook gebeurd. Dit wordt door de geïnterviewden ook bevestigd.

De geformuleerde gunningscriteria zijn in de gehanteerde verhouding dan ook niet geschikt om het door de gemeente gewenste resultaat te bereiken. Dit is mogelijk een gevolg van de snelheid waarmee de aanbesteding is vormgegeven. Er is onvoldoende tijd geweest om de gunningscriteria goed te doorgronden en bijvoorbeeld enkele proefberekeningen te maken om na te gaan wat de gunningscriteria als uitkomsten zouden (kunnen) hebben.

De gunning

De beoordelingscommissie heeft bij haar beoordeling van de inschrijvingen geconstateerd dat de inschrijving van Bruil mogelijk (te) goed gebruik heeft gemaakt van de gehanteerde systematiek, waarin de laagste prijs (of beter: het uitvoeren van de meeste wegen voor het gegeven budget) de doorslag gaf. De beoordelingscommissie legt bijna letterlijk de vinger op de zere plek:

> *"Er is duidelijk meer op geld gestuurd en iets minder op kwaliteit. (…) Beoordeling van de te herstellen wegvakken (met name de hoeveelheden) geeft aan dat de maatregel wel goed onderbouwd en overdacht is, maar dat deze maar beperkt wordt toegepast, waardoor het totaalbeeld wel zeer minimaal herstel oplevert. De BC ziet hier toch wel veel risico's. De innovatieve randschadeherstelmethode wordt beperkt toegepast en niet overal langs de volledige weglengte. Dit ziet de BC als niet wenselijk.".*

Met deze constatering is echter weinig of niets gedaan. De gemeente heeft hiermee in zekere zin het risico geaccepteerd dat zich in de praktijk (helaas) ook heeft verwezenlijkt, door de erg lage prijs van Bruil te accepteren. Uit de interviews volgt dat alle betrokkenen het idee hadden dat ze de inschrijving wel moesten accepteren, omdat hij voldeed aan de minimumeisen. De gemeente heeft echter de mogelijkheid om een inschrijving te verifiëren en vragen te stellen over de inschrijving.
Daarnaast is het mogelijk om in het contract extra waarborgen op te nemen door het verslag van de bespreking van de verificatie hetzij bij het contract te voegen, hetzij de conclusies daaruit te verwerken in het contract en daarmee de uitvoering afstemmen op het beoogde resultaat. De gemeente heeft dit niet gedaan.

Kennis van de contractvorm

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente weinig tot geen kennis had van de UAVgc. De externe deskundige en de aannemer hadden dit wel. Dit heeft tot een bijzondere kwetsbare situatie geleid. Na het vertrek van de externe deskundige is er al snel discussie ontstaan tussen de gemeente en de aannemer over de verwachtingen en verplichtingen. Hierin is vrij snel door de gemeente ingegrepen en meer gestuurd vanuit een rol als toezichthouder. Dit kan noodzakelijk zijn geweest als de systematiek door de aannemer niet goed is gevolgd. Uit de interviews volgt echter dat de gemeente onvoldoende inzicht had in de mogelijkheden om door middel van de specifieke instrumenten die het contract de gemeente gaf (toetsing en acceptatie) te sturen op de door de aannemer voorgestelde maatregelen. Met name de mogelijkheid om daarin ook zaken af te keuren of aan te geven dat er onvoldoende vertrouwen was dat de levensduur zou worden gehaald of toekomstig onderhoud mogelijk zou blijven, bleek onbekend.

Bij de gemeente bestond (te) weinig kennis om het contract effectief te kunnen beheersen. Samen met het feit dat ook de uitvoering door de aannemer niet soepel liep, heeft dit ertoe geleid dat de systematiek van de UAVgc al vroeg in de looptijd van het contract is verlaten. De tijdsdruk heeft ook hierin een grote rol gespeeld. Het gebruikmaken van een contractvorm waarbij een opdrachtgever op afstand komt te staan, leidt tot de noodzaak van een andere wijze van denken, werken en sturen. Andere gemeenten doen vaak jaren over een dergelijke transitie, terwijl de gemeente Barneveld bij deze aanbesteding die transitie in een kleine drie maanden moest doorlopen.

2.5 Conclusies met betrekking tot verwachtingen over het te bereiken resultaat

Uit het onderzoek volgt dat de verwachtingen van de gemeente en de marktpartij over het resultaat dat met de uitvoering van de overeenkomst moest worden bereikt verschilden. Ook is uit het onderzoek gebleken dat de gemeente verwachtingen had inzake het resultaat van innovatief aanbesteden, die niet zijn uitgekomen. Deze onderwerpen komen hierna aan de orde.

Inzichtelijk maken verwachtingen partijen

Zoals al eerder geconcludeerd, is een van de belangrijkste leerpunten uit de onderzochte aanbesteding dat tijdens de aanbesteding en vervolgens in het contract de door de gemeente beoogde resultaten niet goed zijn afgestemd met de marktpartij. Goede communicatie tussen de gemeente en de marktpartij is noodzakelijk. Van belang is dat de gunningssystematiek in de aanbesteding en de contractuele voorwaarden aansluiten op de verwachtingen. In de onderzochte aanbesteding groot onderhoud wegen zijn deze verwachtingen (te) veel onder de oppervlakte gebleven en als bekend verondersteld.

Verwachtingen over innovatief aanbesteden zijn niet uitgekomen

Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal verwachtingen bij de gemeente leefden ten aanzien van innovatief aanbesteden die niet zijn uitgekomen:

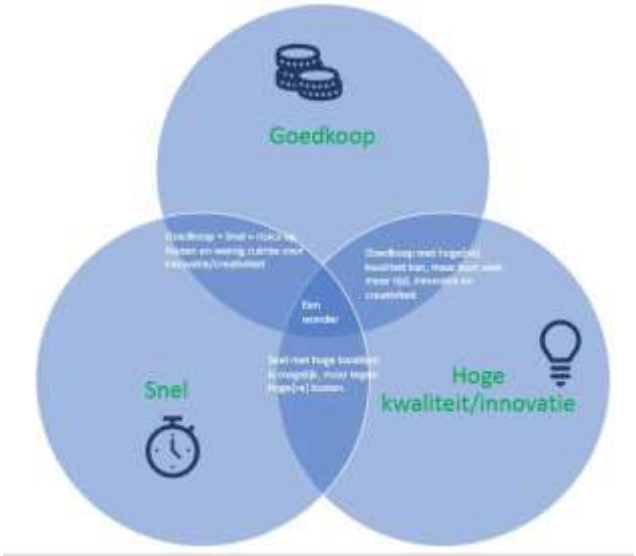
1. een innovatieve aanbesteding is sneller op te zetten (qua eisen, procedure en contracten) dan een reguliere procedure;
2. een innovatieve aanbesteding garandeert, ongeacht het beschikbare budget en de gehanteerde gunningssystematiek, een minimale uitvoeringskwaliteit; en
3. een innovatieve aanbesteding lost budgetbeperkingen op.

Ad 1)

Een innovatieve aanbestedingsprocedure vergt in het algemeen meer (voorbereidings)tijd dan een reguliere aanbestedingsprocedure. Vooral omdat niet alleen vooraf het kennisniveau van de markt en de gemeentelijke organisatie, de innovatiegraad en de -mogelijkheden in beeld moeten zijn, maar ook omdat het simpelweg tijd vergt om de gemeentelijke organisatie op de innovatie voor te bereiden en de goede vraag aan de markt te stellen.

Ad 2)

De juiste vraag aan de markt stellen is erg belangrijk. Het adagium ‘de markt heeft altijd gelijk’ is namelijk ook hier van toepassing. Als de uitvraag de verkeerde prikkels geeft, dan zal de markt daar op anticiperen. Of meer toegespitst op de onderzochte aanbesteding: als een laagste prijs leidt tot de grootste kansen om de aanbesteding te winnen, zal de focus daar op komen te liggen.



Ad 3)

Een innovatieve aanbesteding kan een budgetprobleem oplossen. Dit is echter geen garantie. Sterker nog, zoals uit de figuur blijkt, is veel afhankelijk van de variabelen. In de onderzochte aanbesteding is echter getracht om alle drie de aspecten, goedkoop, innovatie en snel, te verenigen. De kans dat dit lukt is erg klein.

Verwachtingen voor de toekomst

Net als bij marktpartijen is ook bij overheidsopdrachtgevers een trend zichtbaar waarin digitalisering, duurzaamheid en innovatieve samenwerkingsvormen een grotere rol gaan spelen. Overheidsopdrachtgevers worden geconfronteerd met een snelle ontwikkeling van technieken. Als gevolg van deze snelle veranderingen zijn zij niet in staat om altijd leidend te zijn op het gebied van de inhoudelijke keuzes en/of uitvoering van het werk. Daarbij krijgt de stem van de eindgebruikers en burgers meer invloed in de keten. Slim onderhoud, vervanging, uitbreiding (inclusief aanpassingen op de ontwikkelingen) en het beter benutten van kansen op dat gebied wordt steeds belangrijker.

De tendens is dan ook dat wordt geconstateerd dat de oorspronkelijke werkvormen en marktordening niet altijd meer aansluiten bij de complexiteit van de opgaven. Dit is voor het onderhoud van wegen op dit moment nog minder aan de orde, maar in algemene zin is het belangrijk om als gemeente kennis te hebben van procedures en processen waarin de kennis van de markt meer wordt benut. Het uitgevoerde onderzoek laat zien dat het belangrijk is om deze kennis vooraf op peil te brengen en daarover open en transparant te spreken. Op die manier wordt voorkomen dat aanbestedingen en contractvormen worden gekozen die de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende beheerst.

De gemeente staat nog steeds open voor innovaties en innovatieve aanbestedingen. Door de ervaring opgedaan bij de aanbesteding “Groot Onderhoud Wegen” is besloten om beter te kijken wanneer, waar en hoe er innovatief wordt aanbesteed. Dit is ook vastgelegd in het beleid.

2.6 Aanbevelingen

Organisatie

De rekenkamercommissie adviseert om het uitgangspunt: beleid, organisatie, contract te hanteren. Dit houdt in dat een gewenste innovatie (beleid) kennis en kunde nodig heeft (organisatie) om vervolgens te kunnen

leiden tot een goed contract, dat op de juiste wijze in de markt kan worden gezet en tijdens de uitvoering worden beheerst. Binnen de afdeling Beheer Openbare Ruimte is dit uitgangspunt inmiddels al onderdeel van het beleid. De rekenkamercommissie adviseert om na te gaan of dit ook binnen andere afdelingen toe te passen is.

Voor innovatie is het van belang om voldoende tijd te geven en middelen ter beschikking te hebben. Zorg voor duidelijkheid vooraf op dit punt (hangt samen met verwachtingen) en stel desnoods de innovatieve aanbesteding uit totdat de organisatie er voldoende voor geëquipeerd is.

Dossiervorming

Het is ook belangrijk om zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de uitvoering van de aanbesteding, de processen en de gemaakte keuzes vast te leggen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat het proces navolgbaar is. De aanbeveling is om de volgende documenten onderdeel te laten uitmaken van het dossier:

1. inkoopplan;
2. onderbouwing keuze gunningscriteria en gekozen procedure;
3. gunningsadvies met paragraaf over verificatie.

Wij adviseren een beknopte vastlegging. De documenten moeten ervoor zorgen dat er een aanbestedingsdossier ligt waaruit de gemaakte keuzes en afwegingen (beter) te herleiden zijn. Bovendien zorgt dit ervoor dat er altijd meerdere mensen actief betrokken zijn bij een proces en (kritische) vragen kunnen stellen. Dit voorkomt dat er – achteraf – wordt geconstateerd dat de gunningssystematiek niet goed past bij het doel van de aanbesteding en voorkomt dat achteraf moeilijk te herleiden is hoe het proces van de aanbesteding is gelopen. Bovendien biedt dit geheugensteun om sommige processen zoals verificatie, vast te leggen en/of expliciet te maken wat er met de input van een beoordelingscommissie is gebeurd. Bij de onderzochte aanbesteding had dit bijvoorbeeld tot resultaat gehad dat de zorg die de beoordelingscommissie heeft geuit over de inschrijving van Bruil[3] tot een verduidelijking of aanscherping van het contract had geleid. Tot slot geeft dit (meer) zekerheid over de rechtmatigheid van de aanbesteding en duidelijkheid over de wijze waarop het gemeentelijk budget is besteed.

Kennis

Op basis van de conclusies uit dit uitgevoerde onderzoek doen wij wat betreft het onderdeel ‘kennis’, de volgende aanbevelingen.

- Zorg ervoor dat er binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand aan de aanbesteding voldoende kennis beschikbaar is van de aanbestedingsprocedure en neem de tijd om kennis op te doen of te organiseren en eerst de voor de aanbestedings- en/of contractvorm benodigde organisatie op orde te krijgen.

[3] *“Er is duidelijk meer op geld gestuurd en iets minder op kwaliteit. (…) Beoordeling van de te herstellen wegvakken (met name de hoeveelheden) geeft aan dat de maatregel wel goed onderbouwd en overdacht is, maar dat deze maar beperkt wordt toegepast, waardoor het totaalbeeld wel zeer minimaal herstel oplevert. De BC (red. rekenkamercommissie: beoordelingscommissie) ziet hier toch wel veel risico’s. De innovatieve randschadeherstelmethode wordt beperkt toegepast en niet overal langs de volledige weglengte. Dit ziet de BC als niet wenselijk”.*

- Waar nodig kan externe expertise worden ingehuurd om (tijdelijke) kennis- of ervaringsachterstanden op te lossen. Daarbij is het noodzakelijk om vooraf te bepalen hoe lang de inzet gewenst is en vooraf na te denken over kennisoverdracht door deze expert. Zorg ervoor dat de afspraken met de externe expert zowel qua inhoud, proces als randvoorwaarden helder zijn.
- Ken de markt waarin de aanbesteding wordt geplaatst door het houden van marktsessies en -consultaties waarin ontwikkelingen en ideeën uit de markt worden opgehaald (ook als er nog geen concrete vraag ligt). Zorg daarbij voor een veilige manier waarop de marktpartijen hun kennis kunnen delen. Hierbij kan bijvoorbeeld de handreiking Marktconsultatie van Pianoo worden gebruikt. Een algemene aanbeveling is daarnaast om marktpartijen niet in een grote zaal bij elkaar te zetten maar 1-op-1 sessies te houden of door gedurende het jaar bedrijfsbezoeken af te leggen of lid te worden van een innovatieplatform. Op die manier ontstaat er geen 'prisoners dilemma' waarbij markpartijen er het zwijgen toe doen om de andere partij niet wijzer te maken.
- Als innovatie gewenst en mogelijk is, bepaal dan ook of de gemeentelijke organisatie klaar is voor de innovatie. Zorg voor de noodzakelijke opleidingen voordat een aanbestedingstraject wordt gestart, zodat op basis van gelijkwaardigheid kan worden gesproken of onderhandeld.

Verwachtingen

De belangrijkste aanbeveling op het gebied van het aandachtspunt 'verwachtingen' is dat het van groot belang is om vooraf een duidelijk doel (behoefte en resultaat) met een duidelijke scope te bepalen en hierover zowel ex- als intern open en duidelijk te communiceren. Informatiebijeenkomsten of het opstellen van een zogenaamde 'vraagspecificatie algemeen' waarin dit wordt toegelicht, kunnen hierbij bijvoorbeeld erg helpen.

Daarnaast is het belangrijk om ook de wijze waarop minimale eisen (minimale verwachtingen) worden vastgesteld vooraf goed tegen het licht te houden. Het verdient aanbeveling om zoveel mogelijk functioneel te specificeren en eindbeelden te formuleren. Dit voorkomt dat de inschrijvers zich focussen op technische eisen en de discussie ontstaat over zeer specifieke technische eisen terwijl het eindbeeld niet is wat de gemeente had gewenst.

Op basis van het beoogde doel/resultaat en minimale eisen, kan worden bepaald hoe en waar geïnnoveerd kan worden: op manier van aanbesteden, op contractvorm en/of op innovatie in de (uitvoering van) het werk of de dienst zelf.

3. Innovatief aanbesteden

3.1 Inleiding

Voor een goed begrip van het onderzoek is het belangrijk om een algemeen kader te schetsen van de aanbestedingsregels in Nederland en de veel gebruikte contractvormen binnen de GWW-sector. Om het uitgevoerde onderzoek in het juiste kader te plaatsen wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op 'innovatief aanbesteden'. In dit hoofdstuk worden, onder meer, de volgende vragen behandeld:

- Wat is het wettelijk kader bij innovatieve aanbestedingen door gemeenten?
- Wanneer is er sprake van innovatieve aanbesteding?
- Wat zijn redenen om te kiezen voor een innovatieve aanbesteding?

