Universiteit Twente

Het gebruik van procescriteria door gemeenten

Een onderzoek naar de barrières en de best practices die Nederlandse gemeenten ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit

Afstudeerscriptie

Status: Definitief

In samenwerking met:

25 februari 2008
T. van Zeeburg

Het gebruik van procescriteria door gemeenten

Een onderzoek naar de barrières en de best practices die Nederlandse gemeenten ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit

Document:	Afstudeerscriptie	
Afstudeercommissie:	prof.dr.ir. A.G. Dorée	(voorzitter)
	drs.ing. J. Boes	(begeleider universiteit)
	drs. O.J. Lussenburg	(begeleider DHV)
	ing. J. Torenbosch	(begeleider DHV)

Auteur/student:	ing. T. van Zeeburg
Studentnummer:	S0048690
Instelling:	Universiteit Twente, Civiele Techniek
	Afstudeerrichting Construction Management & Engineering

Status:	Definitief
Laatst gewijzigd:	25 februari 2008

Plaats:	Groningen
Informatie:	thijs.vanzeeburg@dhv.com

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek met de titel “Het gebruik van procescriteria door gemeenten, Een onderzoek naar de barrières en de best practices die Nederlandse gemeenten ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit”. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd ter afronding van mijn studie Civiele Techniek aan de Universiteit Twente.

Dit rapport is gericht aan Nederlandse gemeenten. Het rapport kan bijdragen aan het vergroten van de kennis omtrent het aanbesteden op de economisch meest voordelige inschrijving. In dit onderzoek aanbevelingen gedaan om barrières te doorbreken, zodat steeds meer gemeenten in staat zijn om proceskwaliteit te operationaliseren.

Een woord van dank gaat uit naar de deelnemers in mijn afstudeercommissie, prof. dr. ir. A.G. Dorée, drs. ing. J. Boes, drs. O.J. Lussenburg en ing. J. Torenbosch. Ook wil ik mijn dank uitspreken naar de diverse personen die ik tijdens dit onderzoek heb mogen interviewen. Speciale dank gaat uit naar de vrienden en familie in mijn directe omgeving die mij gedurende het afstudeertraject altijd hebben gesteund. Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle personen die op een andere wijze een bijdrage hebben geleverd aan het tot stand komen van deze scriptie.

Thijs van Zeeburg
Groningen, februari 2008

Samenvatting

Nederlandse gemeenten hebben steeds meer de behoefte om bij het aanbesteden van infrastructuur te beoordelen op zowel de prijs als de kwaliteit; ook wel de Economisch meest voordelige Inschrijving (hierna: EmvI) genaamd. Kwaliteit kan geoperationaliseerd worden door het vaststellen van diverse criteria. Gemeenten ervaren objectieve procescriteria als lastig vast te stellen en te beoordelen. Door de veranderende wijze van aanbesteden (EmvI in plaats van laagste prijs) is het aannemelijk dat er bij gemeentelijke organisaties weerstand optreedt.

Uit dit onderzoek is gebleken dat Nederlandse gemeenten op verschillende wijzen omgaan met het operationaliseren van proceskwaliteit en op te delen zijn in drie groepen:

- Bewuste Onbekwame Gemeenten (afgekort met 'BOG'). Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren, maar zijn door diverse barrières onbekwaam in de implementatie ervan.
- Bewuste Bekwame Gemeenten (afgekort met 'BBG'). Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren en zijn bekwaam in de implementatie ervan.
- Neutrale Gemeenten (afgekort met 'NG'). Deze gemeenten hebben niet de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Implementatie is derhalve irrelevant en NG leveren geen bijdrage aan dit onderzoek.

De onbekwaamheid van BOG is een gevolg van de organisatorische en inhoudelijke barrières die zij ondervinden. Deze groep gemeenten geeft aan dat zij inschrijvingen graag op de procescriteria 'planning', 'fasering', 'communicatie' en 'verkeersmanagement' zouden willen beoordelen.
Om de barrières van BOG weg te nemen zijn de BBG in een benchmark als best practices gedefinieerd. BBG ondervinden immers geen barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Merkwaardig genoeg komt uit het onderzoek naar voren dat BBG het viertal procescriteria 'planning', 'fasering', 'communicatie' en 'verkeersmanagement' veelvuldig gebruikt. Deze komen exact overeen met de BOG. BOG vallen snel terug op vertrouwde, routinematige uitvoering van werkzaamheden. Aan de hand van de best practices geconcludeerd worden dat de barrières het gevolg zijn van twee oorzaken: (1) het gebrek aan tijd, capaciteit en financiële middelen en (2) het gebrek aan kennis en ervaring. BBG hebben kennis en ervaring beschikbaar die BOG nodig hebben om hun barrières te slechten. BOG moeten investeren in kennis en ervaring door kennis met BBG te delen. BOG en BBG dienen onderling van elkaar te leren. Een andere optie is het inhuren van kennis door detacheringen.

In tegenstelling tot BOG hebben BBG een werkwijze ontwikkeld waarmee procescriteria kunnen worden geobjectiveerd. Om een infrastructureel werk op basis van EmvI aan te besteden en proceskwaliteit te operationaliseren, is het aan te bevelen om ten aanzien van de gunningscriteria vier stappen te doorlopen: concretiseren van de beoordelingsrichting, het vaststellen van procescriteria, het vaststellen van aspecten en het vaststellen van een aspectbeschrijving.

Summary

Dutch municipalities have more and more the need put out to contract infrastructure on both the price and quality; also called/named the most economic tender. Quality can be operationalised by appointing several criteria. Municipalities find it difficult to appoint and assess objective process criteria (the most economic tender instead of lowest price) it is possible that municipalities have to cope with internal resistance when changing the manner of tendering.

From this research it has become clear that Dutch municipalities use the method of operationalising process quality in several ways. They can be divided into three groups:

- Aware incompetent municipalities (shortened with 'BOG'). These municipalities have the wish to operationalise process quality, but are unable to implement this because of several barriers.
- Aware competent municipalities (shortened with 'BBG'). These municipalities have the wish to operationalise process quality and are competent in implememting it.
- Neutral municipalities (shortened with 'NG'). These municipalities do not have the wish to operationalise process quality. Implementation is therefore irrelevant and NG have no contribution to this research.

The incompetence of BOG is a consequence of the organisational and content-related barriers, which they experience. This group of municipalities indicates that they gladly want to assess the process criteria 'planning', 'phasing', 'communication' and 'movement management'. To remove the barriers of BOG, the BBG have been defined as best practices. BBG experience no barriers at operationalising process quality. Remarkably enough, they frequently define and use the process criteria 'planning', 'phasing', 'communication' and 'movement management'. These correspond exactly to the BOG. BOG rapidly fall back on trusted, routine implementation of activities. The best practice method shows us that the barriers are the consequence of two causes: (1) the lack of time, capacity and financial resources and (2) the lack of knowledge and experience. BBG have knowledge and experience necessary for BOG to level their barriers. BOG must invest in knowledge and experience by sharing knowledge with BBG. BOG and BBG must learn from each other. Another option is engaging knowledge by posting.

In contrast to BOG, the BBG have developed a working method with which process criteria can be objectified. To tender a work concerning the infrastructure on the most economic tender and to operationalise process quality, it is recommended with respect to the award criteria to pursue the following steps: concretise appraisal direction, determine process criteria, determine aspects and determine aspect description.

