

Kwaliteit als uitgangspunt bij aanbesteding



• door Rien Kort

In april is de nieuwe aanbestedingswet van kracht geworden. Het gegeven dat EMVI als gunningscriterium moet worden gehanteerd boven de laagste prijs, is daarbij één van de belangrijkste speerpunten. Twee experts lichten toe waarom dit een goede zaak is.

Een uitstekende oplossing, vindt IGOV-lid Bert van Esch, die tevens werkzaam is bij de gemeente Oosterhout. “Daarmee wordt kwaliteit voor de laagste prijs geplaatst als belangrijkste uitgangspunt.” Volgens hem varen de aannemers ook wel bij de wetswijziging. “Aannemers stonden in de oude situatie wel eens met hun rug tegen de muur. Het aanbesteden kan uitmonden in een ware prijzenoorlog, waarbij er door sommigen wordt getracht om voor een dubbeltje op de eerste rang te belanden.” De vraag blijft dan ook of in dat geval de benodigde kwaliteit is aangetrokken.

Interpretatieverschillen en meerwerk

De meest voorkomende problemen die kunnen ontstaan tussen aannemer en aanbestedder vinden vaak plaats op het gebied van communicatie. “Bij een raamcontract bouw je een onderlinge relatie op, omdat je dan een samenwerking voor de lange termijn aangaat. Bij de meeste aanbestedingen gaat het echter om een kortlopend contact. De onderlinge communicatie krijgt minder kans zich professioneel te ontplooiën, waardoor er sneller interpretatieverschillen kunnen ontstaan. Bij een langlopend contract vinden er meer contactmomenten plaats, en dat komt de uitvoering ten goede.” De aanbestedingsprocedure die bijvoorbeeld loopt via een inkoopafdeling van de aannemer, zorgt vaak voor een afstand tussen de aannemer en de opdrachtgever.

“De inkoopafdeling neemt het bestek door, oordeelt en legt het na de aanbesteding neer bij de uitvoerder van het bedrijf. In de meeste gevallen krijgt die uitvoerder het bestek dan pas voor het eerst onder ogen. De kans is aanwezig dat deze alsnog wordt geconfronteerd met fouten of technische hiaten. Dat kan weer vertraging opleveren en extra kosten met zich meebrengen.” Hoe duidelijk en helder specificaties ook zijn weergegeven in een bestek, interpretatieverschillen en daaruit voortvloeiend meerwerk zijn daarom niet altijd te voorkomen.

Plan van aanpak

Bij de gemeente Oosterhout is sinds de wetswijziging het EMVI-principe leidend geworden bij de aanbesteding van de openbare verlichting. “Naast een prijsopgave vragen we aannemers ook een plan van aanpak in te dienen. Daarin geven zij de wijze van voorbereiding aan, welke planning ze hierbij hanteren en hoe de onderlinge communicatie gaat verlopen in het geval van mogelijke wijzigingen. Als gemeente beoordelen we de diverse punten aan de hand van een rijtje door ons vastgestelde gunningscriteria. Daarna openen we pas de envelop met de prijsopgave. Het ingediende plan van aanpak vormt de uiteindelijke basis voor het definitieve contract tussen ons en de aannemer.”

EMVI-bibliotheek

Het oprichten door IGOV van een zogenaamde landelijke EMVI-bibliotheek zou volgens hem dan ook bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van de aanbestedingsprocedure. “Het is een goed initiatief om met alle gemeenten de koppen bij elkaar te steken en enkele goed gefundeerde criteria en bijbehorende afwegingen te bedenken.” Het zou jammer zijn om niet gebruik te maken van elkaars resultaten, aldus Van Esch. Uit een dergelijke bibliotheek kunnen overheden een keuze maken uit diverse criteria die passen bij hun individuele situaties. “Je moet er alleen voor waken dat niet iedereen allerlei uiteenlopende eisen gaat bedenken voor diverse werkzaamheden. Dan maak je de aannemers helemaal gek. Veel gemeenten voeren de werkzaamheden echter op dezelfde manier uit, dus het gezamenlijk bedenken van een aantal uniforme maatstaven moet toch lukken.”

Sparren

Van Esch geeft zelf alvast een voorzet met het benoemen van enkele normen die in zijn ogen belangrijk zijn: “Een goede voorbereiding is meer dan het halve werk. Dus de

planning, aanvraag van materialen en levertijden zijn de eerste zaken waarover in mijn optiek heldere afspraken moeten worden gemaakt. Het tijdig aangeven van mogelijke afwijkingen of hindernissen bij de werkzaamheden mag

Vooraf belang bij de aannemer met de meest relevante expertise

ook aan het lijstje worden toegevoegd.” De opstart van de uitvoering is de vervolgstap, afstemming van af- en aansluiten van lichtmasten op het netwerk van de netbeheerder, wijze van (deel-)opleveringen per week, het tijdsbestek en de wijze van communiceren bij de gehele uitvoering zijn daarom van groot belang. Van Esch voorziet bij het inrichten van een EMVI-bibliotheek ook de nodige hindernissen die moeten worden genomen: “Het wordt problematisch voor een aannemer als een opdrachtgever allerlei contractvoorwaarden stelt, die haast onmogelijk zijn. Neem bijvoorbeeld de eis dat er sprake moet zijn van social return. Hoe moet dat worden bekostigd? En hoe garandeer je de kwaliteit van het werk als het deels moet gebeuren met personeel dat niet volledig is gekwalificeerd? Wat doe je als een aannemer zijn afspraken niet nakomt? Leggen we dan een boete op? Dat zijn zaken waarover we als gemeenten moeten sparren.”