3.2 Wettelijk kader aanbesteding(en)

Algemeen

Een overheidspartij, zoals de gemeente, moet iedere overheidsopdracht die zij te vergeven heeft aanbesteden. Voor de wijze waarop deze aanbesteding plaats moet vinden, bestaat regelgeving die is gebaseerd op Europese richtlijnen. In Nederland zijn deze richtlijnen omgezet in de Aanbestedingswet 2012. Als gevolg van enkele amendementen en wensen van de Nederlandse wetgever, zijn er in aanvulling op de Europese richtlijnen in deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 enkele aanvullingen op de Europese regelgeving opgenomen (daarover hierna meer).

De Europese richtlijnen waarop de huidige Aanbestedingswet 2012 is gebaseerd zijn de volgende:

- Richtlijn 2014/23/EU -> Concessies: De gunning van concessies
- Richtlijn 2014/24/EU -> Klassieke overheid: Het gunnen van overheidsopdrachten;
- Richtlijn 2014/25/EU -> Het gunnen van opdrachten door de aanbestedende diensten werkzaam in de sectoren water, energievoorziening, vervoer en post (2014/25/EU).

Deze richtlijnen, en het daarop gebaseerde deel 2 van de Aanbestedingswet 2012, zijn alleen van toepassing als de opdrachtsom boven een specifiek drempelbedrag ligt.[4] Voor aanbestedingen met een opdrachtsom boven dit drempelbedrag moet de gemeente één van de in de Aanbestedingswet omschreven procedures hanteren (zie deel 2 van de Aanbestedingswet 2012) en zich houden aan de aanbestedingsbeginselen gelijkheid, transparantie, proportionaliteit (eisen die de gemeente stelt, zowel in de aanbesteding, als de contractuele voorwaarden, als de technische eisen, moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard en de omvang van de opdracht) en non-discriminatie.

[4] *Werken € 5.548.000,00; Leveringen en diensten voor decentrale overheid € 221.000,00; Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten € 750.000,00.*

De Nederlandse wetgever heeft aan de inhoud van de richtlijnen in deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 een aantal voorschriften toegevoegd voor aanbestedingen onder de drempelbedragen. Zo dient de gemeente in het geval van aanbesteding van opdracht voor 'werken' (bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur) verplicht het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016) toe te passen en dient zij bij iedere aanbesteding de Gids Proportionaliteit in acht te nemen. Tot slot moet de gemeente bij iedere aanbestedingsprocedure de hierboven genoemde aanbestedingsbeginselen in acht nemen en zich (altijd) houden aan de voor haar geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur.





Welke procedure kan worden gekozen, wordt in belangrijke mate bepaald door de geraamde waarde van de opdracht.

Boven EU-drempelwaarde

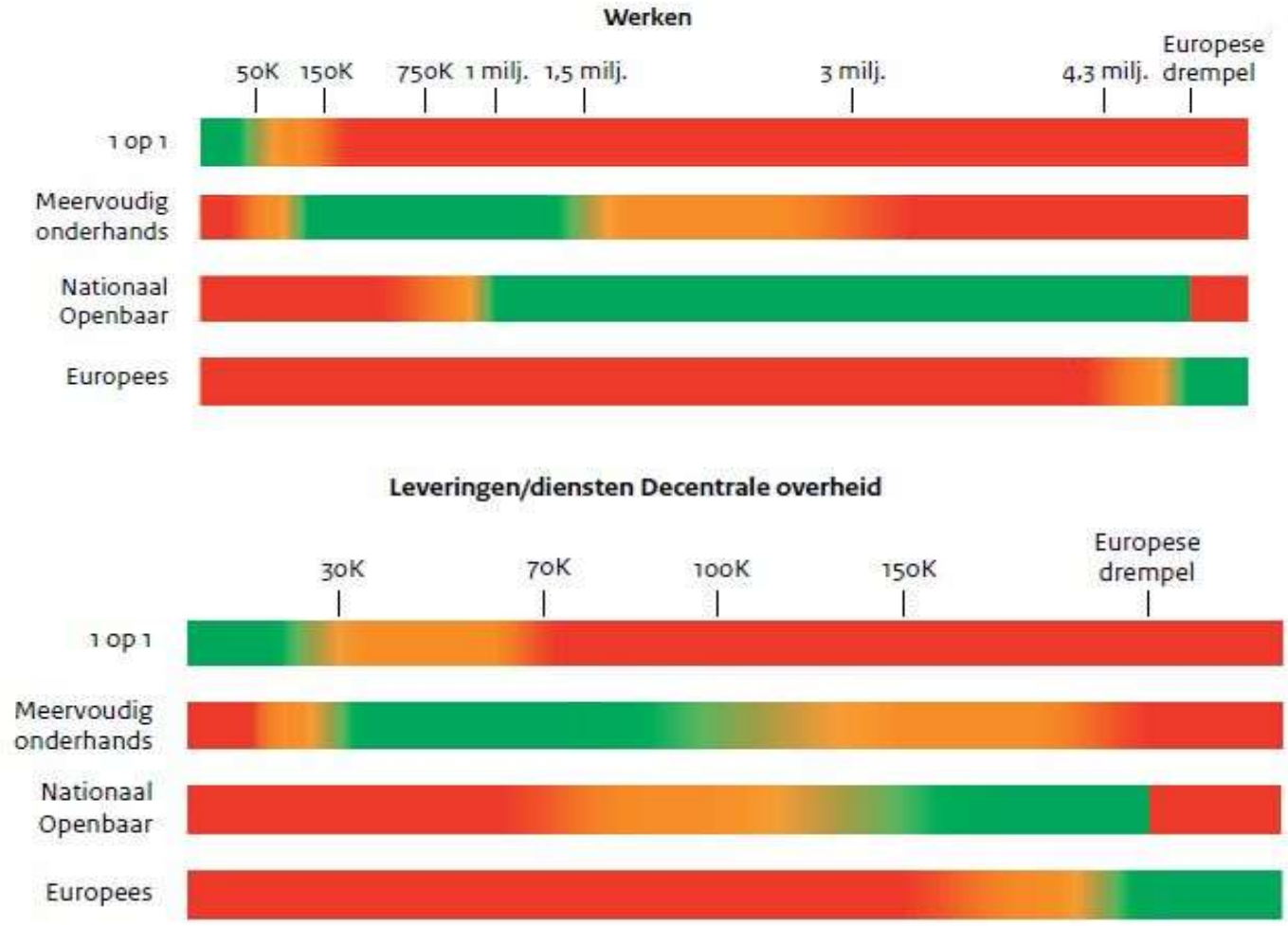
Bij opdrachten met een geraamde waarde boven de Europese aanbestedingsdrempels is de gemeente verplicht een Europese aanbestedingsprocedure te volgen. De beschikbare Europese aanbestedingsprocedures zijn in het kader weergegeven (de procedures die relevant zijn voor dit onderzoek zijn kort toegelicht, bij de overigen wordt volstaan met een verwijzing naar de wet).

Onder EU-drempelwaarde

Als de waarde van de opdracht lager is dan de toepasselijke drempelwaarde, staat het de gemeente echter niet automatisch vrij om een overheidsopdracht "één-op-één" te gunnen. Uit hoofde van de algemene aanbestedingsrechtelijke beginselen– waaronder het gelijkheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting – is de gemeente onder omstandigheden namelijk verplicht een "passende mate van openbaarheid" in acht te nemen als een opdracht een duidelijk (land)grensoverschrijdend belang[5] vertoont. De Aanbestedingswet 2012 bevat in deel 1 daarnaast beginselen die van toepassing zijn op de procedures onder de drempelbedragen. Bovendien zijn op deze opdrachten onder de Europese drempelbedragen ook het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de Gids Proportionaliteit van toepassing. Deze stellen beide ook nog (beperkte) eisen aan de keuze en de inhoud van de procedure. Op grond van de Gids Proportionaliteit en het gemeentelijk beleid dient in beginsel (per categorie) de aangegeven procedure worden gevolgd. Dit is alleen

[5] *Erg kort samengevat: als de kans aanwezig is daarvan sprake als de redelijke verwachting is dat ondernemer uit een andere lidstaat (potentieel) geïnteresseerd is in de verkrijging van de opdracht. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de aard van de opdracht, de geografische positie, de technische kenmerken en de aard en omvang van de sector.*

anders als er een goede motivatie is om daarvan af te wijken. Bovendien geldt bij iedere keuze voor een type aanbestedingsprocedure dat de gemeente op objectieve gronden moet kiezen welk type aanbestedingsprocedure zij toepast en welke ondernemers worden toegelaten tot de procedure. Deze keuze moet op verzoek kunnen worden gemotiveerd.



Toelichting op kleurbalken:
=procedure kan worden toegepast =procedure beter niet toepassen = procedure niet toepassen

ONDERDREMPELIGE (STANDAARD)PROCEDURES

1. de nationale (niet-)openbare procedure - alle partijen mogen in beginsel meedoen en de uitvraag wordt openbaar bekend gemaakt;
2. de meervoudig onderhandse procedure - 3-5 partijen worden gericht uitgenodigd; en
3. de enkelvoudig onderhandse procedure – er is sprake van een 1-op-1 uitnodiging/onderhandeling.

De procedurele inhoud van de in het kader genoemde procedures is vrij. Zowel de termijnen en de eisen mogen door de gemeente zelf worden bepaald, mits deze eisen (blijven) voldoen aan de aanbestedingsbeginselen (gelijkheid, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit). Daarnaast is het toegestaan om elementen van de Europese procedures, zoals bijvoorbeeld een concurrentiegerichte dialoog toe te passen.

Een afwijking van het hierboven weergegeven balkenschema moet worden gemotiveerd. Het enkele feit dat de gemeente de wens heeft om 1-op-1 te gaan als eigenlijk een meervoudig onderhandse procedure is aangewezen, is daarvoor niet voldoende.

Proces versus inhoudelijke uitvraag

Het verplichte wettelijke kader voor aanbesteden heeft enkel betrekking op de wijze van aanbesteden (de aanbestedingsprocedure) en de eisen die in die procedure worden gesteld. Voor het overige geldt dat overheidspartijen vrij zijn om op grond van de contractsvrijheid de uitvraag in te richten zoals zij willen, overeenkomstig de behoeften die zij hebben, mits zij zich aan het proportionaliteitsbeginsel[6] houden dat in artikel 1.10 Aanbestedingswet is vastgelegd. Met andere woorden, met een verplicht voorgeschreven procedure staat nog niet vast welke contractvorm wordt gehanteerd.

Gangbare stappen in de concurrentiegerichte dialoog

De onderzochte aanbesteding was opgezet als een meervoudig onderhandse procedure met kenmerken van concurrentiegerichte dialoog. Hierna worden de stappen toegelicht die in een concurrentiegerichte dialoog worden doorlopen.

Selectie van partijen

Op basis van vooraf vastgestelde geschiktheidseisen (eisen die worden gesteld aan de onderneming, bijvoorbeeld met betrekking tot ervaring) worden drie tot vijf partijen geselecteerd die mogen meedoen aan de dialoog. Bij een procedure onder de Europese drempelbedragen kan de gemeente – als niet een nationale procedure is voorgeschreven –gericht partijen uitnodigen zonder eerst een selectiefase te doorlopen. Dat is bij de onderzochte aanbesteding aan de orde geweest.

Dialoogronden

In de volgende fase van de aanbesteding wordt aan de geselecteerde gegadigden gevraagd om in de dialoogronden oplossingen aan te dragen voor de opgave van de gemeente. Deze dialoogronden vinden 1-op-1 plaats. Verslaglegging is niet verplicht. Op deze manier kan de gemeente in de dialoogronden bepalen welke oplossing haar het beste voor komt. Tijdens de dialoog wordt de gelijke behandeling van alle inschrijvers door de gemeente gewaarborgd door geen informatie te verstrekken waarmee (één of meer) van hen bevoordeeld worden. Daarnaast zal de gemeente, als in de dialoogronden sprake is van wijzigingen of vragen die algemene bekendmaking behoeven, deze door middel van een zogenoemde nota van inlichtingen bekend moeten maken.

Nota van Inlichtingen

Vaak worden vooraf een aantal momenten vastgesteld waarop (schriftelijk) vragen kunnen worden ingediend, deze worden (eveneens) door middel van een schriftelijke nota van inlichtingen beantwoord. Deze nota bevat bindende wijzigingen of toelichtingen op de stukken en uitgangspunten.

---

[6] Het proportionaliteitsbeginsel verplicht de gemeente om ervoor te zorgen dat de gekozen procedure, de gestelde eisen en de gekozen contractvorm, in een redelijke verhouding tot de aard en de omvang van de opdracht staan.

Inschrijving en gunning

Na afloop van de dialoogronden wordt de uitvraag waar nodig aangepast aan de uitkomst van de dialoogronden en hebben de geselecteerde gegadigden de tijd om hun inschrijving in te dienen. De gemeente dient na te gaan of de inschrijvingen aan de gestelde (minimum)eisen voldoen. Vervolgens beoordeelt de gemeente de inschrijvingen aan de hand van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) op basis van de Beste Prijs- Kwaliteit verhouding.

Contract

Met de winnaar van de aanbesteding kan nog een dialoog worden gevoerd om de in de inschrijving gedane toezeggingen af te stemmen. Dit gesprek mag niet leiden tot een wezenlijke wijziging van de inschrijving of de in de aankondiging of het beschrijvend document vermelde behoeften en voorschriften. Na afloop hiervan wordt er over het algemeen definitief gegund. Van deze gunning vindt meestal nog een schriftelijke bevestiging plaats in de vorm van een brief en/of contractondertekening.

3.3 Meest voorkomende contractvormen (werken)

In de GWW-sector worden de volgende contractvormen regelmatig gebruikt om opdrachten te verstrekken.

1. **Traditionele contractvormen** zoals de RAW (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw)-systematiek en UAV-2012 (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de Bouw):
   De RAW besteksystematiek is een gestandaardiseerde vorm van omschrijven van werken. Daarnaast bevat de RAW juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van contracten. De RAW worden beheerd door het CROW (kennisplatform grond-, weg- en waterbouw). Deze voorwaarden worden regelmatig geactualiseerd.
   Een andere belangrijke traditionele contractvorm is de UAV2012. Dit een juridische set voorwaarden die door een afvaardiging van de opdrachtgevers en opdrachtnemers gezamenlijk zijn vastgesteld en waaronder een werk wordt gerealiseerd. Deze regels zijn geschikt voor het opdragen van een werk waarbij de overheid als opdrachtgever het ontwerp heeft gemaakt en tijdens de uitvoering nauwlettend toezicht houdt. Deze voorwaarden zijn – mits daarvan niet wordt afgeweken – proportioneel.
   Andere traditionele contractvormen die regelmatig worden gebruikt zijn Overeenkomst Met Open Posten (OMOP) en een Bouwteam.

2. **Design, Build, Finance & Maintain (DBFM)**
   In dit contract is de opdrachtnemer niet alleen verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project, maar ook voor de financiering en het totale onderhoud. Deze vorm is bij gemeenten tamelijk uitzonderlijk en vereist vaak een uniek contract. Er worden veelal geen standaardvoorwaarden gebruikt, al heeft het Rijk wel modelovereenkomsten beschikbaar gesteld.

3. **Design & Construct (D&C)**
   Bij deze contractvorm worden het ontwerp en de uitvoering van de aanleg van infrastructuur aan één

markpartij opgedragen. De bij deze contractvorm behorende standaard gebruikte set juridische contractvoorwaarden is de UAVgc (de Uniforme Administratieve Voorwaarden geïntegreerde contracten. Deze contractvorm is vooral geschikt voor werken waarbij de gemeente als opdrachtgever meer op afstand opereert en geen behoefte heeft om sturing te geven op de bouw zelf. De gemeente oefent toezicht uit door middel van toetsing en acceptatie van de plannen, planningen etc. van de aannemer.

4. **Engineering & Construct (E&C)**
   Deze vorm is vergelijkbaar met D&C, alleen de omvang van de ontwerpcomponent en -verantwoordelijkheid verschilt. Bij E&C voert de opdrachtnemer, voordat hij met het werk aanvangt, ook nog de detail-engineering uit. Voor deze vorm worden vaak eveneens de UAVgc toegepast.

5. **Prestatiecontracten**
   In deze contractvorm is de opdrachtnemer gedurende enkele jaren verantwoordelijk voor het onderhoud van een deel van het (wegen)netwerk. Het is de verantwoordelijkheid van deze partij om de staat van onderhoud op een vooraf afgesproken niveau te houden. De overeenkomst van een prestatiecontract is over het algemeen gebaseerd op de UAVgc.
   In deze contractvorm staat de gemeente op grotere afstand. Om goed te kunnen sturen worden vaak bonus/malus-systemen en incentives ontwikkelt om de opdrachtgever te stimuleren het werk zo goed mogelijk uit te voeren. Bij deze contracten moet vooraf goed worden nagedacht over het prestatieniveau en de eisen die aan de uitvoering en de processen worden gesteld.