Inhoudsopgave

PAGINA

Voorwoord iii
Samenvatting iv
Summary v

1 ::. HET ONDERZOEK 1

1.1 ACHTERGROND VAN HET AANBESTEDEN 1
1.2 WAAROM AANBESTEDEN? 1
1.3 ONVREDE BIJ GEMEENTEN 2
1.4 PROBLEEM- EN DOELSTELLING 3
1.5 AFBAKENING ONDERZOEKSVELD 4
1.6 ONDERZOEKSVRAGEN 7
1.7 ONDERZOEKSONTWERP 8
1.8 WAARDE VAN HET ONDERZOEK 9

2 ::. HET OPERATIONALISEREN VAN PROCESKWALITEIT IN THEORIE 10

2.1 ECONOMISCH MEEST VOORDELIGE INSCHRIJVING (EMVI) 10
2.2 OPERATIONALISEREN VAN PROCESKWALITEIT 12
2.2.1 Kwaliteit 12
2.2.2 Proceskwaliteit 13
2.3 JURIDISCH AANBESTEDINGSKADER 14
2.3.1 Algemene beginselen 14
2.3.2 Objectiviteit en regelgeving 15
2.3.3 Terminologie bezien vanuit de literatuur 16
2.4 WEERSTAND TEGEN VERANDERINGEN 19
2.4.1 De gemeentelijke organisatie 19
2.4.2 Weerstand en soort(en) verandering 20
2.4.3 Mogelijke barrières 21
2.5 SAMENVATTING 22

3 ::. KENMERKEN BENCHMARK EN CATEGORISERING GEMEENTEN 24

3.1 OPZET BENCHMARK 24
3.2 UITKOMSTEN BENCHMARK 26
3.2.1 Laagste prijs versus EmvI 26
3.2.2 Categorisering gemeenten 27
3.3 NEUTRALE GEMEENTEN (NG) 29
3.4 SAMENVATTING 30

4 ::. BEWUSTE ONBEKWAME GEMEENTEN: DE BARRIÈRES IN DE PRAKTIJK 32

4.1 KENMERKEN BOG 32
4.2 OPSOMMING BARRIÈRES BOG 33
4.3 DE ORGANISATIE ALS BARRIÈRE 33
4.3.1 Aanbestedingsprocedure EmvI 33
4.3.2 Tijdsdruk 33
4.4 DE MEDEWERKER ALS BARRIÈRE 34
4.4.1 Angst voor juridische gevolgen 34
4.4.2 Objectiviteit ten aanzien van procescriteria 34
4.5 SAMENVATTING 35

5 ::. BEWUSTE BEKWAME GEMEENTEN: DE BEST PRACTICES IN DE PRAKTIJK 37

5.1 KENMERKEN BBG 37
5.2 AANDACHTSPUNTEN BIJ HET OPERATIONALISEREN VAN PROCESKWALITEIT 38
5.3 VASTGESTELDE PROCESCRITERIA BBG 38
5.3.1 Planning 38
5.3.2 Verkeersmanagement 39
5.3.3 Fasering 40
5.3.4 Communicatie 40
5.3.5 Overige procescriteria 40
5.4 CASUS PROJECT GEMEENTE ASSEN 41
5.4.1 Kenmerken project 42
5.4.2 Vastgestelde procescriteria 42
5.4.3 Vastgestelde beoordelingsaspecten 43
5.4.4 Objectivering van de procescriteria 45
5.4.4.1 Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting 45
5.4.4.2 Stap 2: vaststellen procescriteria 46
5.4.4.3 Stap 3: vaststellen aspecten 46
5.4.4.4 Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving 47
5.5 VALIDITEIT VAN DE BEST PRACTICES 48
5.6 SAMENVATTING 49

6 ::. ANALYSE: VAN BOG NAAR BBG 50

6.1 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN TUSSEN BOG EN BBG 50
6.2 DE OORZAKEN WAAROM BOG GEEN BBG ZIJN 51
6.2.1 Organisatorische barrières 51
6.2.2 Inhoudelijke barrières 52
6.3 HOE WORDT EEN BOG EEN BBG? 53
6.3.1 Investeren in tijd, capaciteit en financiële middelen 53
6.3.2 Investeren in kennis en ervaring 54
6.3.3 Vaststellen van geobjectiveerde procescriteria 54
6.4 SAMENVATTING 56

7 ::. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 58

7.1 CONCLUSIES 58
7.2 AANBEVELINGEN VOOR BOG 59
7.2.1 Organisatorische barrières 59
7.2.2 Inhoudelijke barrières 59
7.2.3 Aanbevelingen ten aanzien van het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria 60
7.3 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK 61

LITERATUURLIJST 62

Bijlage I: Gebruikte termen, definities en afkortingen ..... A
Bijlage II: Vragenlijst benchmark ..... B
Bijlage III: Personalia afstudeercommissie C
Bijlage IV: Rapportage onderzoeksopzet ..... D

1 ::. Het onderzoek

Het eerste hoofdstuk is de inleiding van het onderzoek waarin aandacht wordt besteed aan de betekenis en het doel van aanbesteden en de actoren die bij dit proces betrokken zijn. Daarnaast zullen de probleem- en doelstelling worden beschreven waarmee een aanzet wordt gegeven tot het onderwerp van dit onderzoek: *het operationaliseren van proceskwaliteit.*

1.1 Achtergrond van het aanbesteden

Wanneer iemand een voornemen heeft om bepaalde producten aan te schaffen of om een bepaalde dienst te laten verrichten, zal hij er in de regel belang bij hebben om dat zo goed (kwaliteit) en voordelig (prijs) mogelijk te laten realiseren. Om dat te bereiken zal de betreffende persoon veelal prijsoffertes opvragen om vervolgens met de voor hem beste en voordeligste aanbieder een overeenkomst te sluiten.
Op dezelfde wijze is de Nederlandse staat binnen de bouwsector verantwoordelijk voor het aanschaffen c.q. realiseren van bepaalde producten of het laten verrichten van bepaalde diensten.
Binnen de Nederlandse bouw neemt de grond-, wegen-, en waterbouwsector (gww-sector) een speciale positie in. Het is namelijk een sector waarbij het overgrote deel van de opdrachten afkomstig is van publieke overheden. De gww-sector kenmerkt zich door het aanbesteden van werken, diensten en leveringen. Hierdoor is er sprake van een grote hoeveelheid aanbestedende diensten, waarbij dit onderzoek zich alleen richt op het aanbesteden van infrastructurele werken.
In dit onderzoek zal hoofdzakelijk worden ingegaan op werken in stedelijke gebieden en/of werken die worden gerealiseerd in een complexe omgeving waarbij omgevingsfactoren invloed hebben op het verloop van het project. Een onderdeel van de totstandkoming van een werk is het inkoopproces; de overheid moet immers het product 'infrastructuur' (in)kopen. Het inkopen van infrastructuur wordt aanbesteden genoemd.

> Een werk kan omschreven worden als een product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen [Brackmann 2004].

> Aanbesteden betekent het creëren van een 'ad hoc' markt[1] en is het proces van oproepen, beoordelen en selecteren van aanbieders en aanbiedingen. Het doel is het selecteren van een aanbieder en aanbieding die het beste voldoet aan vooraf gestelde criteria[2].

Ondernemers, zoals een aannemer, bouwbedrijf en/of bouwcombinatie, treden op als opdrachtnemer en kunnen op een werk inschrijven door het doen van een aanbieding. Onder opdrachtgevers worden in dit onderzoek de Nederlandse gemeenten verstaan.

1.2 Waarom aanbesteden?

Particuliere opdrachtgevers, zoals bedrijven, kunnen een willekeurige keuze maken tussen verschillende opdrachtnemers. Zij zijn, in tegenstelling tot gemeenten, niet verplicht om aan te besteden. De keuze kan gemaakt zijn omdat het 'klikt' tussen beide partijen of omdat er eerdere goede ervaringen met de opdrachtnemer zijn opgedaan.