Prestatie-inkoop

Een nieuwe aanbestedingsfilosofie die de laatste jaren ook steeds meer terrein wint, is Best Value Procurement, ook wel bekend als prestatie-inkoop. Dit Amerikaanse concept werd in de jaren negentig ontwikkeld door professor Dean Kashiwagi en moest de inkoop- én verkooppraktijk vergaande innovatie brengen. In Nederland heeft het gedach-

tengoed een vlucht genomen, mede doordat het door Rijkswaterstaat tijdens de spoedaanpak in praktijk is gebracht. Sindsdien werd prestatie-inkoop steeds vaker toegepast binnen de Nederlandse aanbestedingspraktijk. Kennisnetwerk en inkoopvereniging NEVI en adviesbureau Scenter zijn binnen Nederland de voornaamste aanjagers van deze theorie. Inmiddels heeft de gemeente Amsterdam laten weten serieuze interesse te hebben in deze gunningsfilosofie voor OVL.

Hoogste kwaliteit tegen laagste prijs

Ook hier geldt dat bij de aanbesteding de geboden kwaliteit van de opdrachtnemer leidend is, en niet de laagste prijs. Consultant Sjoerd Posthuma van Scenter: “Het hanteren van de laagste prijs als voornaamste criterium doet veronderstellen dat alle potentiële opdrachtnemers even goed zijn, maar een opdrachtgever heeft vooral belang bij de aannemer met de meest relevante expertise, die optimaal kan bijdragen aan de projectdoelstellingen. Prestatie-inkoop maakt het mogelijk om de hoogste kwaliteit tegen het meest voordelige tarief te realiseren.”

Vakmanschap

Voorwaarde is wel dat het vakmanschap van de leverancier de ruimte krijgt om invulling te geven aan de gewenste plannen. De opdrachtgever formuleert de doelstellingen, de opdrachtnemer bepaalt vervolgens op detailniveau de aanpak. Voor opdrachtnemers brengt prestatie-inkoop ook grote veranderingen met zich mee. Ze moeten interviews ondergaan, waarbij hun zienswijze wordt getoetst op het project. “Daarbij worden de daadwerkelijke uitvoerders van de opdrachtnemer bevraagd, de mensen die een belangrijke rol spelen bij het klaren van de klus.” De vragen worden vooraf niet gedeeld met de aannemers: ze moeten overtuigen door middel van het uiteenzetten van hun visie. Onderdelen zijn het opmaken van een risicodossier, een kansendossier, een werkplanning en de interviews. “Pas als alles helder en concreet is toegelicht en beoordeeld, openen we de enveloppen met daarin de prijsopgaven.”

Doorbreken cirkel

Een voorgekookt en minutieus beschreven bestek van pakweg 300 pagina's lang vormt bij prestatie-inkoop niet langer de basis voor een aanbesteding. Sterker nog, de rolverdeling van de betrokken partijen worden zelfs omgedraaid. “Een opdrachtnemer moet een goed onderlegde prestatieonderbouwing en een uitgekiend risicomanagement in de steigers zetten. Dat zijn de twee belangrijkste eisen die worden gesteld. Als deze degelijk zijn ingevuld, dan is het risico op problemen bij de uitvoering nihil. Mochten die toch de kop opsteken, dan is het aan de opdrachtnemer om zijn verantwoording te nemen.” De relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers heeft in de afgelopen 25 jaar veel strubbelingen gekend, aldus Posthuma. “Het vertrouwen is een beetje zoekgeraakt. De

bestekken werden alsmaar dikker om de kans op meerwerk te vermijden. De opdrachtnemers zagen zich meer en meer gedwongen om met steeds lagere biedingen opdrachten binnen te slepen, anders liepen ze het risico dat die aan hun neus voorbij zouden gaan. Er ontstond onderling wantrouwen, dat werd aangewakkerd door de structuur van de huidige aanbestedingscultuur. Met prestatie-inkoop kan die cirkel worden doorbroken.” Wilt u als overheid of als bedrijf mee praten over het vormen van de EMVI bibliotheek? Stuur dan een mail naar info@igov.nl.

IGOV Kort

- IGOV is het traject UCON gestart, hiermee moet worden bewerkstelligd dat er op termijn alleen nog solo kabelnetten voor OVL worden aangelegd, hetzij door en van de netbeheerder, hetzij door en van de overheid.
- IGOV Innovatie Platform heeft een OVL-paviljoen op de LedExpo-beurs op 5 en 6 februari in Utrecht. Rond het paviljoen staan stands en binnen het paviljoen worden lezingen gegeven.
- De voortgang van het IGOV-project “OVL 2030” is te volgen op de website www.igov.nl/innovatieplatform.