3.4 Wanneer is er sprake van innovatief aanbesteden?

De vraag wat innovatief aanbesteden is, laat zich niet makkelijk in een paar regels vangen. Dat is met name het gevolg van het feit dat er in de literatuur, jurisprudentie en de aanbestedingspraktijk geen vastgestelde inhoud van het begrip bestaat. Wat wij constateren is dat in den lande over het algemeen in de volgende gevallen (of een combinatie daarvan) wordt gesproken over ‘innovatief aanbesteden’:

a. een innovatieve (bijzondere) aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld concurrentiegerichte dialoog, innovatiepartnerschap;
b. een innovatieve (of minder gebruikelijke) contractvorm, bijvoorbeeld UAVgc of DBFM;
c. een aanbesteding van een opdracht voor een innovatieve dienst, levering of werk.

In de praktijk blijkt dat de verschillende innovatievormen nog wel eens door elkaar worden gebruikt. Doordat de gehanteerde contractvorm, de aanbestedingsvorm en de samenwerkingsvorm regelmatig niet goed uit elkaar worden gehouden, wordt het falen van één van deze onderdelen soms onterecht bestempeld als het falen van ‘innovatief aanbesteden’. Soms is die conclusie terecht en soms ook helemaal niet.

De ervaring is dat gemeenten voor de infra-aanbestedingen in ongeveer 90% van de gevallen kiezen voor een traditionele contractvorm en een traditionele aanbestedingsprocedure.[7] Dit is in veel opzichten ook wenselijk. Een innovatieve aanbesteding vergt namelijk veel van zowel de overheids- als de marktpartijen. Innovatie op de hiervoor onder sub a, b en c bedoelde aspecten vergt meer (en andere) expertise, vergt meer voorbereiding en heeft over het algemeen een langere doorlooptijd. Bovendien is innovatie op product, dienst of leveringsniveau vaak duurder dan de vergelijkbare traditionele oplossing. Niet alle opdrachten lenen zich voor een innovatieve aanbesteding.

3.5 Innovatieve aanbestedingsprocedure

Innovatie is mogelijk in de soort aanbestedingsprocedure die wordt gekozen. De gebruikelijke standaardprocedures bij aanbestedingen zijn:

1. de openbare procedure (voor alle partijen toegankelijk zonder voorselectie, alle partijen doen een inhoudelijke inschrijving);
2. de niet-openbare procedure (met een voorselectie die voor alle partijen toegankelijk is, alleen de geselecteerde partijen doen vervolgens een inhoudelijke inschrijving);
3. de meervoudig onderhandse procedure (er worden 3-5 partijen door de aanbestedende dienst gekozen om een inhoudelijke inschrijving te doen); en
4. de onderhandse procedure (er wordt 1-op-1 een partij gekozen om een inhoudelijke inschrijving te doen).

Innovatie kan in een reguliere aanbestedingsprocedure (zie hierboven onder 1 tot en met 4) ook worden bereikt door:

a. in een marktconsultatie (vooraf) informatie op te halen bij de markpartijen over de laatste stand van de techniek, de wensen van (en bekendheid met) de marktpartijen met betrekking tot het contract en/of de beoogde aanbestedingsvorm;
b. functioneel te specificeren (beschrijven wat de functie van het eindproduct moet zijn in plaats van (traditioneel) voorschrijven welke materialen moeten worden gebruikt en hoe er moet worden gebouwd);
c. varianten toe te staan (dit maakt alternatieve oplossingen voor het probleem mogelijk); of
d. hoge minimumeisen te stellen (omdat met het stellen van hoge eisen al (product)innovatie zal moeten plaatsvinden).

Hoewel er dus ook binnen deze traditionele procedures ruimte is om de uitvraag met en op de marktpartijen af te stemmen, is de gangbare praktijk dat de aanbestedende dienst binnen een traditionele procedure (veelal) zelf voorschrijft wat en hoe de marktpartij zal moeten uitvoeren.

In de Aanbestedingswet zijn de volgende twee aanbestedingsprocedures opgenomen die bedoeld zijn om innovatie te stimuleren:

[7] *Stichting Aanbestedingsinstituut – langs de meetlat, Resultaten aanbestedingsanalyse 2012*

1. de concurrentiegerichte dialoog; en
2. het innovatiepartnerschap.

Beide procedures gaan uit van een vroegtijdige betrokkenheid van de marktpartijen bij het formuleren van de uitgangspunten van de uitvraag, waardoor de vraag van de aanbestedende dienst goed kan worden afgestemd op de (mogelijk nog) door marktpartijen te ontwikkelen innovatieve oplossingen. Een voorbeeld van een situatie met een concurrentiegerichte dialoog is bijvoorbeeld de opgave om een CO_2-neutrale woonwijk te ontwikkelen. In dat geval is de ambitie en de wens vaak helder, maar is de wijze waarop tot dit gewenste eindresultaat kan worden gekomen erg complex. Een voorbeeld uit de praktijk is Energievoorziening bedrijvenpark A1 Deventer.[8] De gemeente Deventer heeft ervoor gekozen om door middel van de concurrentiegerichte dialoog, een concessieovereenkomst te sluiten voor een periode van 30 jaar ten behoeve van het ontwerp, de financiering, de realisatie en de exploitatie van de energievoorziening op bedrijvenpark A1. De marktpartijen zijn in de gelegenheid gesteld om in de dialoogrondes aan te geven hoe zij dit CO_2-neutraal doen.

3.6 Innovatieve contractvorm(en)

Naast innovatie in aanbestedingsprocedures kan innovatie ook gevonden worden in de toe te passen contractvormen. Over het algemeen is sprake van traditionele contracten als de opdrachtgever voorschrijft welke levering, diensten, of werk(en) moeten worden verricht, hoe dit moet gebeuren en aan welke exacte specificaties moet worden voldaan. De opdrachtgever stelt zich daarbij directief en als controleur op en er is weinig vrijheid voor de leverancier, dienstverlener of aannemer om zaken op een andere wijze aan te pakken.

Bij innovatieve contractvormen ligt de focus op het benutten van de expertise van de opdrachtnemer. Om die reden wordt er veelal alleen functioneel gespecificeerd. Dus: “wat moet het kunnen of doen”, in plaats van “waar moet het uit bestaan” (een bank, jaren ’30 model, die comfortabel zit, in plaats van een bank, conform voorgeschreven ontwerp X, bestaande uit eikenhout van kwaliteit X, met stalen poten etc. etc.). Hierdoor is er meer ruimte voor creatieve oplossingen en benutting van kennis van de markt. Daarnaast is de verwachting dat dit leidt tot een evenwichtigere risicoverdeling: de risico’s worden belegd bij de partij die deze het best kan beheersen omdat de marktpartij op het gebied van materiaal en ontwerp de meeste expertise heeft.

Als gevolg hiervan wordt binnen de GWW[9] sector in toenemende mate gekozen voor contracten waarbij ontwerp en uitvoering in één hand zijn gebracht (bijvoorbeeld door middel van D&C (UAVgc)- en DBFM(O)-contracten). De toepassing van deze contractvormen draagt volgens marktpartijen bij aan de gewenste kwaliteit en innovatie in de gehele keten.[10] Bovendien wordt daardoor gebruik gemaakt van de in de markt beschikbare kennis, kunde en innovatiekracht.

In navolging van Rijkswaterstaat is ook bij gemeenten een aantal jaren geleden de keuze gemaakt om de expertise van de markt meer in te zetten bij de wijze waarop opdrachten worden uitgevoerd en de markt ook

[8] *https://www.pianoo.nl/nl/energievoorziening-bedrijvenpark-a1-deventer*
[9] *Grond-, weg- en waterbouw.*
[10] *EIB Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017*

zelf tot de juiste oplossing te laten komen. Met het UAVgc-contract en andere geïntegreerde contracten en het beleidsuitgangspunt “De markt tenzij…” is echter het misverstand ontstaan over de rol van de opdrachtgever. De opdrachtgever zou geen (enkele) inhoudelijke expertise meer hoeven hebben, zich afstandelijk moeten opstellen en alle risico’s zouden bij de marktpartij(en) liggen.

Als gevolg van enkele negatieve ervaringen bij de uitvoering van opdrachten op grond van een innovatief contract is hierin een kentering zichtbaar. Steeds meer overheidsopdrachtgevers zijn zich ervan bewust dat kennis van zaken noodzakelijk is en blijft om risico’s bij projecten te kunnen inschatten, toetsen uit te voeren, beoordelingen te kunnen doen van plannen en voorstellen van opdrachtnemers, keuzes en beslissingen te kunnen maken en validatie van (ontwerp)oplossingen van opdrachtnemers te kunnen bekrachtigen. De toegenomen afstand tot de opdrachtnemers wordt inmiddels weer verkleind.

De laatste innovatie op het gebied van de contractvormen richt zich dan ook steeds meer op het ‘samen(werken)’. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld het ‘relationeel contract’. Uitgangspunt is dat daarin de gelijkgerichtheid van de belangen van opdrachtgever en opdrachtnemer in de tijd toeneemt en partijen met oog voor hun beider belangen ook eigen doelen kunnen en mogen nastreven. Zo heeft de gemeente Almere de procedure van het innovatiepartnerschap gebruikt om een oplossing te vinden voor het sluiten van de keten voor laagwaardig plastic. Na aanbesteding wordt in verdere samenwerking met de marktpartij getracht om een oplossing te vinden om ook dit plastic te kunnen recyclen. Randvoorwaarden voor het gebruiken van een innovatief contract zijn:

- een gemeente met voldoende (ingehuurde) expertise om het proces te begeleiden, te volgen en kritisch mee te denken;
- een innovatieve markt (partijen die gewend zijn om in onzekere projecten te werken) en bereid zijn een (deel van het) risico te dragen.

3.7 Innovatieve dienst, levering of werk

Tot slot kan een innovatieve aanbesteding niet zozeer het contract of de aanbestedingsprocedure betreffen, maar de onderliggende dienst, levering of het werk zelf. Een voorbeeld hiervan is de aanbesteding voor een innovatieve plasticfabriek die ook de op dit moment niet te verwerken laagwaardige plastics tot producten verwerkt. Ook is een voorbeeld daarvan een aanbesteding waarbij een innovatief uitvoeringsproces wordt gevraagd, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van het herstel van de Waalbrug bij Nijmegen.

4. Analyse voorbereidingsfase

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de voorbereidingsfase van de onderzochte aanbesteding 'Groot Onderhoud Wegen' geëvalueerd. Er wordt aandacht besteed aan, onder meer, de volgende vragen:

- Wat was het doel van de aanbesteding?
- Hoe is de keuze voor de contractvorm tot stand gekomen?
- Hoe zijn de doelen die beoogd werden omgezet in de gunningscriteria een in het contract?
- Hoe is de besluitvorming verlopen?

De belangrijkste bevindingen over de voorbereidingsfase zijn in paragraaf 4.9 opgenomen.

4.2 Doel en aanleiding van de innovatieve aanbestedingsprocedure

In 2012 is door de gemeente geconstateerd dat er bij een derde deel van het totale wegenareaal sprake was van achterstallig onderhoud. De achterstand op het onderhoud kon met het op dat moment beschikbare budget en de op dat moment gehanteerde werkwijze niet worden ingelopen.[11] [12] Het wegenareaal van de gemeente is groot en het budget beperkt. Dit beperkte budget werd soms ook toegerekend aan projecten binnen de gemeente, zodat er voor het groot onderhoud van de wegen vaak (te) weinig budget overbleef, zo blijkt uit de interviews. Het groot onderhoud wegen werd ten tijde van de introductie van de innovatieve aanbesteding nog kortcyclisch (ieder jaar opnieuw) aan een aannemer opgedragen. De wens was om dit te doorbreken en daarnaast meer onderhoud te kunnen plegen voor hetzelfde budget. Uit de interviews blijkt dat de wethouder heeft voorgesteld om na te gaan of innovatieve aanbesteding een oplossing kon bieden voor dit probleem, mede gelet op zijn eerder elders opgedane ervaringen. Binnen de gemeente was op dat moment geen expertise beschikbaar om een dergelijke aanbesteding vorm te geven. In september 2012 is daarom een externe partij aangetrokken om dit proces te begeleiden en voorstellen te doen.[13]

Uit de interviews volgt dat het belangrijkste doel van de innovatieve aanbesteding was om de onderhoudsachterstand ondanks een beperkt budget toch in te lopen. Het idee was dat door gebruik te maken van de kennis van de markt en de gretigheid van partijen om in de gegeven marktsituatie (crisis) opdrachten binnen te halen, meer wegen op acceptabel niveau konden worden gebracht

4.3 Keuze voor de aanbestedingsprocedure en contractvorm

De externe deskundige heeft in september 2012 de 'startnotitie innovatief aanbesteden' opgesteld.[14] In deze startnotitie wordt na een algemene toelichting over de aanbesteding van werken, aandacht besteed aan een vergelijking van de mogelijke aanbestedings- en contractvormen voor het groot onderhoud wegen. In de

[11] *Actualisering beleid 2013-2017 uitgebreide versie.*
[12] *Collegevoorstel innovatief aanbesteden groot onderhoud wegen 2012.*
[13] *Initiërend document 754977.*
[14] *Startnotitie innovatief aanbesteden d.d. 11 september 2012.*

notitie worden de contract- en aanbestedingsvormen uiteindelijk niet erg scherp uit elkaar gehouden en worden dezelfde argumenten gebruikt ten aanzien van zowel de contractvorm als de aanbestedingsvorm. De innnovatie op beide gebieden loopt daarom enigszins in elkaar over.

De onderzochte innovatieve aanbesteding voor "Groot Onderhoud Wegen" had tot doel om het beperkte onderhoudsbudget maximaal te benutten door gebruik te maken van de kennis van marktpartijen.[15] Het idee daarbij was om het achterstallige onderhoud terug te dringen door een innovatieve aanbestedingsvorm met een Design & Construct-contract op basis van de UAVgc, waarbij de kennis van de markt op het gebied van wegenonderhoud wordt ingezet om het terugdringen van het achterstallige onderhoud te versnellen.[16] Uit de interviews blijkt dat er een achterstand op het onderhoud was van ongeveer 4 miljoen euro, die – zo was de verwachting van de betrokkenen – op deze manier mogelijk zou kunnen worden ingelopen.

De redenen die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke keuze om de concurrentiegerichte dialoog en een UAVgc contract voor te stellen aan het College, zijn in de startnotitie als volgt samengevat:

> *"Na beschouwing van alle bovengenoemde aspecten wordt de volgende aanbestedingsprocedure voorgesteld met de daarbij behorende contractvorm.*
>
> *Het GOW [*Groot Onderhoud Wegen, Rekenkamercommissie] *met gebruikmaking van innovatieve marktontwikkelingen zal het best tot zijn recht komen in de vorm van een Design & Construct contract in combinatie met dialoogronden met meerdere, vooraf geselecteerde, aannemers:* ***De zogenaamde concurrentie gerichte dialoog (zie 3.5)****.*
>
> *<u>Voordelen van deze contractvorm:</u>*
>
> - *Opdrachtgever wordt gedwongen om vooraf duidelijke kwaliteitskeuzes en afwegingen te maken in het wegenbeheer en bepaald hiermee de uiteindelijke kwaliteit.*
> - *Beschikbare budget wordt volledig benut voor het onderhoud en wegwerken van achterstallig onderhoud;*
> - *Tijdens aanbiedingsperiode heeft OG* [opdrachtgever, Rekenkamercommissie]*, door de dialoogrondes, goed inzicht in werkmethode van de aannemer;*
> - *Bijstellen van werkmethode en controleerbaarheid van het gehele proces is mogelijk door voorgestelde oplossingen in de dialoogfase als slecht of onvoldoende te beoordelen;*
> - *aannemer kan geprikkeld worden om nog beter zijn proces van ontwerp naar realisatie en vervolgens de aantoonbaarheid van het geleverde product weer te geven en vast te leggen.*
> - *Aannemer kan de nieuwste ontwikkelingen toepassen en is zelf verantwoordelijk voor de gekozen oplossing met de daaraan gekoppelde garantie bepalingen.*
> - *Bij onduidelijkheid in het contract kan dit in de dialoogrondes worden aangepast of verbeterd.*
>
> *<u>Nadelen van deze opzet</u>:*
>
> - *Hoge voorbereidingskosten voor uitgenodigde aannemers;*
> - *OG moet kennis hebben van Design&Construct contracten;*

[15] *Startnotitie innovatief aanbesteden d.d. 11 september 2012.*
[16] *Collegevoorstel innovatief aanbesteden groot onderhoud wegen 2012.*

- *Rolverdeling tussen OG en ON* [opdrachtnemer, Rekenkamercommissie] *is anders dan bij traditionele contracten en moet bij de partijen duidelijk zijn; met name OG moet wennen aan deze rol;*
- *Tussentijdse aanpassingen door OG in te onderhouden wegen is beperkt mogelijk en heeft mogelijk financiële consequenties;*
- *Weinig ervaring van zowel ON als OG in de innovatieve contractvorm voor het onderhouden van wegen.*

In deze contractvorm (met dialoogronden) komt niet de beste plannenschrijver naar voren, maar kan worden geselecteerd op de aannemer die ook de gemaakte beloften kan waarmaken."[17]

In de startnotitie is nadrukkelijk benoemd dat het gemeentebestuur heeft uitgesproken dat gebruik *moet* worden gemaakt van de kennis uit de markt. De interviews bevestigen dat er een plicht werd gevoeld om innovatief aan te besteden. Daarnaast worden in de startnotitie en de interviews ook andere redenen genoemd om in dit geval te kiezen voor een innovatieve aanbesteding:

- het beperkte budget (voorstel om een taakstellend budget mee te geven, wie kan het meeste onderhoud doen voor het beschikbare budget);
- de beperkte tijd;
- de noodzaak voor kwaliteitsprikkels (door kwaliteitsnormen en levensduureisen); en
- risico's (er zijn geen grote risicovolle onderdelen in het werk zelf aanwezig (het is geen lastig werk), maar het aantoonbaar maken van de geleverde kwaliteit in relatie tot de uitvraag werd wel als één van de grootste risico's aangewezen).