[1] Oratie prof.dr. W.G.Ph.E. Wedekind, 13-12-2000

[2] Boes, dr.ing. J., Doree, prof.dr.ir.ing. A.G. (2007). *Het uit- en aanbestedingsbeleid van decentrale overheden in Noord-Nederland.*

Binnen de Europese Unie (EU) zijn daarentegen een aantal opdrachtgevers 'aanbestedingsplichtig', zoals de staat, provincies, waterschappen maar ook een groot aantal publieksrechtelijke instellingen als ziekenhuizen, woningcorporaties en scholen. Het betreft hier publieke opdrachtgevers, dus ook gemeenten zijn verplicht om aan te besteden.
De EU heeft aanbestedingsrichtlijnen opgesteld voor het tot stand komen van een interne markt en om binnen de EU een vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Naar gelang de geschatte aannemingssom van de opdracht, heeft een gemeente keuze uit verschillende aanbestedingsprocedures (ARW 2005, art 1.4.2). Dit onderzoek beperkt zicht tot de openbare aanbestedingsprocedure. Een aanbesteding volgens de openbare procedure is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt, waarbij voor iedere ondernemer vrij staat om in te schrijven. Het openbaar aanbesteden impliceert een objectieve en transparante marktbenadering en een zorgvuldige besteding van maatschappelijk geld; iedere geschikte opdrachtnemer mag immers inschrijven, waarna een marktconforme aanbieding tot stand komt. Voor opdrachtnemers garandeert aanbesteden openheid bij de gunning van publieke opdrachten en gelijkheid van kansen. Dus ook nieuwkomers op de markt krijgen kansen, omdat per opdracht wordt beoordeeld welke opdrachtnemer de beste aanbieding doet.

1.3 Onvrede bij gemeenten

Voorbeeld: *Op het internet worden vijf tweedehands auto's met identieke specificaties aangeboden. De aanbieders stellen dat de auto in uitstekende staat is. Zou u dan op grond van die informatie de koop willen sluiten? Durft u zonder testrit een besluit te nemen (op basis van de gedane belofte)? Zou u dan zonder meer kiezen voor de goedkoopste aanbieder?*

Een auto op die informatie aanschaffen lijkt u misschien uiterst risicovol. Toch is aanbesteding van werken, zoals in de bouw gangbaar is, niet veel anders (Dorée, 2001). Het aanbesteden op alleen laagste prijs brengt daarnaast het volgende risico met zich mee: de opdrachtnemer die de grootste fouten maakt in het beprijzen van de onzekerheden en risico's (lees: het meest onderschat) krijgt vaak het werk (Dorée & de Ridder, 2003).
Het aanbesteden heeft dus een keerzijde. Vaak betreft het een omvangrijke procedure en kost het de gemeente veel tijd en geld. Verder kan het een vertrouwensrelatie met een opdrachtnemer verbreken, omdat de opdrachtgever kiest voor het creëren van concurrentie. Maar bovenal moet een opdrachtgever bij zeer lage inschrijvingen, waarbij alleen gegund wordt op de laagste prijs, tot op zekere hoogte nog maar afwachten wat zij voor dat bedrag krijgt.

De opdrachtgever koopt bij een aanbesteding geen product maar een belofte. De aanbieding van de opdrachtnemer bevat namelijk geen fysiek product, omdat het werk nog gerealiseerd moet worden.

Naast de belofte ten aanzien van de inkoop van een eindproduct, kan het uitvoeringsproces bij de bouw van éénzelfde product op zeer verschillende wijzen verlopen. Bij de aanleg van infrastructurele werken zijn overlast, hinder en stremmingen eerder regel dan uitzondering. Een nieuw infrastructureel werk moet immers in de bestaande omgeving worden ingepast.
Een opdrachtgever is er bij gebaat dat het uitvoeringsproces beheersbaar verloopt, maar kan hier bij gunning op de laagste prijs weinig op sturen, omdat dit proces voor een groot deel afhankelijk is van de uitvoerende opdrachtnemer. Het is daarom niet vreemd dat gemeenten andere criteria dan alleen

de prijs bij een aanbesteding willen toepassen. Uit het vooronderzoek blijkt dat er onder lagere overheden een grote bereidheid bestaat voor het toepassen van criteria ánders dan de laagste prijs en het kunnen beoordelen van de kwaliteit van het uitvoeringsproces. Bij veel opdrachtgevers heerst er namelijk ontevredenheid over het door de opdrachtnemer gehanteerde uitvoeringsproces.

Vanwege de aanbestedingsplicht – en de bijbehorende regelgeving – is het een gemeente in veel gevallen verboden 'op gevoel' een opdrachtnemer te selecteren, waardoor zij niet in staat is om de in haar ogen ´beste opdrachtnemer´ te kiezen. Een opdrachtgever kan bij een openbare aanbesteding dus niet zonder meer kiezen voor een bepaalde opdrachtnemer.
Maar hoe krijgt een gemeente bij een openbare aanbesteding vervolgens een opdrachtnemer op het werk, waarbij in redelijkheid van de opdrachtnemer verwacht kan worden dat hij het uitvoeringsproces volgens gemeentelijke wens en behoefte hanteert?

Het beoordelen van de kwaliteit van het uitvoeringsproces zou uitkomst kunnen bieden.

Als een opdrachtgever niet wil gunnen op alleen de (laagste) prijs, wordt vanuit de reglementen bepaald dat moet worden gegund op het criterium 'Economisch meest voordelige Inschrijving' (EmvI). Bij de keuze voor dit criterium kan bij de gunning een aanbieding worden beoordeeld op andere criteria dan alleen de prijs, zie het schematische figuur 1.1. Het beoordelen van andere criteria betekent een veranderende aanbestedingswijze en dus ook een andere werkwijze; hier wordt later in het onderzoek op teruggekomen.

Figuur 1.1 – Verandering van gunningscriterium

Als gevolg van bovenstaande verandering is het voor een opdrachtgever mogelijk geworden om een aanbieding onder meer te beoordelen op kwaliteit van het uitvoeringsproces. Deze beoordeling van proceskwaliteit moet plaatsvinden door middel van vooraf door de opdrachtgever vastgestelde criteria. Deze criteria worden in dit onderzoek procescriteria genoemd.

1.4 Probleem- en doelstelling

Door het vaststellen van procescriteria kan proceskwaliteit beoordeeld en dus geoperationaliseerd worden. Op EmvI aanbesteden lijkt eenvoudig, maar de praktijk blijkt weerbarstiger. Een veel gehoorde klacht van gemeenten is dat ze barrières ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit en worstelen met kwaliteit als gunningscriterium (Boes & Dorée, 2007), zie het schematische figuur 1.2.

Figuur 1.2 – Geen succesvolle verandering van gunningscriterium

De volgende probleemstelling kan daarom worden geformuleerd:

Probleemstelling:
Nederlandse gemeenten ondervinden barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit

Als gevolg van de aanwezige barrières zijn gemeenten niet in staat om de economische meest voordelige inschrijving (oftewel de 'beste inschrijving') te selecteren, waardoor de gemeente gedwongen wordt om te gunnen op de laagste prijs. De vraag die direct bij u opkomt is: welke barrières ondervinden de gemeenten dan zoal bij het operationaliseren van proceskwaliteit?
Om antwoord op die vraag te kunnen geven, dient inzicht te worden verkregen in de manier waarop gemeenten in de praktijk met het operationaliseren van proceskwaliteit omgaan en of er tussen gemeenten onderling verschil bestaat in de toepassing ervan.

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Doelstelling:
Het doen van aanbevelingen voor het verminderen dan wel wegnemen van de barrières die gemeenten ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit, door het aan de hand van een benchmark inzichtelijk maken van (1) de bestaande barrières en (2) de 'best practices'.

In het onderstaande relatie diagram is aangegeven op welke wijze de doelstelling een bijdrage zal leveren aan de problematiek uit de probleemstelling. De verschillende onderdelen zijn in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

Schema 1.3 – Oorzaak-gevolg-diagram

Figuur 1.3 geeft aan dat door het inzichtelijk maken van de succesfactoren van de 'best practices', de bestaande barrières bij gemeenten verminderd kunnen worden, met als gevolg dat deze gemeenten beter in staat zijn om proceskwaliteit te operationaliseren en bij een aanbesteding de mogelijkheid hebben om te gunnen op de economisch meest voordelige inschrijving.

1.5 Afbakening onderzoeksveld

Ter afbakening van het onderzoeksveld, wordt in deze paragraaf ingegaan op de begrippen die het kader schetsen voor het onderzoek.

Gemeente als opdrachtgever
Onder opdrachtgevers worden in dit onderzoek de Nederlandse gemeenten verstaan. Ongeveer 70% van de bouwproductie voor de overheid komt voor rekening van de lagere overheden. Het overgrote deel van deze lagere overheden wordt vertegenwoordigd door de Nederlandse gemeenten. Daarnaast speelt in een gemeente de omgeving dikwijls een belangrijke rol bij de uitvoering van werken. Hierdoor is deze groep opdrachtgevers voor dit onderzoek zeer geschikt.

Kwaliteit van het proces

In de vorige paragraaf is het begrip proceskwaliteit geïntroduceerd. Dit houdt in dat dit onderzoek zich enkel richt op de kwaliteit van het uitvoeringsproces zoals dat door de opdrachtnemer ingericht zal worden. Er is dus duidelijk sprake van de kwaliteit van het proces.

De kwaliteit van het product wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, wat inhoudt dat in dit onderzoek niet wordt ingegaan op kwaliteit van fysieke producten, zoals de betonverdichting of het gebruik van duurzame materialen.

Regelgeving

Op het aanbesteden is wet- en regelgeving van toepassing. Onder regelgeving wordt in dit onderzoek zowel nationale als Europese - van het op aanbesteden van werken van toepassing zijnde - regelgeving verstaan. Regelgeving is ontstaan om aanbestedingen in goede banen te leiden. Om tot een goede formulering van criteria te komen, is het van belang kennis te nemen van de Europese wet- en regelgeving. Op het aanbesteden van werken is vanaf 31 maart 2004 de Richtlijn 2004/18/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten van toepassing. Deze richtlijn is bestudeerd op de mogelijkheden van het vaststellen van procescriteria bij openbare aanbestedingen.

De Richtlijn 2004/18/EG is op nationaal niveau doorvertaald naar de in oktober 2005 uitgegeven Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005). Het ARW 2005 zal op korte termijn plaats moeten maken voor een nieuwe nationale aanbestedingswet. In tegenstelling tot de vier bouwdepartementen zijn gemeenten niet verplicht het ARW 2005 toe te passen. Daar zal door de nieuwe aanbestedingswet verandering in komen. De verwachting is dat de inhoud van deze nieuwe wet, als gekeken wordt naar de momenteel beschikbare nationale aanbestedingsreglementen, het minst zal afwijken van de ARW 2005 en een nationale vertaling van de Richtlijn 2004/18/EG zal zijn. Op nationaal niveau zal in dit onderzoek daarom uitgegaan worden van de omschrijvingen zoals aangegeven in het ARW 2005.

Beoordeling van aanbiedingen: “wat”

Het aanbesteden is een inkoopproces en derhalve een onderdeel van het totale bouwproces. Het realiseren van een werk doorloopt verschillende fasen. Bij een traditioneel project vindt de aanbesteding na de ontwerpfase en vóór de uitvoeringsfase plaats, zie figuur 1.4.

Figuur 1.4 - Overzicht projectfasen in relatie tot de aanbesteding

Het vaststellen van procescriteria betreft de voorbereiding van een aanbesteding en het schrijven van enkele contractdocumenten. Het is belangrijk een duidelijk verschil aan te brengen tussen “hoe” en “wat” er bij een aanbesteding wordt beoordeeld.

Onderstaand figuur is afkomstig uit het onderzoek van Koper (2005). Zijn doelstelling luidde “het doen van aanbevelingen voor verbetering van beoordelingsmethodieken voor objectivering van het beoordelingsproces bij het bepalen van de ‘economisch voordeligste aanbieding’ bij aanbesteding van D&C werken in de Nederlandse publieke infrastructurele bouwsector”. Zijn onderzoek gaat voornamelijk in op “hoe” aanbiedingen worden beoordeeld, zie figuur 1.5.

Figuur 1.5 – Beoordeling aanbesteding

Het voorliggende onderzoek gaat in op “wat” er van een aanbieding wordt beoordeeld. Met andere woorden: op basis van welke procescriteria wordt de aanbieding beoordeeld? De procedure omtrent het aanbesteden op EmvI wordt doorgaans omschreven in een separaat op te stellen aanbestedingsdocument genaamd de aanbestedingsleidraad.

Criteria

Het gunningscriterium is het criterium waarop de aanbieding van de inschrijvende partij bij een aanbesteding zal worden getoetst; met andere woorden: de eigenschappen waaraan het te leveren product of de te leveren dienst dient te voldoen [Wedekind, 2000]. Gunningscriteria moeten niet worden verward met selectiecriteria. Selectiecriteria zeggen iets over de aanbieder, terwijl gunningscriteria iets zeggen over de aanbieding. In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op gunningscriteria.

1.6 Onderzoeksvragen

Door het vaststellen en beantwoorden van enkele onderzoeksvragen wordt de doelstelling van dit onderzoek bereikt en kunnen oplossingen worden aangedragen voor de in dit onderzoek geformuleerde probleemstelling. De vragen zijn:

1 Wat zijn vanuit de theorie de mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit bij een aanbesteding? (hoofdstuk 1 en 2)

1.1 Wat wordt er verstaan onder EMVI?

1.2 Wat wordt er in erkende literatuur geschreven over het operationaliseren van proceskwaliteit bij aanbesteden?

1.2.1 Waarom dient er proceskwaliteit geoperationaliseerd te worden en wat zijn daarbij de aandachtspunten?

1.2.2 Welke begrippen spelen een rol bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

1.3 Wat wordt er in erkende literatuur geschreven over barrières in (gemeentelijke) organisaties?

1.4 Wat leert de vigerende wet- en regelgeving ons over (barrières bij) het operationaliseren van proceskwaliteit?

1.4.1 Wat zijn volgens de nationale en Europese aanbestedingsregelgeving de verplichtingen en aandachtspunten bij het vaststellen van criteria bij een gunning op EMVI?

1.4.2 Welke relevante nationale en Europese jurisprudentie is er beschikbaar over het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

1.4.3 Waarom dienen procescriteria geobjectiveerd te worden?

2 Op basis van welke eigenschappen kan er onderscheid tussen gemeenten worden gemaakt ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit? (hoofdstuk 3)

2.1 Wat is de mening van gemeenten ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit?

2.2 Wat is de ervaring van gemeenten ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit?

3 Wat blijken in de praktijk de barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit? (hoofdstuk 4)

3.1 Waarom stellen gemeenten geen criteria vast bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

3.2 Wat is de reden dat een aantal criteria niet worden vastgesteld?

3.3 Welke problemen ervaren gemeenten bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

4 Wat blijken in de praktijk de best practices bij het operationaliseren van proceskwaliteit? (hoofdstuk 5)

4.1 Welke criteria worden door gemeenten vastgesteld bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

4.2 Waarom worden deze criteria vastgesteld?

4.3 Op welke wijze zijn criteria opgedeeld in subcriteria en beoordelingsaspecten?

4.4 Welke informatie over het operationaliseren van proceskwaliteit is af te leiden van reeds uitgevoerde projecten?

5 Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om gemeenten in staat te stellen de barrières die zij ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit te overwinnen? (hoofdstuk 6)

1.7 Onderzoeksontwerp

Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen die zijn weergegeven in het onderzoeksmodel[3], schema 1.6. Dit onderzoek is grofweg op te delen in drie delen. Een theoretisch deel (literatuur en regelgeving), een empirisch deel (barrières en best practices) en een analyse van deze gegevens.
In het onderzoeksmodel is met verticale lijnen een vergelijking tussen onderwerpen aangegeven, die via de horizontale lijnen leiden tot een (volgende) conclusie of uitwerking.