In de notitie zijn deze redenen vertaald naar de noodzaak om niet de opdrachtgever, maar de opdrachtnemer de onderhoudsmaatregelen te laten aandragen. Een duidelijke onderbouwing voor die conclusie ontbreekt echter.

Kortom: centrale argument voor de gekozen procedure is om binnen het beschikbare budget een zo groot mogelijk aantal wegen te brengen naar een acceptabel onderhoudsniveau en het achterstallige onderhoud daarmee in te lopen.

De geïnterviewden zijn het er unaniem over eens dat de gekozen procedure, de contractvorm en de inrichting van de overeenkomst, innovatief zijn. Zeker voor de GWW-sector. Een overeenkomst waarbij de gemeente niet langer zelf de maatregelen voorschreef, maar dit aan de marktpartij(en) liet, was vernieuwend. De contractvorm (UAVgc) was dat in mindere mate. De aannemer kende deze contractvorm al en had er vaker meegewerkt. Voor de gemeente was dit wel volledig nieuw. Zij moest hier vooral afgaan op de expertise van de externe deskundige.

[17] *Startnotitie innovatief aanbesteden d.d. 11 september 2012.*

4.4 Selectie- en geschiktheidseisen en gunningscriteria

In de documenten zijn geen selectie- en/of geschiktheidseisen aangetroffen. Dit is ook verklaarbaar. De gekozen meervoudig onderhandse procedure geeft de gemeente namelijk de mogelijkheid om gebaseerd op objectieve redenen zelf te bepalen wie zij wil uitnodigen voor de aanbestedingsprocedure. Uit het Collegevoorstel volgt dat er is voorgesteld om de volgende vier partijen uit te nodigen: Dura Vermeer, Roelofs Den Ham, Bruil[18], Ballast Nedam. Deze partijen zijn geselecteerd omdat zij al ervaring hadden met de gekozen contractvorm en van hen werd verwacht dat zij geschikt zijn de opdracht uit te voeren. Uit de interviews komt naar voren dat de selectie in het projectteam is besproken en daar is geaccordeerd. In de (beknopte) verslagen van het projectteam is een discussie of een gesprek hierover niet terug te lezen.

De gunningscriteria en de verdeling van de punten werd als volgt vastgesteld:

Aspect	Max. punten
Laagste kapitaalvernietiging[19]	40
Voorlopig Plan van Aanpak	30
Risicobeheersing[20]	20
Beoordeling uit dialoog	10
Totaal te behalen punten	100

Uit de documenten blijkt geen duidelijke onderbouwing voor de keuze van de gehanteerde gunningscriteria. Het is daarom niet goed vast te stellen of er vooraf goed is nagedacht over de vraag of de criteria goed passen bij de bedoeling van de gemeente met de innovatieve aanbestedingsprocedure. Ook is niet vast te stellen of er simulaties zijn gedaan hoe de gunningscriteria zouden uitpakken bij verschillende soorten inschrijvingen. De extern ingehuurde partij geeft aan dat, doordat de wegbeheerder (ambtenaar met als takenpakket het wegbeheer) ziek was, te weinig inhoudelijke afstemming met hem heeft kunnen plaatsvinden over de gunningscriteria.

Uit de interviews volgt dat alle betrokkenen achteraf vaststellen dat de gunningscriteria te veel op ‘prijs’ waren gericht, waardoor volgens deze geïnterviewden op kwaliteit geen verschil te maken was. Dit betekent niet dat kwaliteit geen rol speelde, maar een partij die zich op kwaliteit had gericht, zou een prijsverschil met een inschrijver die zich vooral op een lage prijs had gericht, niet meer kunnen goed maken.
De betrokken aannemer geeft aan dat de gehanteerde systematiek hem heeft gedwongen om vooral te kijken naar de prijs (zoveel mogelijk doen voor het gegeven budget) en de korte termijn (‘hoe zorg ik dat de wegen voor de komende 10 jaar niet onder het opgegeven minimumniveau komen’). Daarbij geeft de aannemer aan

[18] De opdrachtnemer was Bruil. Gedurende de looptijd van de overeenkomst is Bruil overgenomen door KWS.
[19] Dit criterium betreft in feite ‘prijs’. De kapitaalvernietiging ging uit van de vraag wie de meeste wegen kon onderhouden voor het gegeven budget.
[20] Hieronder wordt de wijze waarop de aannemer de risico’s van het werk beheerst verstaan. Er is een aantal risico’s gedefinieerd in een risicolijst van de gemeente. De inschrijvers hebben op basis van die risico’s aangegeven hoe zij deze risico’s beheersen.

dat het voor hem belangrijk was om dit specifieke werk binnen te halen, maar dat het natuurlijk in algemene zin altijd zo is dat de aannemers zullen nagaan of, en zo ja hoe, de aanbesteding te winnen is. De wethouder verwacht(te) dat ongeacht de prijs, de aannemer een bepaalde kwaliteitsstandaard zou aanhouden, waardoor er altijd een kwalitatief goed resultaat zou worden bereikt.

4.5 Aanbestedingsbeleid

In het destijds (2012) vigerende gemeentelijke aanbestedingsbeleid was vastgelegd dat de gemeente als (één van de) beleidsuitgangspunten hanteert dat waar mogelijk innovatief moet worden aanbesteed. Als voorbeeld wordt hier onder meer ook 'design and construct' genoemd. Daarbij wordt aangetekend dat deze keuze gemaakt moet worden naar aanleiding van een afweging wat de optimale procedure voor dat specifieke geval is. Het voeren van een innovatieve aanbestedingsprocedure werd door het aanbestedingsbeleid aangemoedigd. Dat is ook nog zo in het huidige beleid.

Wanneer het gemeentelijke aanbestedingsbeleid een nationale openbare of niet-openbare procedure voorschrijft, is afwijking daarvan mogelijk als:

1. de te verwachten kosten van de door het beleid voorgeschreven procedure niet opwegen tegen de te verwachten baten, of
2. de opleverdatum door het volgen van een aanbestedingsprocedure in de knel komt en er een aantoonbare kans bestaat op schade bij overschrijding van de opleverdatum, of
3. er geen concurrentie te verwachten is, of
4. er slechts één onderneming is die de opdracht zou kunnen uitvoeren, of
5. er andere dringende redenen zijn om van de aangegeven procedure af te zien, voor zover dringende reden niet te wijten is aan of kon worden voorzien door de gemeente en voor zover de wet deze mogelijkheid biedt.

Voor een keuze voor een innovatieve (afwijkende) procedure moet volgens het gemeentelijk aanbestedingsbeleid in beginsel eerst een advies worden verkregen van de jurist van de afdeling bestuurs- en managementondersteuning en de inkoopadviseur, voordat besluitvorming door het College plaatsvindt.[21] In het aanbestedingsdossier zijn geen documenten gevonden die inzicht geven of en waarover besluiten zijn genomen. Uit de interviews volgt dat bij overheidsopdrachten onder de Europese drempel een consultatie in principe niet verplicht is. De onderzochte aanbesteding had een waarde onder de Europese aanbestedingsdrempel. In de documenten is niet terug te vinden of het advies is gevraagd en wat daar de uitkomst van was, maar is aannemelijk dat dit advies niet is uitgevraagd.

In de onderzochte aanbesteding is een andere aanbestedingsprocedure voorgesteld dan die het aanbestedingsbeleid voorschreef. Het aanbestedingsbeleid schreef een nationale openbare of niet-openbare aanbestedingsprocedure voor, terwijl gekozen is voor een meervoudig onderhandse aanbesteding met kenmerken van de concurrentiegerichte dialoog (zie hoofdstuk 2 voor een uitleg over die procedure). In het Collegevoorstel is aandacht geschonken aan de noodzaak tot afwijking van het aanbestedingsbeleid. Als reden wordt gegeven dat:

[21] *Gemeentelijk aanbestedingsbeleid 2010.*

1. het noodzakelijk is om ervaring op te doen met deze nieuwe aanbestedings- en contractvorm en dat het daarom nodig is enkel (4) gerenommeerde bedrijven uit te nodigen;
2. er een (verondersteld) gebrek aan kennis bij de (overige) marktpartijen is; en
3. de kosten van een nationale procedure niet opwegen tegen de te verwachten baten.

Getwijfeld kan worden of deze onderbouwing voldoende is om op grond van het geformuleerde kader, af te wijken van het aanbestedingsbeleid. Er wordt immers enkel invulling gegeven aan de eerste van de vijf hiervoor genoemde eisen. Een nadere afweging van de afwijking is in de documenten niet terug te vinden. Geïnterviewden geven aan dat de ingehuurde expert hierin het voortouw heeft genomen en dat zij of niet betrokken zijn geweest of, zoals bijvoorbeeld de wethouder, slechts de uitkomsten hebben geaccordeerd.

4.6 Organisatie aanbestedingsteam

In september 2012 is binnen de gemeente een kernteam van 5 ambtenaren gevormd. Het kernteam was opgericht met het doel om (onder meer) richting te geven aan het actualiseren van het beleidsplan GOW voor de komende jaren en te komen tot heldere randvoorwaarden en kwaliteitsuitgangspunten om een innovatieve contractvorm op de markt te zetten. De vastgestelde taken en verantwoordelijkheden moesten, samengevat, leiden tot draagvlak voor een innovatieve aanbesteding en het daadwerkelijk innovatief aanbesteden van het groot onderhoud wegen. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn in algemene zin bij het gehele kernteam belegd.[22] Het kernteam bestond uit het afdelingshoofd BOR, de interim beleidsmedewerker GOW, de beleidsmedewerker BOR, de beleidsmedewerker civiele techniek en de beleidsmedewerker verkeer en vervoer.

De verslagen van de vergaderingen van het kernteam zijn erg summier. Uit de interviews is af te leiden dat in deze besprekingen door de externe deskundige zoveel mogelijk afstemming is gezocht met de aanwezige expertises.

De ingehuurde externe deskundige heeft een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van het beleid, de voorstellen en keuzes voor de te voeren procedure en het aan te besteden contract en het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Uit de verstrekte documenten is niet duidelijk hoe en door wie op deze documenten commentaar is geleverd en wat dit commentaar inhield.

De interviews bevestigen het beeld dat de externe deskundige een grote rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze aanbestedingsprocedure. Dit bevestigt de externe deskundige zelf ook.

4.7 Planning

De planning komt in het dossier op drie momenten (relevant) terug.

Allereerst in het voorstel aan de wethouder om het vormen van het nieuwe beleidsplan en het ontwikkelen van de aanbesteding parallel te laten lopen in plaats van volgtijdelijk.[23] In deze memo wordt gesteld dat er voor gekozen zou kunnen worden om pas met het voorbereiden van de innovatieve aanbestedingsprocedure

[22] *Vastgestelde taken en verantwoordelijkheden kernteam.*
[23] *memo start opzet werkzaamheden. Dit memo is opgesteld door de extern deskundige.*

te starten als het uitvoeringsplan en het geactualiseerd beleidsplan waren vastgesteld door het college en goedgekeurd door de Raad. Het college heeft echter niet voor deze benadering gekozen. Omdat dit ertoe zou leiden dat de uitvoering van de werkzaamheden op basis van innovatieve aanbesteding pas op zijn vroegst aan het einde van 2103 plaats zou kunnen vinden. Daarom zijn de werkzaamheden voor het formuleren van het beleid en het uitvoeringsplan gelijktijdig met het voorbereiden van de aanbesteding.

Tweede relevante uitgangspunt voor de planning volgt uit de startnotitie.[24] Hieruit blijkt dat het streven is om de werkzaamheden in maart/april 2013 op de markt te brengen. In de periode van september 2012 tot en met maart 2013, is derhalve zowel het beleid bepaald, zijn de wegen in kaart gebracht, is een marktconsultatie opgezet, is de vraagspecificatie opgesteld, zijn de aannemers geselecteerd, is een aanbestedingsleidraad opgesteld, zijn dialogen gevoerd, inschrijvingen gedaan en beoordeeld en is voorlopig gegund.

Tot slot volgt uit de inschrijfleidraad dat de documenten op 4 december 2012 zijn gepubliceerd c.q. aan de geselecteerde aannemers zijn verstrekt en dat de planning uitgaat van twee dialoogronden tussen de gemeente en de aannemer (in januari en februari). De uiterste datum voor inschrijving was 28 maart 2013.

Uit de interviews volgt dat een planning van (bijna) 3 maanden voor de voorbereiding van een innovatieve aanbesteding erg krap is. De afdeling inkoop houdt als standaard aan dat een ‘reguliere’ aanbesteding een voorbereidingstijd van 9 maanden vergt. Voor een innovatieve procedure moet daar nog 3 maanden bij worden opgeteld, aldus de geïnterviewde inkoper. Tegelijkertijd volgt uit het interview met de (destijds) verantwoordelijke wethouder, dat de indruk bestond dat er veel tijd gemoeid was met de voorbereiding van de innovatieve aanbesteding.

4.8 Besluitvorming, rol College

Proces besluitvorming, van startnotitie naar aanbesteding

Hoe de startnotitie is omgevormd naar de aanbestedingsdocumenten en de gunningscriteria, is op basis van de documenten niet goed te reconstrueren, doordat een duidelijke documentatie daarover ontbreekt. Het begin- (startnotitie) en het eindstation (aanbestedingsdocumenten) is helder. Het proces er tussen is diffuser. Duidelijk is wel dat er (minimaal) 13 overleggen van het kernteam zijn geweest, waarin in ieder geval het conceptbeleidsplan en de concept documenten aan de orde zijn gekomen. Uit de bijbehorende actielijsten volgt dat er in deze overleggen ook is gesproken over afstemming en de keuzes in de (aanbestedings)documenten. Niet is vastgelegd waar de discussie destijds over is gegaan.

De geïnterviewden geven aan dat de wijze van aanbesteden, de keuze voor de contractvorm en de inhoudelijke keuze om met een vorm van taakstellend budget te gaan werken, door de externe deskundige is bedacht en uitgewerkt. Dit had volgens hen vooral ook te maken met een onderbezetting bij de beheerafdeling en de omstandigheid dat binnen de eigen organisatie (nog) niemand ervaring had met innovatieve aanbesteding(svormen). Als gevolg hiervan is een kwetsbare situatie ontstaan waarin alle kennis en kunde terecht is gekomen bij één (externe) persoon. Dit heeft ertoe geleid dat er weinig (interne) discussie of tegendruk heeft plaatsgevonden over de keuze van de uitgenodigde marktpartijen en de keuze voor de

[24] *startnotitie innovatief aanbesteden*

aanbestedings- en contractvorm. Uit de interviews volgt dat - behalve de externe deskundige - geen van de geïnterviewden zich kan herinneren commentaar te hebben geleverd op conceptstukken. Daarbij moet opgemerkt worden dat één van de geinterviewden langdurig ziek was in de betreffende periode en een andere betrokken ambtenaar niet geinterviewd is omdat deze niet meer werkzaam is voor de gemeente Barneveld.