Schema 1.6 Onderzoeksmodel

Het theoretische gedeelte (hoofdstuk 1 en 2) bestaat uit een verkenning van de omgeving waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt. Hieronder vallen zowel de inhoudelijke betekenis van proceskwaliteit en de van toepassing zijnde regelgeving, alsmede algemene theorie over barrières binnen organisatie en weerstand tegen veranderingen. De hiervoor benodigde informatie is afkomstig uit literatuur, beleidsdocumenten en vakbladen. Tevens is het internet veelvuldig geraadpleegd als informatiebron.
Het empirische deel bestaat uit een benchmark onder de 100 grootste Nederlandse gemeenten. Uit deze benchmark blijkt dat gemeenten verschillend met de operationalisering van proceskwaliteit omgaan. Diverse gemeenten ondervinden daarbij barrières. Er zijn echter ook een aantal gemeenten die geen barrières ondervinden en worden derhalve de best practices genoemd. Verder wordt een tweetal projecten nader bestudeerd waarbij de gunning op basis van EMVI heeft plaatsgevonden.
In het derde deel, de analyse, worden de barrières en de best practices bij elkaar gebracht en met elkaar vergeleken. Hieruit komen aanbevelingen naar voren voor het verminderen dan wel wegnemen van de geconstateerde barrières.

[3] Verschuren, P en Doorewaard, H, Het ontwerpen van een onderzoek, pag. 47-49

1.8 Waarde van het onderzoek

Het aanbestedingsrecht ontwikkelt zich sneller dan ooit. De contouren van het aanbestedingsrecht worden dan ook steeds duidelijker en dat is voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers van groot belang[4].

Een greep uit recente rechtspraak:

- Gunningscriteria kunnen tijdens de aanbesteding niet worden gewijzigd.
- Alle inschrijvers moeten in staat zijn om de gunningscriteria op dezelfde wijze te interpreteren.
- Als het gunningscriterium de economisch meest voordelige inschrijving is waarbij sprake is van sub-gunningscriteria, dan moet voor de inschrijving de rangorde bekend zijn van het gewicht dat aan de verschillende subcriteria wordt toegekend.
- Alle aanbestedingen moeten voldoen aan de algemene beginselen van het aanbestedingrecht: non-discriminatie, objectiviteit en transparantie.
- Maar ook moet inzicht worden verschaft in de gehele procedure van de aanbesteding; dat betekent onder meer dat inschrijvers de gelegenheid moet worden gegeven om de bij de gunning gehanteerde methode objectief te toetsen.

Conclusie: het aanbestedingsrecht is volop in beweging.

Dit onderzoek belicht een klein onderdeel van de aanbestedingsfase; de snel vrijkomende jurisprudentie geeft aan dat het een cruciaal onderdeel is. In dit onderzoek worden koppelingen gemaakt tussen de theorie en de vaak weerbarstige praktijk en worden aanbevelingen gedaan over het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria. Door deze aanbevelingen zouden gemeenten beter in staat moeten zijn om proceskwaliteit bij het aanbestedingsproces te operationaliseren.
Anderzijds hoeven opdrachtnemers door het toepassen van geobjectiveerde procescriteria minder bang te zijn voor willekeur. Opdrachtgevers zullen op basis van de vastgestelde procescriteria immers moeten kunnen aangeven waarom de winnende aanbieder de economisch meest voordelige inschrijving heeft gedaan.

[4] Aanbestedingskrant. 16 september 2005 – nr 37, jaargang 4

2 ::. Het operationaliseren van proceskwaliteit in theorie

Hoofdstuk 2 beschrijft de theorie die van toepassing is op het operationaliseren van proceskwaliteit en hierin zal antwoord op onderzoeksvraag 1 worden gegeven:

"Wat zijn vanuit de theorie de mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit bij een aanbesteding?"

In paragraaf 2.1 wordt beschreven wat er onder aanbesteden op EmvI wordt verstaan. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de betekenis van proceskwaliteit en waarom proceskwaliteit geoperationaliseerd moet worden. Aangegeven zal worden wat daarbij de aandachtspunten zijn en welke begrippen daarbij een rol spelen.
Gezien de gewijzigde manier van aanbesteden, vanwege het niet gunnen op de laagste prijs, wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op het juridisch aanbestedingskader. Paragraaf 2.4 gaat in op de theorie die is beschreven over de weerstand tegen veranderingen en de daarbij behorende barrières in organisaties.

2.1 Economisch meest voordelige Inschrijving (EmvI)

In het vorige hoofdstuk is kort gesproken over EmvI. Maar wat houdt dat nu precies in? Op basis van de vigerende regelgeving heeft een gemeente keuze uit twee gunningscriteria[5]:

- de laagste prijs
- de Economisch meest voordelige Inschrijving

Bij gunning op de laagste prijs wordt alleen de prijs beoordeeld, terwijl er bij gunning op EmvI - naast de prijs - ook op kwaliteit beoordeeld wordt. Zo kan bij een gunning op EmvI de prijs voor 60% meetellen en de kwaliteit van 40%, zie figuur 2.1.

Figuur 2.1 – Laagste prijs en EmvI (percentages zijn indicatief)

[5] Lid 2.15.1 ARW 2005

Bij een gunning op EmvI doet de opdrachtnemer een aanbieding op basis van de in de contractdocumenten gestelde eisen en criteria. De aanbieding bestaat uit een prijsaanbieding (prijs) en een ontwerpaanbieding (kwaliteit). De ontwerpaanbieding bestaat vaak uit een separaat toegevoegd plan van aanpak. Om de transparantie te bevorderen worden de prijsaanbiedingen doorgaans bij een notaris gedeponeerd. Het plan van aanpak wordt vervolgens door de opdrachtgever beoordeeld op het subgunningscriterium kwaliteit. Zoals in figuur 2.1 is aangegeven, moet in de aanbestedingsleidraad zijn opgenomen op basis van welke (proces)criteria het plan van aanpak zal worden beoordeeld.
Bij producten en processen heeft kwaliteit een direct verband met 'waarde'. Een hogere kwaliteit betekent doorgaans een hogere waarde. Opdrachtgevers zijn bij het gunnen op EmvI op zoek naar een bepaalde waarde voor een acceptabele prijs. De waarde is bij het gunnen op laagste prijs en het gunnen op EmvI niet gelijk. Een iets hogere prijs zou een hogere meerwaarde tot gevolg kunnen hebben. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2.2.

Figuur 2.2 – Prijs en waarde

Bij het gunnen op EmvI worden inschrijvers in de gelegenheid gebracht om kwaliteit in hun aanbieding op te nemen. Opdrachtgever kijken naar het verschil tussen de waarde die iets voor hen vertegenwoordigt (de meerwaarde) en de prijs die ze ervoor moeten betalen[6]. Als het gaat om waardecreatie c.q. kwaliteit een nadrukkelijker plaats te geven bij de gunning dan kunnen criteria worden gebruikt die gericht zijn op productkwaliteit, proceskwaliteit en kwaliteit van de organisatie[7]. Deze criteria en variëren naar gelang de aard van de opdracht. In de aanbestedingsreglementen worden bijvoorbeeld de prijs, de kwaliteit, de termijn van uitvoering, de gebruikskosten, etc. als toe te passen criteria genoemd.

Ondanks de term 'economisch' hoeven niet alle criteria zuiver van economische aard te zijn. Jurisprudentie wijst namelijk uit dat niet zuiver economische factoren van invloed kunnen zijn op de waarde van een aanbieding voor die aanbestedende dienst[8].

[6] PSIBouw, Bestuurlijk – ambtelijke barrières voor invoering geïntegreerd uit&aanbesteden bij decentrale overheden, 2007.
[7] PSIBouw, Gunnen op waarde, 2007
[8] Arrest Hof van 17 september 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Jurispr. blz. I-7213, punt 55

Verder is de opsomming van criteria in de aanbestedingsreglementen niet uitputtend en betreft het slechts een exemplatieve lijst van de criteria waarmee rekening kan worden gehouden[9]. Doordat bij het gunningscriterium EmvI de mogelijkheid wordt geboden om criteria anders dan de prijs vast te stellen, is het mogelijk om procescriteria te beoordelen en proceskwaliteit te operationaliseren.