College

Het College heeft een aanjagende rol gespeeld bij de keuze voor een innovatieve aanbestedingsprocedure. Dit volgt zowel uit de startnotitie waarin deze nadrukkelijke wens is vastgelegd als uit de interviews. De geïnterviewden geven aan dat de wethouder elders goede ervaringen had opgedaan met innovatief aanbesteden en dit voor het groot onderhoud wegen graag ook zou doen. De manier waarop dit zou moeten gebeuren was nog niet helder en om die reden is externe expertise ingehuurd.

De door de externe deskundige opgestelde startnotitie innovatief aanbesteden, met het voorstel om een meervoudig onderhandse procedure, met aspecten van een concurrentiegerichte dialoog te doorlopen, is ter besluitvorming aan het College voorgelegd en op 20 december 2012 zonder opmerkingen goedgekeurd. In het Collegevoorstel is de keuze voor de voorgestelde procedure ten opzichte van de startnotitie nog iets concreter uitgewerkt. Zo wordt aangegeven dat er een taakstellend budget wordt meegegeven waarbinnen het de bedoeling is om zoveel mogelijk wegen op het gewenste onderhoudsniveau te brengen.

Uit de documenten blijkt dat er in september 2012 afstemming heeft plaatsgevonden tussen de wethouder en de externe deskundige. In dit overleg is de voorgestelde strategie reeds gekozen. Deze strategie is uitgewerkt in de startnotitie en het Collegevoorstel. Uit de interviews volgt dat de inhoudelijke experts de verdere strategie en stukken hebben bepaald. Uit de interviews volgt dat de wethouder zich niet kan herinneren of hij voorafgaand aan de publicatie de aanbestedingsdocumenten heeft gezien. Hij had het wel logisch gevonden als dit was gebeurd. Uit het interview met de strategisch inkoop-coördinator blijkt dat het niet voorgeschreven is om de wethouder deze stukken ter accordering te sturen. Het normale stramien is dat na het besluit om een aanbesteding vorm te geven, de afdeling dit verder zelf (al dan niet met een betrokkene van inkoop) verder zelf afrondt. Uit het interview met de externe deskundige volgt dat dit in de praktijk zo is gegaan. Een formeel akkoord van het College op de aanbestedingsstukken en de gekozen gunningssystematiek werd niet voorgeschreven in het aanbestedingsbeleid.

Bij de uitvoering van de aanbesteding en daarna gedurende de uitvoering van het contract is het College niet (direct) betrokken geweest. Gegeven de rol van het College binnen de gemeentelijke organisatie is dit niet ongebruikelijk, maar gelet op de nieuwe weg die ingeslagen werd kan de vraag worden gesteld of een nauwere betrokkenheid van het College gegeven het experiment wellicht op zijn plaats was geweest.

Raad

De Raad heeft in mei 2013 het nieuwe beleid vastgesteld.[25]

[25] *Raadsbesluit mei 2013.*

4.9 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Innovatief zoveel mogelijk wegen voor het gegeven budget

De suggestie om innovatief aan te besteden is afkomstig van de wethouder, gelet op zijn eerder elders opgedane ervaringen. De achterliggende gedachte hierbij is geweest om zoveel mogelijk wegen tegen het beschikbare budget op een aanvaardbaar niveau te brengen.

Uit de interviews volgt dat de afdeling Beheer Openbare ruimte nu beter georganiseerd is dan destijds het geval was. Inmiddels is er meer ruimte om een advies te schrijven waarin de afdeling haar eigen visie verwoordt. Daarnaast zijn de beleidsplannen door de afdeling opgesteld en zijn de naar aanleiding van de ervaringen met het contract uit 2013 geleerde lessen verwerkt in de recente beleidsplannen.

Contract is innovatief

De aanbestedingsprocedure en de gekozen contractvorm zijn – zeker in de GWW – als innovatief te bestempelen. Zo wordt ook de door de interviews bevestigd. De keuze om niet langer als gemeente voor te schrijven welke maatregelen de aannemer moest uitvoeren, maar dit volledig bij de marktpartijen te leggen is door alle betrokkenen als innovatief aangemerkt.

Korte voorbereidingstijd en uitvoering voornamelijk bij één externe persoon

Er was weinig voorbereidingstijd voor deze aanbestedingsprocedure. Daarnaast ontbrak op het moment dat de innovatieve aanbesteding geïntroduceerd werd, de capaciteit, de kennis en kunde binnen de gemeente om dit uit te voeren. Om die reden is de uitvoering belegd bij één (externe) persoon.

Door de tijdsdruk is het proces van idee naar daadwerkelijke invulling van de eisen en aanbesteding daarvan erg snel gegaan. Veel sneller ook dan gebruikelijk het geval is. De voorbereiding van de aanbesteding, waaronder de vaststelling van de gunningscriteria, is daardoor intern te weinig beschouwd.
Tot slot is geen duidelijke documentatie aangetroffen. Uit de interviews blijkt dat dit intern ook niet is vereist. Dit zorgt er wel voor dat het proces en de keuzes die zijn gemaakt niet goed inzichtelijk zijn voor anderen dan de direct betrokkenen.

5. Analyse aanbestedingsfase

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de voorbereiding van de onderzochte aanbestedingsprocedure voor “Groot Onderhoud Wegen” nader geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de aanbestedingsprocedure is doorlopen. Er wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de markt is benaderd, hoe de inschrijvingen zijn beoordeeld en op welke wijze de gunning tot stand is gekomen. De volgende vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- Op welke manier is met de markt gecommuniceerd?
- Hoe is bepaald welke partijen aan de aanbesteding konden meedoen?
- Op basis van welke criteria is de opdracht gegund?

5.2 Communicatie met de markt

5.2.1 Marktconsultatie

Op 1 oktober 2012 is een selectie van vier aannemers (Dura Vermeer, Roelofs Den Ham, Bruil, Ballast Nedam) uitgenodigd om deel te nemen aan een marktconsultatie.[26] Hierin is aan partijen voorgelegd dat de gemeente voornemens was om de uitvoering van het groot onderhoud van de wegen aan te besteden op basis van een meervoudig onderhandse procedure gecombineerd met een concurrentiegerichte dialoog. De werkzaamheden zouden – na afronding van de aanbesteding – op grond van een UAVgc contract worden opgedragen.

De marktconsultatie was zodanig ingericht dat alle partijen tegelijkertijd in een bijeenkomst hun inbreng en/of opmerkingen konden uiten. Uit het verslag van de marktconsultatie blijkt dat de aannemers positief stonden tegenover de door de gemeente gemaakte keuze(s). Zij gaven aan dat de keuze van UAVgc passend is voor de doelstelling van de gemeente. Daarnaast gaven aannemers aan dat zij een onderhoudsperiode van meer dan 5 jaar (veel) te lang vonden. Voor het overige volgt uit het verslag dat tijdens de bijeenkomst met name de gemeente aan het woord was om uit te leggen wat haar plannen waren en er, behoudens de hiervoor gegeven commentaren, geen (kritische) inbreng van de aannemers werd geleverd.[27] Ook uit de interviews volgt dat de marktconsultatiebijeenkomst vooral werd gebruikt om het plan van de gemeente te presenteren. Een echte uitwisseling en consultatie van de marktpartijen heeft niet plaatsgevonden. Er is door de aannemers vooral geluisterd, zo blijkt uit de interviews. Er is hierdoor weinig informatie opgehaald. Uit de documenten blijkt ook niet dat de marktconsultatie tot wijzigingen in de voorgenomen aanbestedingsprocedure hebben geleid.

5.2.2 Dialoogrondes

Gedurende de aanbestedingsprocedure heeft er met ieder van de aannemers individueel een aantal dialoogronden plaatsgevonden. De resultaten uit deze dialoogronden maakten onderdeel uit van de

[26] *Uitnodiging marktconsultatie.*
[27] *Verslag markconsultatie 10-10-2012.*

beoordeling van de inschrijving van elke marktpartij. Met andere woorden: de opstelling in de dialoog had invloed op de vraag of de inschrijver kans maakte om de opdracht gegund te krijgen.

Over de eerste dialoogronde is op basis van het dossier niet veel te zeggen. Naast de ingediende visiedocumenten die partijen moesten indienen ten behoeve van de eerste dialoogronde, is hiervan in het dossier enkel een aantal vragen van de gemeente over die visiedocumenten beschikbaar[28] en een naar aanleiding van de dialoogronden opgestelde nota van inlichtingen. Van deze nota van inlichtingen is niet duidelijk of dit het definitieve exemplaar betreft, omdat er ook interne opmerkingen in lijken te staan. Het evaluatieverslag van de eerste dialoogronde zoals bedoeld in par. 3.3.1. van de inschrijfleidraad, is niet bij de stukken aangetroffen, terwijl dit verslag wel een rol speelde bij de beoordeling van de inschrijvingen.

Wat verder opvalt, is dat de vragen die door de gemeente zijn gesteld aan elke partij naar aanleiding van het visiedocument vooral betrekking hebben op de inrichting van de organisatie van de verschillende partijen (governance, organisatiestructuur, personen) en niet op de kwaliteit(sborging) van het plan.[29]

Uit de inhoud van de tweede nota van inlichtingen volgt dat er vanuit de marktpartijen in de dialoogronden vooral vragen zijn gesteld over de technische uitgangspunten die de gemeente had gesteld.[30] Uit de stukken blijkt niet dat er een dialoog is gevoerd over mogelijke oplossingen, technische uitdagingen of kwaliteitsborging.

Uit de interviews volgt wel dat de gemeente de dialoogronden erg nuttig vond. De dialoog is door de gemeente vooral gebruikt om de (voorlopige) plannen van aanpak te toetsen. De gesprekken zijn gestuurd aan de hand van de vragen van de gemeente over het plan van aanpak. Naar aanleiding van de dialoog zijn geen grote wijzigingen aangebracht in de aanbestedingsdocumenten.

De tweede dialoogronde is uitgebreider vastgelegd. Zo zijn onder meer beoordelingen uit deze ronde beschikbaar. Ten behoeve van deze tweede dialoogronde zijn door de marktpartijen uitgebreide concepten van het plan van aanpak opgesteld, waarin zij hun visie en werkwijze uit de doeken doen. Deze plannen zijn beoordeeld en hiervan zijn door het beoordelingsteam (waarin zowel de externe deskundige als interne gemeentelijke actoren vertegenwoordigd waren) beoordelingen opgesteld, die ook aan de partijen zijn verstrekt. In deze beoordelingen heeft de beoordelingscommissie nadrukkelijk haar best gedaan om bruikbaar en concreet commentaar te geven op de ingediende concept plannen. Desondanks zijn sommige punten erg algemeen, bijvoorbeeld: *"Risico 3 is niet de beheersmaatregel die bij het risico hoort. Risico 8 is te veel naar de OG gebracht."* [31]

Uit de opgestelde beoordelingen naar aanleiding van deze dialoogronde[32], volgt een beeld waarin met name een mondelinge beoordeling van het concept plan van aanpak is gegeven en niet zozeer een dialoog is gevoerd over de eisen en voorwaarden die in de aanbesteding zijn gesteld. De interviews bevestigen dit. Zo is bijvoorbeeld wel gesproken over de oplossing van Bruil om bermbeton toe te passen, maar is de achterliggende verwachting van partijen onbesproken gebleven. Dit is in het licht van het Collegevoorstel,

[28] *Vragen dialoogronde 1.*
[29] *Vragen dialoogronde 1.*
[30] *Nota van inlichtingen nr.2 (nav dialoogronde 1).*
[31] *Beoordeling Ballast dialoog 2, beoordeling Bruil dialoog 2, beoordeling Dura Vermeer dialoog 2, beoordeling Roelofs dialoog 2.*
[32] *Beoordeling Ballast dialoog 2, beoordeling Bruil dialoog 2, beoordeling Dura Vermeer dialoog 2, beoordeling Roelofs dialoog 2.*

waarin de verwachting is uitgesproken dat de twee dialoogrondes hiaten en de daaraan gekoppelde gevolgen in het contract kunnen mitigeren, opvallend. Uit de beoordeelde documenten kunnen wij ook niet opmaken dat deze verwachting is uitgekomen en de hiaten daadwerkelijk zijn gemitigeerd.

5.2.3 Nota van inlichtingen

Er zijn drie nota's van inlichtingen gepubliceerd. Twee daarvan zijn opgesteld naar aanleiding van de dialoogronden (nota 2 en nota 3). Eén is opgesteld naar aanleiding van de eerste schriftelijke inlichtingenronde in de procedure.

In de eerste nota zijn de gestelde vragen en de gegeven antwoorden duidelijk aan elkaar gekoppeld.[33] De vragen en antwoorden hebben niet tot significante aanpassingen in de aanbestedingsdocumenten geleid. De vragen over risicoverdeling, inspectie van wegen en verantwoordelijkheid daarvoor, hebben niet tot wijzigingen van de aanbestedingsdocumenten (of het contract) geleid. Wat opvalt is dat de antwoorden op deze vragen algemeen zijn (zie bijvoorbeeld het antwoord: 'in de meeste gevallen niet') of laten zien dat gegevens er niet zijn of niet worden verstrekt.

In de tweede en derde nota zijn de vragen die door de inschrijvers zijn gesteld niet opgenomen, enkel de antwoorden. Uit de nota's volgt dat er met name aanpassingen zijn gedaan aan de eisen die de gemeente in de aanbesteding stelde.[34] [35] [36] Verdere vragen over risico's en kwaliteit(sborging) komen niet aan de orde in de Nota's van Inlichtingen.

5.3 Besluitvorming over de selectie van partijen

De selectie van partijen die zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure, heeft vooraf door (vertegenwoordigers van) de gemeente plaatsgevonden. Uit de documenten is niet te achterhalen wie dat precies heeft gedaan en of daarbij bepaalde criteria zijn gehanteerd, anders dan dat de geselecteerde vier partijen ervaring moesten hebben met het innovatieve contract.[37] Uit de interviews volgt dat de vier partijen 'in overleg' zijn vastgesteld. De zinsnede in de inschrijfleidraad dat sprake is van een niet-openbare procedure met dialoogronde(n) lijkt ons dan ook een verschrijving. Van een niet-openbare procedure – waarbij iedere partij zich mag/kan kwalificeren – is geen sprake geweest, omdat er immers een meervoudig onderhandse procedure is gekozen waarbij de gemeente zelf heeft bepaald welke partijen mochten deelnemen.

---

[33] 1e nota van inlichtingen behorende bij Overeenkomst 12
[34] Nota van inlichtingen nr 2 (nav) dialoogronde 1
[35] Nota van inlichtingen nr 3
[36] Een belangrijke aanpassing in de tweede en derde nota is bijvoorbeeld dat als de afstand tussen twee wegvakken waar een toplaag wordt aangebracht 75 m (strekkende meter) bedraagt de toplaag doorgetrokken dient te worden over het tussenliggende wegvak, dit was in eerste instantie 150m (strekkende meter).
[37] Collegevoorstel innovatief aanbesteden groot onderhoud wegen 2012

5.4 Beoordeling inschrijving en gunning

De rangorde van de inschrijvingen is bepaald op basis van het hoofd gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving', aan de hand van vooraf vastgestelde subgunningscriteria. De gemeente beoogde aldus zowel prijs als kwaliteit mee te laten wegen bij de vraag aan wie de opdracht zou worden gegund.

De volgende subgunningscriteria zijn daarbij door de gemeente gehanteerd:

Evaluatie Dialoogronde 1;	maximaal 4 punten
Evaluatie Dialoogronde 2;	maximaal 6 punten
Plan van Aanpak;	maximaal 30 punten
Risicobeheersing	maximaal 20 punten
Laagste kapitaalvernietiging	maximaal 40 punten.[38]

Uit de beoordeling van de inschrijvingen is Bruil Ede als winnaar naar voren gekomen.[39]

Wat bij een analyse van de beoordeling(en) opvalt, is dat Bruil de aanbesteding wint door haar lage 'kapitaalvernietiging' (lees: lage prijs[40]). De inschrijving van Bruil was € 1.377.145,00, terwijl de overige inschrijvingen tussen de € 1.945.001,00 en € 2.134.751,00 lagen. Met andere woorden, het verschil tussen de goedkoopste en de duurste inschrijving was € 757.336,00, dat is 55% van het inschrijfbedrag van Bruil(!). Het onderlinge verschil tussen de overige inschrijvers was 'slechts' € 189.750,00.