Naast de term economisch meest voordelige inschrijving worden in de praktijk veel soortgelijke termen voor dit gunningscriterium gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn: 'economisch voordeligste aanbieding', 'economisch gunstigste aanbieding', 'economisch meest voordelige aanbieding', etc. De vertaling van de Richtlijn 2004/18/EG naar het ARW 2005 is hier onder andere debet aan. In de richtlijn wordt gesproken over de 'economisch voordeligste aanbieding', terwijl in het ARW 2005 de term 'economisch meest voordelige inschrijving' wordt voorgeschreven. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de term EmvI, zoals omschreven in het ARW 2005, te hanteren. In dit onderzoek wordt derhalve alleen ingegaan op het gunningscriterium EmvI.

2.2 Operationaliseren van proceskwaliteit

Voordat dieper ingegaan kan worden op het vaststellen van procescriteria, zal moeten worden vastgesteld wat er onder (proces)kwaliteit wordt verstaan en op welke wijze het operationaliseren ervan geïmplementeerd wordt.

2.2.1 Kwaliteit

Kwaliteit is een containerbegrip. Kwaliteit is een onbepaald begrip. De betekenis van het begrip kwaliteit verschilt met de context waarin het wordt gebruikt. Een bonte variëteit van betekenissen maakt duidelijk dat we niet mogen verwachten een eenduidige definitie te zullen vinden[10]. Dorée (1996) schrijft in zijn proefschrift dat het begrip kwaliteit als criterium meerdimensionaal is (technische kwaliteit, functionele kwaliteit, esthetische kwaliteit, etc.). Bij het realiseren van infrastructuur zijn vooral product- en proceskwaliteit van belang. Productkwaliteit is de kwaliteit van het op te leveren product. Proceskwaliteit is de kwaliteit van het proces om te komen tot het product. Paragraaf 2.2.2 gaat daar dieper op in.

Volgens David A. Garvin is productkwaliteit te definiëren vanuit vijf invalshoeken[11]. Deze invalshoeken kunnen tevens op proceskwaliteit van toepassing worden verklaard, omdat het door de inschrijver ingediende plan van aanpak als een product kan worden gezien. Het plan van aanpak is een fysiek documenten en de kwaliteit ervan hangt af van in hoeverre er aan de gestelde procescriteria is voldaan. De kwaliteit van dat plan van aanpak moet overigens niet worden verward met de kwaliteit van fysieke producten zoals die in de uitvoering door de opdrachtnemer worden gerealiseerd.
Garvin omschrijft één van zijn invalshoeken als de 'op gebruikers georiënteerde benadering'. Bij deze benadering bepaalt de klant of de doelgroep de kwaliteit van het product of de dienst. Vinkenburg (1995) beschrijft het volgende: naarmate een product of dienst beter voldoet aan de eisen van de gebruiker, kan worden gesproken over een betere kwaliteit. Gemeenten ervaren de

[9] Arrest van het Gerecht 2 februari 2003 Renco SpA, T-4/01, punt 38

[10] Vinkenburg, H.H.M, Stimuleren tot perfectie: kritieke factoren bij het verbeteren van dienstverlening, 1995

[11] Garvin, D.A., "What does 'Product Quality' really mean?", in: Sloan Management Review, 1984, 25-43.

kwaliteit van het Plan van aanpak op een zelfde manier. De kwaliteit van het proces wordt door een gemeente ervaren als ‘voldoen aan vereisten’ en ‘geschiktheid’.

Kwaliteit wordt als volgt gedefinieerd: kwaliteit geeft aan of het product of de dienst overeenkomt met hetgeen wat de klant ervan verwacht.

De geleverde kwaliteit vertegenwoordigt een meerwaarde. Opdrachtgever die gunnen op EmvI zijn bereid om bij een grotere meerwaarde een hogere prijs te accepteren.

2.2.2 Proceskwaliteit

Het proces waarbij een opdrachtnemer tijdens de uitvoering met een bepaalde input komt tot het realiseren van het gewenste fysieke product staat centraal in dit onderzoek. Hoewel de term ‘gebruikers georiënteerde benadering’ door Garvin wordt gehanteerd, wordt er in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de gebruiker, maar aan de klant. De gemeente is de klant, treedt op als vertegenwoordiger van de gebruiker (u en ik) en beoordeelt de kwaliteit van het uitvoeringsproces.

De kwaliteit van het uitvoeringsproces zoals dat door de opdrachtnemer ingericht zal worden, wordt in dit onderzoek proceskwaliteit genoemd.

Het uitvoeringsproces is de schakel tussen de ‘input’ en de ‘output‘ van een project. De input bij een infrastructureel proces is vaak een capaciteitsprobleem. De vraag aan de markt zal zijn: lever mij een product dat het capaciteitsprobleem verminderd dan wel wegneemt. Het product dat gebouwd wordt (bijvoorbeeld de brug) is de output van het project. Tijdens dit proces doet een opdrachtnemer verschillende handelingen om het uiteindelijke fysieke product te kunnen realiseren. Zie figuur 2.3.

Input
handeling
handeling
handeling

het beste aan de wensen en eisen van de opdrachtgever. Gemeenten ervaren dit als een ‘beste kwaliteit’. Zo kan er ook een ‘beste proceskwaliteit’ gekozen worden. Om bij een aanbesteding onder meer op ‘beste proceskwaliteit’ te kunnen gunnen, moet proceskwaliteit beoordeelbaar zijn.

Het beoordeelbaar maken van proceskwaliteit wordt het operationaliseren van proceskwaliteit genoemd.

Het operationaliseren van proceskwaliteit vergt een geheel andere werkwijze dan slechts het vergelijken van ingediende prijzen, zoals bij gunning op de laagste prijs het geval is. Het is voor de betrokken personen van belang om kennis te hebben van de vigerende regelgeving. Daar zal in de volgende paragraaf dieper op worden ingegaan.

2.3 Juridisch aanbestedingskader

Op het aanbesteden, en dus op het operationaliseren van proceskwaliteit, is specifieke aanbestedingsregelgeving van toepassing. Om later in het onderzoek uitspraken te kunnen doen over het vaststellen van procescriteria, is het van belang om in deze paragraaf inzichtelijk te maken welke invloed de regelgeving heeft op het operationaliseren van proceskwaliteit. In deze paragraaf zal duidelijk naar voren komen dat de objectiviteit van procescriteria daarbij een belangrijke en centrale rol speelt.

2.3.1 Algemene beginselen

Gemeenten zijn bij het aanbesteden van werken gebonden aan aanbestedingsregelgeving. Vanuit Europa wordt gestreefd naar een vrije interne markt, wat moet resulteren in het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten. De Raad van Europese gemeenschappen heeft ten aanzien van het aanbesteden daarom enkele Europese Richtlijnen opgesteld. Eén van deze richtlijnen is de Richtlijn 2004/18/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsten van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna te noemen ‘Richtlijn’). In deze Richtlijn is onder meer opgenomen dat werken zodanig aanbesteed dienen te worden dat potentiële opdrachtnemers ieder een gelijke kans hebben op het verkrijgen van een opdracht. Aan het (Europees) aanbesteden liggen dan ook enkele beginselen ten grondslag, zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie[12].

Nederlandse gemeenten zijn bij het aanbesteden gehouden aan de bepalingen en beginselen van het EG-verdrag. Als gevolg van deze verplichting, kan geconcludeerd worden dat gemeenten bij het aanbesteden altijd gebonden zijn aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur [13, 14], de (EG-) Verdragsregels [15] en de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht[16,17]. Bij het gunnen van opdrachten dienen zij altijd conform deze beginselen te

[12] Richtlijn 2004/18/EG lid 2

[13] Hierbij kan gedacht worden aan het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 en 3:4 Awb), het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb), het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

[14] Voor verdere toelichting zie oa Heldeweg 2000, pag. 164-185.

[15] Denk aan het vrije verkeer van goederen (art. 23 e.v. EG-Verdrag) en het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (art. 39 e.v. EG Verdrag).

[16] Denk aan het verbod van vooringenomenheid, het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van de wederzijdse erkenning.

handelen. Mr. E.H. Pijnacker Hordijk onderschrijft de gedachte dat een adequaat procedureel - gebaseerd op deze basisbeginselen - onontbeerlijk is om een efficiënte en faire ontmoeting van vraag en aanbod te waarborgen[18].