Als dit wordt gekoppeld aan de door de gemeente uitgevoerde inhoudelijke beoordeling van het plan van aanpak van Bruil op het gebied van "*Motivatie van de gekozen onderhoudsmaatregel en aantoonbaarheid van de kwaliteit bij oplevering"*, blijkt dat de beoordelingscommissie zorgen heeft over de aangeboden maatregel en constateert dat op geld is gestuurd. Dit komt weliswaar tegemoet aan de wens van de gemeente om zoveel mogelijk wegen op het gewenste niveau te brengen, maar doet wel de vraag rijzen of dit tegemoet komt aan de wens om het beste resultaat te bereiken. Uit de interviews volgt dat de beoordelingscommissie het plan van aanpak van Bruil niet erg vertrouwenwekkend vond, maar van oordeel was dat het plan wel voldeed aan de minimumeisen en daarom niet kon worden afgewezen.

Als de scores op de verschillende criteria worden vergeleken, dan heeft Bruil vooral gemiddeld of laag op kwaliteitsaspecten gescoord. Alleen op het concept plan van aanpak dat Bruil voor de tweede dialoogronde heeft ingeleverd, is de hoogste beoordeling toegekend.

---

[38] Dit criterium betreft in feite het prijscriterium nu het hier gaat om de vraag wie de meeste wegen kan onderhouden voor het vastgestelde budget.

[39] Beoordeling Bruil; beoordeling Roelofs; beoordeling Dura Vermeer; beoordeling Ballast Nedam; beoordeling overzicht DEFINITIEF(puntentelling)

[40] De laagste kapitaalvernietiging gaat ervan uit dat degene die voor het gegeven budget de meeste wegen kan onderhouden op dit punt de beste aanbieding doet. In feite betekent dit dat degene die de laagste prijs aanbiedt de minste kapitaalvernietiging heeft. Deze partij doet immers het meest voor het gegeven budget. Een eenvoudig voorbeeld. De gemeente stelt in feite, ik heb 5 euro en wil minimaal 5 appels. Degene die mij de meeste appels geeft voor 5 euro krijgt daarvoor punten. De partij die de appels het goedkoopst aanbiedt, kan de meeste appels leveren. Hoewel er dus geen sprake is van een 'prijsaanbieding' als zodanig, is hierdoor toch sprake van een prijscomponent waarbij de partij die het meeste risico neemt de laagste aanbieding doet.

De geïnterviewden bevestigen dat – achteraf – het grote aandeel van het financieel subgunningscriterium "kapitaalvernietiging" het waarschijnlijk onmogelijk heeft gemaakt om de aanbesteding op kwaliteit te winnen. Dit blijkt ook uit de wijze waarop Bruil haar inschrijving heeft gedaan. Bruil heeft geanalyseerd welke (minimum)eisen aan het onderhoud zijn gesteld en welke maatregelen noodzakelijk zouden zijn om aan die eisen te voldoen. Zij heeft een innovatieve maatregel bedacht (bermbeton) om tegen geringe kosten zoveel mogelijk wegen te kunnen onderhouden. Tijdens het interview in het kader van dit onderzoek, heeft Bruil aangegeven dat zij de esthetische gevolgen voor de weg op voorhand niet goed heeft ingeschat. Zij heeft vooral gekeken naar een maatregel die effectief was om het onderhoud te doen. Achteraf zou Bruil dit waarschijnlijk niet nog een keer zo doen.

Besluitvorming rondom de voorlopige en definitieve gunning is niet inzichtelijk op basis van de documenten. In de documenten is alleen de feitelijke beoordeling met bijbehorende uitkomst te zien. Een gunningsadvies ontbreekt en uit het dossier blijkt niet dat er een verificatiegesprek heeft plaatsgevonden om de zorgen van de beoordelingscommissie voorafgaand aan de contractsluiting te bespreken met Bruil. Geïnterviewden hebben verschillende herinneringen aan de vraag of een verificatiegesprek heeft plaatsgevonden. Iedereen is het er wel over eens dat de verificatie in ieder geval niet voor de eerste bouwvergadering (na contractsluiting) heeft plaatsgevonden. De zorgen van de beoordelingscommissie over de inschrijving van Bruil hebben niet tot aanpassingen of verduidelijking van de contractdocumenten geleid.

Uit de interviews volgt dat er in de praktijk veel vrijheid is voor een inkoper om het gunningsadvies en de verificatie op zijn of haar eigen manier vorm te geven. Er is wel een protocol waarin de verschillende aanbestedingsprocedures en de zaken die je daarin als inkoper of afdeling moet doen zijn vastgelegd, maar dit protocol beschrijft niet of en hoe je bijvoorbeeld in je gunningsadvies vastlegt dat er een verificatiegesprek heeft plaatsgevonden. Het protocol is, zo stelt een geïnterviewde, op dat punt geen stappenplan. Iedere inkoper doet dit op zijn eigen wijze. Een geïnterviewde geeft aan dat het wel logisch is dat een verificatiegesprek wordt opgenomen in een gunningsadvies, maar of iedere inkoper er zo over denkt en dit in de praktijk doet, is niet te zeggen.

5.5 Aanbieding onderdeel van de overeenkomst?

De inschrijving van Bruil in het kader van de aanbesteding wordt op grond van de regels rondom aanbod en aanvaarding (artikel 6:217 Burgerlijk Wetboek) onderdeel van de overeenkomst. Zekerheidshalve is de inschrijving ook als bijlage aan de definitieve overeenkomst gehecht. Als gevolg hiervan is de inschrijving in de onderzochte aanbesteding zeker onderdeel geworden van de overeenkomst. De overeenkomst zelf is verder niet aangepast aan de inschrijving van Bruil[41]. Ook de zorgen over de inschrijving van Bruil, hebben, zoals eerder vermeld, niet tot vastlegging van nadere afspraken geleid.

[41] *Vergelijking van BASISO en Basisovereenkomst BO 12BOR11 Barneveld versie mei 2013.*

5.6 Planning

De oorspronkelijke inschatting – in september 2012, dus ruim voor de aanbesteding – is geweest dat er op 28 maart 2013 zou worden gegund. De uiteindelijke (voorlopige) gunning is uitgesproken op 12 april 2013. Dit is een (zeer) minimale vertraging binnen een krappe planning.

5.7 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

De gemeente heeft in afwijking van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid gekozen voor een meervoudige onderhandse aanbesteding met dialoogronden en een voorafgaande marktconsultatie om het gesprek te kunnen voeren met de marktpartijen. In de praktijk is de marktconsultatie, zo blijkt uit de interviews, vooral een presentatie van de gemeente geweest. Er is weinig informatie opgehaald. De dialoogronden zijn onderdeel geweest van de beoordeling in de aanbestedingsprocedure. Als gevolg hiervan is het gesprek vooral gegaan over het door de aannemers ingediende plan van aanpak. Het gebruikelijke doel van een dialoog – het ophalen van de kennis van de markt en het verfijnen van de uitvraag – is met de gesprekken niet bereikt. Er heeft geen gesprek plaatsgevonden over de (contract)voorwaarden of de verwachtingen.

De gunningscriteria leidden ertoe dat er bij het doen van een inschrijving een grote focus op prijs ontstond. Dit heeft ertoe geleid dat de markt is aangemoedigd te zoeken naar manieren om zoveel mogelijk te kunnen doen voor het beschikbare budget. Het doel van de aanbesteding, zoveel mogelijk wegen onderhouden voor het gegeven budget, lijkt gelet op de inhoud van de inschrijvingen door middel van de gehanteerde systematiek bereikt. De beoordelingscommissie heeft echter vooraf zorgen geuit over de manier waarop Bruil het onderhoud in de praktijk wilde aanpakken en heeft gewaarschuwd voor de focus op prijs die uit de aanbieding spreekt. Daarbij geeft de beoordelingscommissie nadrukkelijk het volgende aan: (…)*"de te herstellen wegvakken (met name de hoeveelheden) geeft aan dat de maatregel wel goed onderbouwd en overdacht is, maar dat deze maar beperkt wordt toegepast, waardoor het totaalbeeld wel zeer minimaal herstel oplevert. De BC* [beoordelingscommissie, Rekenkamercommissie] *ziet hier toch wel veel risico's. De innovatieve randschadeherstelmethode wordt beperkt toegepast en niet overal langs de volledige weglengte. Dit ziet de BC als niet wenselijk (…)."*[42] Met deze zorgen is weinig gedaan. Bovendien is het proces op basis waarvan tot gunning is gekomen niet navolgbaar omdat er geen gunningsadvies of verificatieverslag is opgesteld.

[42] *Beoordeling Bruil*

6. Analyse uitvoeringsfase

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringsfase van het contract geanalyseerd. De vragen die aan de orde komen zijn onder meer:

- Welke contractuele instrumenten had de gemeente voor toezicht/regie op de uitvoering?
- Hoe werden in de praktijk met deze contractuele instrumenten omgegaan (contractbeheer)?
- Hoe verliep de uitvoering?

6.2 Contractuele instrumenten gemeente

Het 'innovatieve contract' is gesloten op basis van de UAVgc. Kenmerk van de UAVgc is dat de opdrachtgever meer op afstand staat en de aannemer (meer) vrijheid heeft bij de wijze waarop hij de werkzaamheden uitvoert. Dit betekent echter niet dat de opdrachtgever geen enkele invloed meer kan uitoefenen op de wijze van uitvoeren c.q. de kwaliteit van het geleverde werk. In de UAVgc is voorzien in mechanismen om ervoor te zorgen dat de gemeente als opdrachtgever toch invloed kan uitoefenen op het eindresultaat van de uitvoering en kan nagaan of de door de opdrachtnemer verrichte werkzaamheden overeenkomen met de vraag. De UAVgc kent daarvoor respectievelijk een toetsings- en acceptatieprocedure (paragraaf 20-23 van de UAVgc).

Toetsingsprocedure

Onder toetsing wordt een grote verscheidenheid aan controlerende activiteiten verstaan die er op gericht zijn na te gaan of de opdrachtnemer de opgedragen werkzaamheden (heeft) verricht conform de bepalingen van de overeenkomst. Het primaire doel van toetsing is de opdrachtgever inzicht te geven in de wijze waarop de opdrachtnemer de overeenkomst uitvoert. Toetsing vindt in beginsel plaats op basis van een toetsingsplan waarin is aangegeven wat en waarop opdrachtgever zal toetsen.

Bij het UAV-gc contract (Annex IV) is een uitgebreide lijst met documenten gevoegd die ter toetsing moesten worden voorgelegd. Het ging onder meer om, vergunningen; risicodossier; afwijkingsrapporten; uitvoeringsontwerpen; en VGM-plannen (veiligheid- gezondheid en milieu).[43]

Concreet is het op basis van de overeenkomst mogelijk om te sturen op de voorgestelde maatregelen door middel van een toetsing van het uitvoeringsontwerp. Onderdeel van een dergelijke toetst is uiteraard ook de vraag of daarmee aan de eisen van de overeenkomst wordt voldaan. Door in deze fase te toetsen en aanbevelingen te doen, kan invloed worden uitgeoefend op de maatregelen die worden uitgevoerd. Dit was bij de gemeente niet of niet voldoende bekend, zo blijkt uit de interviews. De gemeente constateerde vaak pas achteraf dat een maatregel niet was wat zij wilde, bijvoorbeeld in het kader van het toekomstig onderhoud.

[43] *Annexen bij de vraagspecificatie Groot Onderhoud Wegen.*

Acceptatieprocedure

Naast de toetsing, kent de UAVgc de zogenaamde 'acceptatie'. Acceptatie gaat verder dan toetsing. In tegenstelling tot toetsing moet een opdrachtgever bij acceptatie uitdrukkelijk aangeven aan opdrachtnemer of hij tot goedkeuring (acceptatie) overgaat. Voor de acceptatiebevoegdheid van de opdrachtgever geldt dat deze in beginsel wordt begrensd door de inhoud van het acceptatieplan, waarin precies is vastgelegd wat de opdrachtnemer ter acceptatie aan de opdrachtgever dient voor te leggen en welke termijnen daarvoor gelden.

De opdrachtgever kan vervolgens een verzoek tot acceptatie honoreren of besluiten de acceptatie te weigeren. Indien de opdrachtnemer aan alle eisen uit het acceptatieplan voldoet, kan opdrachtgever in beginsel niets anders dan tot acceptatie overgaan. Als de opdrachtgever dan toch meent dat hij in het acceptatieplan of de vraagspecificatie andere eisen had moet stellen dan zal hij een wijziging dienen op te dragen. De opdrachtnemer kan vervolgens naar aanleiding van deze wijziging een beroep doen kostenvergoeding en/of termijnsverlenging.

Bij het UAV-gc contract (annex III), werden onder meer de volgende zaken ter acceptatie gevraagd: volmachten van vertegenwoordigers van opdrachtnemer; werkpakketten; definitief ontwerp; opname nulsituatie; kwaliteitsplan; opleveringsdossier.[44].

Belangrijk is dat hier onder meer ook het uitvoeringsplan ter acceptatie wordt gevraagd. Dit betekent in feite dat de aannemer een maatregel (nog) niet mag uitvoeren zolang het uitvoeringsplan nog niet geaccepteerd is. Uit de vraagspecificatie (par. 3.2 sub c) volgt dat in dit plan onder meer een beschrijving moet worden gegeven van de maatregelen die worden uitgevoerd en hoe deze maatregel ervoor zorgt dat aan de eisen wordt voldaan. Uit de interviews volgt dat deze mogelijkheid bij de gemeente niet bekend was. Hierbij heeft waarschijnlijk ook een rol gespeeld dat de externe deskundige na de eerste bouwvergaderingen niet meer betrokken is geweest.

Sancties

Het hanteren van deze instrumenten kan ertoe leiden dat als uit een toets of een acceptatie volgt dat niet aan de overeenkomst wordt voldaan, de gemeente:

1. een betaling kan ingehouden;
2. boetes kunnen worden opgelegd;
3. schadevergoeding kan vorderen; en/of

(in een uiterst geval) de overeenkomst kan ontbinden.

[44] *Annexen bij de vraagspecificatie Groot Onderhoud Wegen.*

6.3 Toepassing van de instrumenten bij het UAV-gc contract voor groot onderhoud wegen

Uit de documenten volgt dat de instrumenten in de startfase van de uitvoering door de gemeente zijn gehanteerd. Er zijn uitgebreide toetsings- en acceptatieverslagen in de documenten terug te vinden. Na een aantal maanden verschuift de aandacht vooral naar de klachten over de uitvoering en de vraag of bepaalde zaken al dan niet onderdeel zijn van de overeengekomen werkzaamheden. Daarna zijn de UAVgc sturingsinstrumenten als gevolg van de inhoudelijke discussies over de staat van onderhoud c.q. het uitgevoerde onderhoud door Bruil, losgelaten. Als gevolg van de klachten over de uitvoering en het verschil in verwachtingen over (de esthetische kant) van het uitgevoerde onderhoud, is in de uitvoering een meer 'hands-on' benadering gevolgd (zie hierna in 5.4).[45]

Uit de interviews volgt dat de gemeente niet bekend was met de mogelijkheden die de sturingsmogelijkheden uit de UAVgc de gemeente bieden en dat de externe adviseur bij de uitvoering niet meer direct betrokken was. De externe adviseur is van mening dat het feit dat de gemeentelijke wegbeheerder bij de voorbereiding van de overeenkomst niet betrokken was, gevolgen heeft gehad voor de uitvoering. Er bestond een verschil in verwachting tussen de wegbeheerder, Bruil en de externe adviseur over de inhoud en de bedoeling van de overeenkomst. De wegbeheerder is hierdoor, zo volgt uit het interview, mogelijk uit zijn UAVgc-rol gevallen door zelf maatregelen voor te schrijven of aanpassingen te doen. Het interview met de wegbeheerder bevestigt dit beeld ten dele. In de uitvoering constateerde de wegbeheerder al snel dat het werk werd uitgevoerd op een manier die wat hem betreft niet wenselijk was terwijl dit mogelijk op grond van de overeenkomst wel was toegestaan. De grootste zorg zat op het punt van de algemene kwaliteit van de uitvoering. Hierdoor is er directer gestuurd op de maatregelen. Hierdoor hebben partijen kosten gemaakt (de gemeente omdat zij op sommige punten meer of andere maatregelen wenste, de aannemer omdat er ook zaken niet goed zijn uitgevoerd). Het interview met de aannemer bevestigt dit beeld. Sterker nog: de garantie-overeenkomst is nog niet afgelopen waardoor de aannemer nog ieder jaar kosten maakt.

Ondanks dat de UAVgc instrumenten niet meer gehanteerd zijn, heeft de gemeente wel gebruik gemaakt van de instrumenten die zij heeft om Bruil te bewegen om de overeenkomst na te komen (op de wijze zoals de gemeente dat voor ogen had). Zo is onder meer een bedrag van € 100.000,00 ingehouden[46] en is het contract uiteindelijk (met wederzijds goedvinden) geëindigd.

6.4 Uitvoering

Als gezegd volgt uit de onderzochte documenten dat de uitvoering niet heeft plaatsgevonden volgens de verwachtingen van de gemeente bij het contract. Na het herstel van de eerste vijf wegen in september 2013, wordt geconstateerd dat er sprake is van een veelheid aan klachten. Naar aanleiding van deze klachten vindt zowel met Bruil als intern bij de gemeente een discussie plaats over de wijze van uitvoeren, de kwaliteit van uitvoeren, de vraag wat er nu wel/niet in het contract zit en de verwachtingen die alle actoren van de overeenkomst hadden.[47]

---

[45] *OPNAMEVERSLAG 30-10-13; map foto's opleverpunten 17-10-13; toetsing herstelmaatregelen 24-07-13.*
[46] *e-mail Bruil openstaande € 100 000 -.*
[47] *RESULTAAT EN KLACHTEN GROOT ONDERHOUD CONTRACT 2013; OPLEVERPUNTEN GO CONTRACT 15-10-13; Herstelpunten Bruil incl. beoordeling OG 31-03-14.*

De discussies hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- kwaliteit uitgevoerde maatregelen (algemeen);
- demarcatie (bijvoorbeeld: horen inritten wel of niet tot de onderhoudsverplichting van Bruil?)
- vlakheid vakken (bijvoorbeeld: hoe vlak moet een reparatievak liggen, wat is een 'te hoog' vak?);
- vlakheid slijtlaag (overgangen tussen slijtlaag en niet hersteld asfalt);
- kleine beschadigingen (randschades, kleine scheuren);
- bermverhardingen (moeten deze wel of niet integraal worden aangebracht?);
- verantwoordelijkheid R+1 (kwalteitsniveau van de werkzaamheden): geldt dit na de werkzaamheden voor het volledige wegvak of alleen voor de reparatievakken;
- eindresultaat (beeld) (in hoeverre is het eindbeeld onderdeel van de verplichting van Bruil).

Een deel van deze onderwerpen werd door Bruil in de correspondentie met de gemeente en het interview erkend, zij gaf aan dat de kwaliteit van uitgevoerde onderhoudsmaatregelen op een groot aantal punten niet voldeed en dat zij de uitvoering heeft onderschat. Daarnaast heeft zij tijdens de uitvoering (zelf) onvoldoende toezicht gehouden op de kwaliteit van de werkzaamheden. Kwaliteitscontrole heeft vaak pas na uitvoering plaatsgevonden. Om die reden heeft Bruil een herstelplan opgesteld. Over een groot deel van de maatregelen leken partijen het eens geworden. Echter, de grote vragen die open bleven staan hadden te maken met het resultaat van de uitvoering door Bruil. Het ging vooral om de vraag of er een 'lappendeken' mocht ontstaan en of het de verantwoordelijkheid van Bruil was om het onderhoudsniveau van de gehele weg te garanderen of alleen van het herstelde wegvak.

Uit de interviews is op te maken dat de gemeente de verwachting had dat het contract ervoor zorgde dat er geen lappendeken zou ontstaan en dat Bruil de verantwoordelijkheid had om een geheel wegvak op een hoger niveau te brengen. Bruil had een heel ander beeld bij de overeenkomst. Uit de interviews volgt dat Bruil de geest van de overeenkomst wel begreep, maar dat de inrichting van de gunningssystematiek en de gehanteerde eisen ertoe heeft geleid dat zij heeft gezocht naar een manier waarop zij tegen zo laag mogelijke kosten, zoveel mogelijk wegen zou kunnen doen. Dit was, onder meer, het plaatselijk (dus alleen op een stuk van het wegvak) aanbrengen van de herstelmaatregelen.

De externe adviseur geeft in het interview aan dat dit ook zijn bedoeling met de overeenkomst is geweest. De esthetiek van de weg is geen onderdeel geweest van de (minimum)eisen. Er is voor gekozen om de wegen op 80% te brengen en, vanwege de daarmee gemoeide kosten, niet op 100%. Dat een weg volledig opnieuw asfalteren het mooiste resultaat geeft, is waar, maar dit is niet het uitgangspunt geweest. De externe partij is van oordeel dat de uitgevoerde maatregelen misschien niet mooi waren, maar wel tot het in de overeenkomst geëiste resultaat hebben geleid.

De gemeente geeft aan dat zij een andere verwachting had van de uitvoering van de overeenkomst. Zij had verwacht dat de aannemer de geest van de overeenkomst meer zou hebben begrepen en het onderhoud ook op die manier zou uitvoeren. Die verwachting is niet uitgekomen. Daarnaast was de algemene kwaliteit van het onderhoud ook niet goed genoeg.

Het grote verschil in de verwachting van partijen heeft ertoe geleid dat het contract voortijdig is beëindigd. Uit de interviews blijkt dat zowel de gemeente als de aannemer daarbij (extra) kosten hebben moeten maken. Het

beschikbare budget is hierdoor overschreden. Met andere woorden, het onderhoud is daardoor duurder geworden dan voorzien. Het is evenwel lastig om een vergelijking te maken tussen de traditionele uitvoering en de innovatieve uitvoeringswijze, nu hiervoor veel meer gegevens noodzakelijk zijn dan enkel de totalen die aan het onderhoud zijn. Een onderzoek daarnaar gaat de scope van dit onderzoek te buiten.

6.5 Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

De gemeente was niet bekend met de UAVgc. De externe partij was hiermee wel bekend, maar is in de uitvoering niet meer (rechtstreeks) betrokken geweest. Daarnaast ontstond tijdens de uitvoering al snel discussie over de uitgevoerde maatregelen, zowel qua uitvoeringskwaliteit als qua esthetiek. Als gevolg van deze omstandigheden is de sturing door middel van de UAV-gc instrumenten 'toetsing- en acceptatie' verlaten.

Tijdens de uitvoering is een discussie ontstaan over de uitvoeringskwaliteit en de verwachtingen met betrekking tot de kwaliteit van het te bereiken resultaat. De aannemer en de externe partij geven in de interviews aan dat er een focus op prijs was (zoveel mogelijk doen voor het gegeven budget) waarbij er niet mag worden verwacht dat er ook veel aandacht is voor esthetiek. De gemeente geeft aan dat zij had verwacht dat de aannemer ook de geest van de overeenkomst in acht zou nemen en meer verantwoordelijkheid zou tonen. Uit de vastlegging van de interne discussie in de documenten volgt dat de gemeente constateert dat veel maatregelen wel voldoen aan de letter van de overeenkomst, maar niet aan de verwachting die zij bij een redelijke uitvoering had.

Tenslotte blijkt dat ook de kwaliteit van de uitvoering zelf – onafhankelijk van de overeenkomst – onvoldoende was. Dit wordt door de aannemer erkend. Het gevolg daarvan was dat de gemeente en de aannemer het erover eens zijn geworden om de overeenkomst te beëindigen.

7. Nieuw beleid/ overige zaken

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen enkele zaken aan de orde die strikt genomen geen onderdeel zijn van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek, maar daar wel grote verbondenheid mee hebben. Daarnaast is uit de interviews naar voren gekomen dat de betrokkenen verzochten om het nieuwe beleidsplan met betrekking tot het onderhoud van de wegen en de organisatie van de afdeling Beheer Openbare Ruimte mee te nemen in het onderzoek.

7.2 Nieuw beleidsplan, organisatorische wijzigingen

Naar aanleiding van de ervaringen met de onderzochte innovatieve aanbesteding en het uitvoeren van het groot onderhoud wegen in 2013, is er in het nieuwe beleidsplan 2013-2017 voor gekozen om de regie voor de maatregelen weer meer bij de gemeente te leggen. Dit betekent dat het beleid zich er niet specifiek op richt om innovatieve contracten of aanbestedingen te gebruiken. In het beleidsplan Beheer en Onderhoud wegen 2017-2026 is dit niet veranderd. In dit beleidsplan is prestatie gestuurd onderhoud als beleidsdoel omschreven. Uit de interviews blijkt dat in deze beleidsplannen voor het eerst is afgestapt van het beleid om het onderhoud jaarlijks op basis van de zogenaamde RAW-systematiek uit te vragen aan de markt. In het verleden zette de gemeente deze opdrachten enkelvoudig onderhands (1-op-1) in de markt. Er was niet of nauwelijks beleid en de selectie van partijen vond plaats op basis van bekende partijen en ervaring daarmee. Inmiddels werkt de afdeling Beheer Openbare Ruimte met het stramien: “eerst beleid, dan de organisatie, dan het contract”.

Uit de interviews blijkt dat hierin achteraf een deel van de oorzaak van het probleem lag: dat de gemeentelijke organisatie nog niet klaar was voor een omslag naar de UAVgc. Er is eerst een contractvorm bepaald, toen het budget en daarna pas het beleid. Hierdoor was de gemeentelijke organisatie nog niet klaar voor een nieuwe manier van werken, die vanwege de contractvorm wel nodig was.

Voorts volgt uit de interviews dat er sinds 2015 een inkoopteam is opgericht dat de inkoop ondersteunt. Dit inkoopteam moet in beginsel bij alle aanbestedingen vanaf € 100.000,00 worden betrokken. Daarmee is geborgd dat er voor die aanbestedingen een extra toetsing plaatsvindt.

7.3 Mogelijkheden voor innovatie

De geïnterviewden denken verschillend over de vraag of innovatie binnen de GWW-sector mogelijk is en, indien dit mogelijk wordt geacht, ook over de vraag hoe dit dan kan worden vormgegeven.

Uit de interviews volgt dat zowel de afdeling Inkoop als de afdeling Beheer Openbare Ruimte nog steeds openstaan voor innovaties in aanbestedingen. Als innoverend wordt vooral het gebruikmaken van de kennis van de markt beschouwd op het gebied van duurzaamheid, slimmer werken en te gebruiken materialen. De gemeentelijke actoren verwachten dat de marktpartijen hiervan meer weten en dat zij in staat zijn om hier de innovatie(s) aan te bieden. De innovatie wordt minder gezocht in de contractvorm of een verandering van

verantwoordelijkheden. De afdeling Beheer Openbare Ruimte vindt het op dit moment belangrijk om invloed uit te oefenen op de maatregelen die door de aannemers worden uitgevoerd.

De wethouder geeft aan dat hij goede ervaringen heeft met innovatieve contractvormen in de bouw. Zo noemt hij de introductie van het bouwteam als contractvorm en de inzet van een omgevingsmanager bij een project in het centrum van Barneveld als voorbeelden.

De aannemer en de externe deskundige zijn kritischer. Uit de interviews met hen volgt dat ze primair denken dat innovatie in het wegonderhoud erg lastig is. De markt voor het wegonderhoud opereert vrij traditioneel en ook de producten zijn nog (tamelijk) traditioneel. Daarnaast geeft de aannemer aan dat bij een contract van tien jaar, de horizon voor de aannemer(s) dus ook tien jaar is. De aannemer zal op basis van de scope van de opdracht de kosten/baten berekenen. Dit loopt niet altijd gelijk op met het belang van de gemeente, omdat de termijn die de gemeente hanteert vaak langer is, vooral bij infrastructurele werken. Hoe langer de looptijd van contracten waarin ook een onderhoudscomponent is opgenomen, hoe dichter de belangen van aannemer en gemeente bij elkaar liggen. In een langere contractlooptijd ziet de aannemer wel potentiële voordelen. Zowel de aannemer als de externe deskundige zien ruimte voor meer samenwerking tussen de gemeente en de marktpartij(en) – eigenlijk net als het prestatiegericht onderhoud dat ook de gemeente beoogt en het door de wethouder genoemde bouwteam.

De externe adviseur wijst voor een andersoortige innovatie nog op de mogelijkheid van burgerparticipatie. De gemeente zou het beschikbare budget met de burgers kunnen delen en gezamenlijk wellicht goedkopere oplossingen kunnen bedenken die mogelijk qua wegbeeld minder fraai zijn. Met het budget dat op die wijze wordt bespaard kan de gemeente andere doelen nastreven. Een voorbeeld dat de externe adviseur noemt is bijvoorbeeld door één richtingsverkeer instellen waardoor bermen minder kapotgereden worden en dan meer bomen te plaatsen en snelheidsremmers aan te leggen.

Tot slot wordt er gewezen op de Life Cycle Cost en/of Total Cost of Ownership benadering als innovatie. Daarbij wordt niet langer alleen gekeken naar maatregelen of initiële kosten, maar ook naar de kosten van het product/dienst/werk over de gehele levensduur.

8. Bestuurlijke reactie van het College en nawoord rekenkamercommissie

8.1 Bestuurlijke reactie

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een reactie ontvangen van het College van burgemeester en wethouders. Deze luidt:

Geachte Commissie,
Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek “Innovatief aanbesteden in de gemeente Barneveld”. Het Rekenkameronderzoek naar de aanbesteding van groot onderhoud wegen in Barneveld. In uw onderzoek hebt u onderzocht wat de gemeente kan leren van de innovatieve aanbesteding van het groot onderhoud van de wegen in de periode van 2013 en 2014. In deze reactie willen we eerst stil staan bij het door u uitgevoerde onderzoek en de geformuleerde conclusies. Vervolgens zullen wij ingaan op de aanbevelingen.

Onderzoek en conclusies
U heeft op een constructieve en gedegen wijze onderzoek gedaan naar wat d gemeente kan leren van de innovatieve aanbesteding van het groot onderhoud van de wegen in de periode van 2013 en 2014. U heeft daarbij interviews gehouden en een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd en onder meer het volledige aanbestedingsdossier en het inkoopbeleid bestudeerd. In uw algemene conclusies komt u tot de volgende constateringen:

- Uit het onderzoek lijkt dat de aanbesteding van het groot onderhoud wegen beschouwd kan worden als een innovatieve aanbesteding. De innovatie was gelegen in de gehanteerde contractvorm: UAV-gc, dat wil zeggen een geïntegreerde contractvorm waarbij het ontwerp, de uitvoering en het beheer bij de marktpartij wordt gelegd.
- Uit het onderzoek blijkt dat de aanbesteding in een te kort tijdbestek is voorbereid, waardoor de organisatie niet kon meegaan in de verandering die voor deze innovatie wat betreft marktbenadering , houding en gedrag, nodig was.
- Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente veel geleerd heeft van de onderzochte innovatieve aanbesteding. Dat wij daarbij ook kritisch zelfinzicht niet schuwen. Dit heeft ertoe geleid dat er sinds 2013 ook al de nodige veranderingen zijn doorgevoerd in het beleid en de inrichting van de organisatie. Inmiddels werkt de afdeling Beheer Openbare Ruimte met het stramien: “eerst beleid, dan de organisatie, dan het contract”. En op basis van dit principe is ook de organisatie van het groot onderhoud wegen ingericht.
- Daarnaast volgt uit de interviews dat het innovatief aanbesteden door de gemeente nog steeds wordt toegepast. Wel wordt er kritischer nagedacht over de vraag wanneer innovatief aanbesteden geschikt en gewenst is.

Deze conclusies bevestigen het beeld dat wij als college hebben ten aanzien van dit dossier. Midden in de financiële crisis hebben we nagestreefd om samen met marktpartijen op een innovatieve manier onze wegen te onderhouden. Tijdens deze transitie waren onze verwachtingen ten aanzien van de eigen organisatie en ten aanzien van de marktpartijen te hoog gespannen. Daar komt bij dat ten tijde van de onderzochte aanbesteding de gemeente Barneveld met betrekking tot de inkoopfunctie juist in een transitietraject zat op weg naar een breder samengestelde en verder geprofessionaliseerde inkooporganisatie. Dit heeft in 2014 geleid tot de inkoopsamenwerking van de gemeente Barneveld en

Ede. Binnen deze samenwerking is een breed samengesteld team gevormd met de benodigde kennis en specialisaties, waarbinnen zaken als innovatief aanbesteden op een goede wijze zijn geborgd.

Aanbevelingen
In uw aanbevelingen gaat u in op een aantal aspecten zoals organisatie, dossiervorming , kennis en verwachtingsmanagement. Wij stemmen met deze aanbeveling in en zullen deze verder verwerken in onze beleidsuitgangspunten en bedrijfsvoering.
Met deze brief willen wij duidelijke maken op welk wijze het college de aanbevelingen wil oppakken. Daarnaast willen wij u bedanken voor het gedegen onderzoek, de geformuleerde conclusies en de constructieve aanbevelingen. Gelet op het belang van efficiënt en effectief inkopen en aanbesteden verdient dit onderwerp continue aandacht van zowel bestuur als ambtelijke organisatie. Uw rapportage zien wij als een extra impuls.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders gemeente Barneveld

8.2 Nawoord rekenkamercommissie

Wij zijn verheugd met de positieve reactie van het college van de gemeente Barneveld op de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar innovatief aanbesteden groot wegenonderhoud. Eveneens zijn wij verheugd dat het college de aanbevelingen gaat oppakken. Wij zullen met interesse volgen hoe de aanbevelingen verder vorm gegeven worden. Over ongeveer drie jaar zullen wij in een doorwerkingsonderzoek nagaan hoe de aanbevelingen zijn opgepakt en geïmplementeerd. De gemeenteraad zullen we daar over infomeren.