Er kan niet anders geconcludeerd worden dan dat het gemeentelijke aanbestedingsbeleid èn de gemeentelijke aanbestedingsprocedures in ieder geval non-discriminerend, transparant en objectief moeten zijn.

De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op een gelijke behandeling van opdrachtnemers, waarbij iedere opdrachtnemer redelijkerwijs kennis moet kunnen nemen van de vastgestelde criteria en daarbij behorende regelingen. Inhoudelijk is dit beginsel minder van invloed op het daadwerkelijke vaststellen van procescriteria.

De verplichting tot transparantie heeft betrekking op de stappen die worden doorlopen tijdens een aanbesteding[19]. Het proces van aanbesteden moet voor iedere partij helder en eenduidig zijn. Ook dit beginsel is algemeen van aard en heeft minder invloed op het daadwerkelijke gunningsproces.

Objectiviteit is daarentegen specifiek van belang bij de beoordeling van aanbiedingen en het vaststellen van procescriteria. Iedere opdrachtnemer moet op dezelfde manier ´langs de meetlat worden gelegd´, op dezelfde wijze worden beoordeeld (Papenhuijzen, 2003). De verplichting tot objectiviteit is dus van invloed op het operationaliseren van proceskwaliteit. In de volgende paragraaf worden de gevolgen van de verplichting tot objectiviteit beschreven.

2.3.2 Objectiviteit en regelgeving

In de Richtlijn staat vermeld dat de gunning van de opdracht dient te geschieden op basis van objectieve criteria (…)[20]. In lid 2.15 van het ARW 2005 staat niet specifiek vermeld welke beginselen van toepassing zijn op het vaststellen van procescriteria. In de artikelsgewijze toelichting staat het volgende omschreven: “wel stelt het Gerecht[21] daarbij als voorwaarde dat de criteria op objectieve en uniforme wijze kunnen worden toegepast om aanbiedingen te vergelijken en voorts duidelijk relevant moeten zijn om de economisch meest voordelige inschrijving te selecteren.”

Uit deze reglementen moet geconcludeerd worden dat gemeenten bij het operationaliseren van proceskwaliteit gebonden zijn aan:

- Het vaststellen van objectieve criteria;
- Het op objectieve en uniforme wijze toepassen van criteria.

Het is duidelijk dat het begrip ‘objectiviteit’ een cruciale rol speelt bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Het begrip moet echter ter discussie worden gesteld. De vraag moet namelijk

[17] Water, mr.J.C. van de. (2004, maart). Nadere uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk. B&G, pp. 32-35.

[18] Pijnacker Hordijk, E.H., Bend, G.W. van der, Nouhuys, J.F. van, Aanbestedingsrecht, 2004.

[19] Papenhuijzen, J.P., Tazelaar, P., Professioneel Europees aanbesteden, 2003

[20] Richtlijn 2004/18/EG lid 46.

[21] Gerecht inzake Renco Spa (HvJ EG, zaak T4-/01 , 2003 , blz. II-00171)

gesteld worden (i) wat gemeenten onder objectiviteit moeten verstaan en (ii) in hoeverre het mogelijk is om objectieve criteria vast te stellen?
Iedere lezer van dit onderzoek zal daar zijn of haar eigen antwoord op geven. Het begrip wordt in de reglementen namelijk niet toegelicht. Dit creëert geen uniformiteit, waardoor objectiviteit niet alleen vanuit de regelgeving moet worden bezien, maar ook vanuit de literatuur.

2.3.3 Terminologie bezien vanuit de literatuur

2.3.3.1 Objectiviteit

Wat wordt er onder objectiviteit verstaan? Het Van Dale Woordenboek omschrijft objectief als “zich bepalende tot de feiten, niet beïnvloed door eigen gevoel of door vooroordelen, niet-subjectief”.
Objectief en objectiviteit hebben elementen in zich als het niet bevoor- of benadelen van partijen waar zaken mee wordt gedaan. Gericht op ‘best value for money’ dient een inkopende organisatie uit te gaan van haar eigen inkoopbehoefte en deze zonder subjectieve overwegingen optimaal in te kopen, waarbij daar waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van aanwezige marktwerking[22].
Objectiviteit houdt onder meer in dat willekeur – ten aanzien van mogelijke inschrijvers en ten aanzien van de gunning van de opdracht – vermeden dient te worden. Daarbij dient er eenduidigheid te bestaan in de te stellen eisen en dienen verschillende opdrachtnemers op gelijke wijze de kans te krijgen mee te dingen naar de desbetreffende opdracht. Dit betekent dat er een objectieve – op vooraf kenbaar gemaakte gronden – gunning van de opdracht plaats moet vinden. Met de verplichting tot objectiviteit wordt onderstreept dat het optreden van de opdrachtgever niet alleen transparant, maar ook objectief en controleerbaar dient te zijn (Pijnacker Hordijk, 2004).

Megill behandelt in zijn boek ‘Rethinking Objectivity’ vier verschillende soorten van objectiviteit, zie tabel 2.4.

Soorten objectiviteit	
Absolute objectiviteit	Absolute objectiviteit wil subjectiviteit uitbannen en gaat uit van een absolute waarneming. Dingen worden weergegeven zoals ze werkelijk zijn.
Disciplinaire objectiviteit	Disciplinaire objectiviteit heeft als uitgangspunt dat consensus tot objectiviteit kan leiden. Dit houdt in dat de mening van een (wetenschappelijke) groep personen als objectief ervaren kan worden. Hierbij wordt subjectiviteit niet vermeden.
Dialectische objectiviteit	Bij dialectische objectiviteit wordt subjectiviteit niet vermeden. Deze vorm van objectiviteit gaat uit van kennis en ervaring, waar subjectiviteit een onderdeel van is.
Procedurele objectiviteit	Procedurele objectiviteit gaat uit van het procedureel vastleggen van een methode om te komen tot objectiviteit. De procedurele objectiviteit is hoofdzakelijk methodisch van aard. Het betreft hier de methode die wordt toegepast voor het algehele beoordelingsproces, als ook de methode voor het objectiveren van de procescriteria. De methode is de basis van de objectiviteit.

Tabel 2.4 – Soorten objectiviteit

[22] Zie 23.

Lorenz (2002) beschrijft in 'De constructie van het verleden' dat feitelijke beweringen altijd bepaalde interpretaties zijn van standen van zaken, waarin bepaalde aspecten ervan worden belicht of geselecteerd. Het interpretatieve karakter van feitelijke uitspraken is te herleiden tot de begrippen die gehanteerd worden. Taal belichaamt een bepaalde bril of een bepaald raster waardoor we de werkelijkheid waarnemen. We kunnen de werkelijkheid nooit direct waarnemen. Onze waarneming wordt altijd via taal, begrippen en interpretatie gestructureerd. De redenering van Lorenz geeft aan dat absolute objectiviteit in het algemeen onmogelijk is. Met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit geeft Lorenz indirect aan dat het vaststellen van absoluut objectieve criteria utopistisch is en in de praktijk niet uitvoerbaar is.

In dit onderzoek komt een tegenstelling aan het licht: regelgeving verplicht de vaststelling van objectieve criteria, wat vanuit een theoretische benadering als onmogelijk wordt geacht.

Naast de literatuur biedt jurisprudentie uitkomst bij het bepalen van de verlangde objectiviteit. In een kort geding[23] begin 2005 wordt nadrukkelijk het volgende vermeldt: "Als uitgangspunt geldt dat aanbesteders bij hantering van het gunningscriterium 'de economisch meest voordelige aanbieding' een ruime beoordelingsmarge hebben bij de vergelijking van ingediende offertes, mits deze beoordeling is gebaseerd op objectieve criteria, die expliciet en uitputtend in de aankondiging of het bestek dienen te worden vermeld." Jurisprudentie wijst uit dat het niet absoluut objectief mogelijk is om op basis van objectieve criteria de economisch meest voordelige inschrijving te selecteren.