Tot slot willen wij allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek hartelijk danken.

Bijlage 1 - Bronnen

Externe bronnen

- Stichting Aanbestedingsinstituut – langs de meetlat, Resultaten aanbestedingsanalyse 2012.
- https://www.pianoo.nl/nl/energievoorziening-bedrijvenpark-a1-deventer.
- EIB Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017.

Interne bronnen – .zip-file

- Actualisering beleid 2013-2017 uitgebreide versie.
- Annexen bij de vraagspecificatie Groot Onderhoud Wegen.
- BASISO.
- Basisovereenkomst BO 12BOR11 Barneveld versie mei 2013.
- Beoordeling Ballast dialoog 2, beoordeling Bruil dialoog 2, beoordeling Dura Vermeer dialoog 2, beoordeling Roelofs dialoog 2.
- Beoordeling Bruil; beoordeling Roelofs; beoordeling Dura Vermeer; beoordeling Ballas Nedam; beoordeling overzicht DEFINITIEF(puntentelling)
- Collegevoorstel innovatief aanbesteden groot onderhoud wegen 2012.
- E-mail Bruil openstaande € 100 000 -.
- Gemeentelijk aanbestedingsbeleid 2010.
- Initiërend document 754977.
- Memo start opzet werkzaamheden.
- Nota van inlichtingen nr.2 (nav dialoogronde 1).
- 1e nota van inlichtingen behorende bij Overeenkomst 12.
- Nota van inlichtingen nr 2 (nav) dialoogronde 1.
- Nota van inlichtingen nr 3.
- OPNAMEVERSLAG 30-10-13; map foto's opleverpunten 17-10-13; toetsing herstelmaatregelen 24-07-13.
- Raadsbesluit mei 2013 (raadsbesluit.pdf).
- RESULTAAT EN KLACHTEN GROOT ONDERHOUD CONTRACT 2013; OPLEVERPUNTEN GO CONTRACT 15-10-13; Herstelpunten Bruil incl. beoordeling OG 31-03-14.
- Startnotitie innovatief aanbesteden d.d. 11 september 2012.
- Uitnodiging marktconsultatie.
- Vastgestelde taken en verantwoordelijkheden kernteam.
- Verslag markconsultatie 10-10-2012.
- Vragen dialoogronde 1.

Bijlage 2 - Begrippen en afkortingen

Aanbesteden	Aanbesteden is het proces dat vooraf gaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor werken, leveringen en diensten.
Aanbestedende dienst	De Gemeente is een aanbestedende dienst in de zin van de Aanbestedingswet 2012. Daarom is zij verplicht alle overheidsopdrachten die zij te vergeven heeft en waarvan de waarde de "Europese aanbestedingsdrempel[48]" overstijgt, door middel van een (Europese) aanbestedingsprocedure op de markt te zetten.
Aanbestedingsdocumenten	De Aanbestedingsleidraad, de Nota('s) van Inlichtingen, de Contractdocumenten en alle overige documenten die de aanbestedende dienst in het kader van de aanbestedingsprocedure aan de Inschrijvers heeft verstrekt.
Aw 2012	Aanbestedingswet 2012
ARW 2016	Aanbestedingsreglement Werken 2016.
Bestek	Een beschrijving van de opdracht, de eventuele daarbij behorende tekeningen en de voor de opdracht geldende voorwaarden. Een natuurlijke- en/of rechtspersoon die deel uitmaakt van een Combinatie (samenwerkingsverband).
Contractdocumenten	De (concept) overeenkomst met de daarbij behorende bijlagen ter uitvoering van het werk/dienst/levering, of het bestek met de daarbij behorende bijlagen ter uitvoering van het werk.
D&C	Design and Construct. Ontwerp- en uitvoering worden aan één partij door middel van één contract opgedragen.
DBFM	Design, Build, Operate and Maintain. Ontwerp, uitvoering, financiering en onderhoud worden aan één partij door middel van één contract opgedragen.
E&C	Engineering and Construct. Technisch ontwerp en uitvoering worden aan één partij door middel van één contract opgedragen.
Geschiktheidseisen	Eisen met betrekking tot de technische bekwaamheid, de beroepsbekwaamheid en/of financiële draagkracht waaraan een inschrijver dient te voldoen om in aanmerking te komen voor gunning.
Gunningscriteria	De criteria waarop de Inschrijving wordt beoordeeld ende economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) wordt bepaald.

[48] *Leveringen en diensten € 221.000,00 en werken € 5.548.000,00.*

Gunningsbeslissing	De keuze van de Aanbesteder voor de inschrijver met wie hij voornemens is de overeenkomst waarop de procedure betrekking heeft te sluiten, waaronder mede wordt verstaan de keuze om geen overeenkomst te sluiten.
GWW	Grond-, weg- en waterbouw
Inschrijver	Een onderneming of samenwerkingsverband van ondernemingen die een Inschrijving heeft gedaan.
Inschrijving	De aanbieding die door een inschrijver in het kader van een aanbesteding wordt gedaan
Minimumeisen	Knock-out eisen waaraan de inschrijver en diens Inschrijving op het moment van inschrijven moeten voldoen. Als daaraan niet volgt in beginsel uitsluiting van verdere deelname aan de Aanbesteding.
Nota van Inlichtingen	In de Nota van Inlichtingen beantwoordt een aanbesteder de voor de uiterste datum ingediende vragen en klachten van de Ondernemers. Dit is een aanvulling op de eerder gepubliceerde stukken en vormt een onverbrekelijk onderdeel van de aanbestedingsstukken.
Opdrachtnemer	De ondernemer aan wie de realisatie is gegund en opgedragen.
Plan van Aanpak	Document waarin de inschrijver aangeeft hoe hij (extra) kwaliteit kan realiseren en aan de hand waarvan Aanbesteder het kwaliteitsaspect van de Inschrijving beoordeelt.
RAW	Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw). Systematiek die wordt gebruikt om (traditioneel) werkzaamheden op een gestandadiseerde manier uit te vragen en op te dragen.
Uitsluitingsgrond(en)	Omstandigheden die de inschrijver zelf betreffen en waarin hij niet mag verkeren.
UAV(2012)	Uniforme Administratieve Voorwaarden. Paritair opgestelde set juridische voorwaarden voor de uitvoering van een werk waarvan de opdrachtgever het ontwerp heeft verzorgd en tijdens het werk directie voert.
UAVgc(2005)	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten. Paritair opgestelde set juridische voorwaarden voor de uitvoering van een werk waarvan de opdrachtnemer het ontwerp en de uitvoering verzorgd (D&C) en de opdrachtgever meer op afstand staat.

REKENKAMERCOMMISSIE
VALLEI & VELUWERAND

p/a Gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB Barneveld
www.rkvalleienveluwerand.nl

Inlichtingen
Ingrid M.T. Spoor
T 06 20 47 57 14
E i.spoor@barneveld.nl

Datum
3 november 2022

Onderwerp
Doorwerkingsonderzoek innovatief aanbesteden gemeente Barneveld

Bijlagen
1

Aan het college van B&W van de gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB BARNEVELD

Geacht college,

In 2019 heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand een onderzoek uitgevoerd naar de aanbesteding van groot onderhoud wegen in uw gemeente. In mei 2019 hebben wij hierover een rapport aangeboden aan de gemeenteraad, met vijf aanbevelingen (zie bijlage 1). Op 10 juli 2019 heeft uw gemeenteraad besloten om de aan het college gerichte aanbevelingen over te nemen en het college op te dragen de aanbevelingen te verwerken in het aanbestedingsbeleid en de uitvoering ervan.

De rekenkamercommissie kijkt zo'n drie jaar na afronding van een onderzoek terug in hoeverre de aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen in de praktijk zijn gebracht, het zogeheten doorwerkingsonderzoek.

Omdat we binnenkort willen starten met het doorwerkingsonderzoek vragen we het volgende van u:

- een schriftelijke reactie waarin u per aanbeveling aangeeft hoe deze opgepakt en doorgevoerd is;
- relevante ontwikkelingen die bij het implementeren van de aanbevelingen een rol hebben gespeeld;
- relevante nieuwe of gewijzigde beleidsdocumenten sinds medio 2019.

Na ontvangst van uw reactie, gaan wij de informatie bestuderen en zullen we nog enkele interviews houden. De bevindingen en resultaten van het doorwerkingsonderzoek zullen we in een brief, naar verwachting begin 2023, rapporteren aan de gemeenteraad.

We ontvangen uw reactie graag *uiterlijk 28 november 2022* digitaal via de e-mail. Indien deze datum niet haalbaar is, dan horen wij dat graag z.s.m. in verband met onze planning.

Met vriendelijke groet,

De heer drs. J. van Zomeren
Voorzitter rekenkamercommissie

Bijlage 1

Aanbevelingen rekenkameronderzoek innovatief aanbesteden gemeente Barneveld

1. Hanteer het uitgangspunt: beleid, organisatie, contract. Dit houdt in dat een gewenste innovatie (beleid) kennis en kunde nodig heeft (organisatie) om vervolgens te kunnen leiden tot een goed contract, dat op de juiste wijze in de markt kan worden gezet en dat tijdens de uitvoering wordt beheerst.
2. Zorg voor een volledig aanbestedingsdossier waaruit gemaakte keuzen en afwegingen te herleiden zijn. Het dossier moet in ieder geval bestaan uit: 1) inkoopplan, 2) onderbouwing keuze gunningscriteria en gekozen procedure, 3) gunningsadvies met paragraaf over verificatie.
3. Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand aan de aanbesteding voldoende kennis beschikbaar is over de aanbestedingsprocedure. Waar nodig kan externe expertise worden ingehuurd om (tijdelijke) kennis- of ervaringsachterstanden op te lossen. Maak dan vooraf duidelijke afspraken over inzet en kennisoverdracht.
4. Zorg voor kennis van de markt waarin de aanbesteding wordt geplaatst door het houden van marktsessies en -consultaties waarin ontwikkelingen en ideeën uit de markt worden opgehaald. Hierbij kan de handreiking Marktconsultatie van Pianoo worden gebruikt.
5. Bepaal vooraf een duidelijk doel (behoefte en resultaat) met een duidelijke reikwijdte en communiceer dit zowel intern als extern. Informatiebijeenkomsten of het opstellen van een zogenaamde ‘vraagspecificatie algemeen’ waarin dit wordt toegelicht, kunnen hierbij helpen. Specificeer daarnaast zoveel mogelijk functionele eindbeelden. Dit voorkomt dat de inschrijvers zich focussen op technische eisen en dat er discussie ontstaat over zeer specifieke technische eisen, terwijl het eindbeeld daarbij niet is wat de gemeente had gewenst.

Raadhuisplein 2
Postbus 63
3770 AB Barneveld
Telefoon 14 0342
E-mail info@barneveld.nl
Internet www.barneveld.nl
Whatsapp +3161445927

Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Datum:
22 februari 2023

Ons kenmerk:
RKInnAan

Uw brief van:
03 november 2022

Team:
Team Bestuursondersteuning

Behandeld door:
K. Schipstra

Doorkiesnummer
0342495936

Onderwerp:
Rekenkamer Doorwerkingsonderzoek Innovatief Aanbesteden

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

In het kader van uw doorwerkingsonderzoek innovatief aanbesteden in Barneveld heeft u ons gevraagd om de volgende informatie:

1. een schriftelijke reactie waarin wij per aanbeveling aangeven hoe deze is opgepakt en doorgevoerd
2. relevante ontwikkelingen die bij het implementeren van de aanbevelingen een rol hebben gespeeld
3. relevante nieuwe of gewijzigde beleidsdocumenten sinds medio 2019

Met deze brief voorzien wij u van de gevraagde informatie, zoals aangekondigd enige tijd later dan de door u gewenste aanlevering eind november.

U heeft vijf aanbevelingen gedaan die hieronder puntsgewijs behandeld worden.

1. Hanteer het uitgangspunt: beleid, organisatie, contract. Dit houdt in dat een gewenste innovatie (beleid) kennis en kunde nodig heeft (organisatie) om vervolgens te kunnen leiden tot een goed contract, dat op de juiste wijze in de markt kan worden gezet en dat tijdens de uitvoering wordt beheerst.

Eind 2013 is met de gemeente Ede een gezamenlijk inkoopteam aangesteld en kort daarna is het inkoopbeleid vastgesteld. Dit gebeurde in ongeveer dezelfde periode als waarin de onderzochte aanbesteding plaats vond. Eén van de meest recente ontwikkelingen binnen de gemeente, passend bij dit advies, is het organiseren van goed contractmanagement. Niet alleen dient het inkoopproces en het contractbeheer goed te verlopen maar vervolgens ook de uitvoering van de overeenkomst. Hierbij komt het belang van de rol van contractmanagers naar voren. Een plan van aanpak over hoe en wanneer contractmanagement kan worden ingericht is in ontwikkeling.

2. Zorg voor een volledig aanbestedingsdossier waaruit gemaakte keuzen en afwegingen te herleiden zijn. Het dossier moet in ieder geval bestaan uit:
1) inkoopplan, 2) onderbouwing keuze gunningscriteria en gekozen procedure,
3) gunningsadvies met paragraaf over verificatie.

Inkoop hanteert een vaste mappenstructuur bij elke aanbesteding waarbij zij betrokken is. In deze mappen worden alle relevante aanbestedingsstukken opgeslagen zoals een marktonderzoek, het plan van aanpak, het aanbestedingsdocument, de nota's van inlichtingen, het gunningsadvies en de overeenkomst. Met de implementatie van het inkoopproces in het zaaksysteem (naar verwachting in de loop van 2023) betekent dat ook van aanbestedingen waar Inkoop niet direct bij betrokken is, deze relevante stukken centraal zullen worden bewaard.

3. Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie voorafgaand aan de aanbesteding voldoende kennis beschikbaar is over de aanbestedingsprocedure. Waar nodig kan externe expertise worden ingehuurd om (tijdelijke) kennis- of ervaringsachterstanden op te lossen. Maak dan vooraf duidelijke afspraken over inzet en kennisoverdracht.

Met de professionaleringsslag van Inkoop in 2013 zijn inkoopadviseurs aangetrokken die verstand hebben van de mogelijke aanbestedingsprocedures en betreffende het inkoopvak regelmatig deelnemen aan webinars en meetings en aanvullende opleidingen en cursussen volgen. Externe expertise is daarom op het inkoopproces nagenoeg overbodig geworden.

4. Zorg voor kennis van de markt waarin de aanbesteding wordt geplaatst door het houden van marktsessies en -consultaties waarin ontwikkelingen en ideeën uit de markt worden opgehaald. Hierbij kan de handreiking Marktconsultatie van Pianoo worden gebruikt.

Met het aanbestedingsteam wordt vooraf bepaald of marktconsultatie van toegevoegde waarde is. Indien dit het geval is, wordt de marktconsulatie uitgevoerd. Bij de meeste aanbestedingen is geen sprake van een marktconsultatie omdat de inhoudelijk deskundigen in het aanbestedingsteam de markt doorgaans goed kennen.

5. Bepaal vooraf een duidelijk doel (behoefte en resultaat) met een duidelijke reikwijdte en communiceer dit zowel intern als extern. Informatiebijeenkomsten of het opstellen van een zogenaamde ‘vraagspecificatie algemeen’ waarin dit wordt toegelicht, kunnen hierbij helpen. Specificeer daarnaast zoveel mogelijk functionele eindbeelden. Dit voorkomt dat de inschrijvers zich focussen op technische eisen en dat er discussie ontstaat over zeer specifieke technische eisen, terwijl het eindbeeld daarbij niet is wat de gemeente had gewenst.

De opvolging van dit advies komt tot uitdrukking in het voorbereidende werk van de inkoopadviseur en de andere leden van het aanbestedingsteam. Aan de hand van punten in een plan van aanpak en tot nadenken aansporende vragen vervult de inkoopadviseur hierin een belangrijke rol. Het resultaat is een voor alle marktpartijen duidelijk geformuleerde uitvraag. Een duidelijke uitvraag levert doorgaans een duidelijke aanbieding en een duidelijke overeenkomst.

Er zijn geen relevante ontwikkelingen te melden die bij het implementeren van de aanbevelingen een rol hebben gespeeld en ook zijn wat dat betreft geen relevante nieuwe of gewijzigde beleidsdocumenten sinds medio 2019 vastgesteld.

Wij gaan er van uit dat wij hiermee uw vragen naar tevredenheid hebben beantwoord.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

W. Wieringa
secretaris

J.J. Luteijn
burgemeester