De beoordelingsmarge die de gemeente door de rechter wordt toegedicht wijst op geaccepteerde subjectiviteit in de beoordeling. Het wordt dus geaccepteerd dat gemeenten een beoordelingsmarge hebben en dat zij zelf kunnen bepalen welke procescriteria zij vaststellen. Maar dienen procescriteria nu subjectief of objectief te zijn. Op die vraag wordt in de volgende paragraaf antwoord gegeven.

2.3.3.2 Intersubjectiviteit

Procescriteria hebben de kenmerken van disciplinaire en dialectische objectiviteit. De beoordeling van inschrijvingen wordt immers verricht door een panel (meerdere personen) van deskundigen (kennis en ervaring). Als er geen objectieve criteria zijn vast te stellen en subjectieve procescriteria niet zijn gewenst, moet geconcludeerd worden dat er bij het operationaliseren van proceskwaliteit slechts sprake kan zijn van intersubjectieve procescriteria, zie figuur 2.5.

Figuur 2.5 – Intersubjectiviteit

Intersubjectiviteit gaat namelijk uit van een zienswijze waarbij er overeenstemming is tussen verschillende deskundige personen over de normen van de vaststelling van procescriteria (Van Houten - van den Bosch, 1999). Meerdere subjectieve benaderingen moeten vervolgens een objectivering tot gevolg hebben.

[23] LJN: AS3521, Rechtbank Leeuwarden, 67575 KG ZA 04-340

2.3.3.3 Objectivering van procescriteria

Het vaststellen van intersubjectieve procescriteria is in veel gevallen niet voldoende, omdat vanuit de regelgeving geconcludeerd mag worden dat er naar objectiviteit gestreefd moet worden. Door intersubjectieve procescriteria te objectiveren is objectiviteit te benaderen, zie schema 2.6. Dit schema geeft de verhouding weer tussen de objectiviteit en de objectivering, waarin procescriteria B en B" zijn in getekend. Een gemeente zou kunnen constateren dat zij niet tevreden is met de objectiviteit van procescriterium B. De gemeente besluit tijd te investeren in het objectiveren van procescriterium B en weet uiteindelijk criterium B'' vast te stellen. Dit betekent dat procescriterium B is geobjectiveerd.
De subjectiviteit is afgenomen en het procescriterium zou theoretisch beter toepasbaar moeten zijn voor Emvl.

Schema 2.6 Geobjectiveerd procescriterium

Geconcludeerd kan worden dat bij het operationaliseren van proceskwaliteit niet gestreefd moet worden naar het vaststellen van objectieve procescriteria, maar naar het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria!

De objectivering krijgt invulling door:

- Bij het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria door een koppeling te maken tussen disciplinaire en dialectische objectiviteit;
- En de objectieve en uniforme wijze van toepassen van criteria te waarborgen door een procedureel objectieve werkmethode.

Uit bovenstaande kan afgeleid worden dat het benoemen van alleen één procescriterium – zonder in te gaan op de invulling daarvan – niet afdoende is. Ook het benoemen van meerdere gelijkwaardige procescriteria lijkt niet afdoende. Bij een aanbesteding moet het voor een opdrachtnemer (i) duidelijk zijn op welke procescriteria zijn plan van aanpak zal worden getoetst, maar vooral (ii) duidelijk zijn wat daarbij door de opdrachtgever belangrijk wordt geacht.

Een procescriterium zou daarom in subcriteria en beoordelingsaspecten moeten worden opgedeeld. Het willekeurig vaststellen van subcriteria en beoordelingsaspecten heeft echter niet automatisch de beoordeling van een criterium tot gevolg.

> Intermezzo – Analogie muziekstuk
> Bij muziek is dit onder andere ook het geval. De muzikale parameters of de bouwstenen zoals de toonhoogte, toonduur en tempo vormen niet zonder meer muziek; er wordt op een bepaalde manier mee gespeeld. Muziek wordt gekenmerkt door de procedures die componisten en muzikanten gebruiken om uit het gekozen materiaal een muziekstuk te maken.

Zo zullen ook gemeenten procedures moeten vastleggen waarin is opgenomen op welke manier procescriteria, subcriteria en beoordelingsaspecten beoordeeld zullen worden. Een gemeente

bepaald zelf op welke wijze zij hier invulling aan geeft en welke criteria en aspecten gebruikt worden om de economisch meest voordelige inschrijving in te vullen (Brackman, 2004).

Een voorbeeld van het opdelen van procescriteria naar subcriteria en beoordelingsaspecten is weergegeven in figuur 2.7. Het figuur is een uitwerking van figuur 2.1.
Het subgunningscriterium kwaliteit kan geobjectiveerd worden door diverse procescriteria (criterium A en B) vast te stellen. Ieder procescriterium kan geobjectiveerd worden door het opdelen naar beoordelingsaspecten. Het benoemen van deze aspecten geeft verdere diepgang en richting aan de kwaliteit die de Opdrachtgever wil beoordelen. Dit komt de transparantie en objectiviteit ten goede.

Schema 2.7 Subcriteria en aspecten

Bij het vaststellen van (sub)criteria en beoordelingsaspecten moet onder meer rekening gehouden worden met de volgende aandachtspunten:

- De criteria moeten relevant zijn voor het project en moeten een bijdrage leveren aan de beoordeling van een aanbieding.
- De criteria moeten onderscheidend zijn. Onderscheidend onderling, zodat er geen criteria worden vastgesteld die dezelfde uitwerking tot gevolg kunnen hebben. En onderscheid creërend tussen de aanbiedingen, zodat inschrijvers zich onderling kunnen onderscheiden.

Een criterium kan geobjectiveerd worden door het op te delen in relevante en onderscheidende subcriteria. Om een verdere objectivering te bewerkstelligen, kunnen subcriteria vervolgens worden opgedeeld in beoordelingsaspecten.

Uit paragraaf 2.3 kan worden afgeleid dat het operationaliseren van proceskwaliteit een veranderende werk- en denkwijze vergt dan het gunnen op laagste prijs. In de praktijk blijkt vaak dat verandering een vorm van weerstand opwekt, waardoor barrières kunnen ontstaan. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

2.4 Weerstand tegen veranderingen

Om inzicht te kunnen krijgen in weerstand tegen veranderingen, moet worden ingegaan op de organisatie(s) waar de verandering invloed op heeft, de weerstand en soort verandering(en), en de barrières dat het tot gevolg kan hebben.

2.4.1 De gemeentelijke organisatie

Organisaties kunnen in soorten worden ingedeeld: dienstverlende organisaties, (non)-profit, professionele organisaties, productieorganisaties, e.d. (De Jong, 2000) Iedere organisatie behoort wel tot een bepaalde groep en daarbij hoort een onvervreemdbare verzameling kenmerken. Een organisatie kent dus een archetype, een oerbeeld, waaraan eigenschappen kunnen worden

toegeschreven die samenhangen met de branche, de producten en de markt. Het archetype is medeverantwoordelijk voor het 'karakter' van een bepaalde organisatie. Zo zal uit dit onderzoek blijken dat er een groot aantal verschillen bestaan tussen gemeenten (en afdelingen) onderling. Als we het in dit onderzoek hebben over een gemeente, dan wordt daarmee de dienst of afdeling binnen gemeente bedoeld die belast is met de realisatie van infrastructurele projecten. Deze dienst of afdeling kan worden bezien als een aparte organisatie binnen de gemeente.

Deze organisatie gaat vaak routinematig te werk en kan worden aangemerkt als een mechanische organisatie (Morgan, 1997). In deze organisatie bestaat hiërarchie en draait het om het halen van productie. In een gemeentelijke organisatie, waar het gunnen op de laagste prijs standaard is, moet het toepassen van EmvI gezien worden als verandering.

Het gunnen van een werk op basis van geoperationaliseerde proceskwaliteit is relatief nieuw in Nederland en vergt een volledig andere aanpak dan het gunnen op de laagste prijs. Deze verandering vraagt om een andere denk- en werkwijze van gemeenten.

Veranderingen hebben doorgaans de eigenschap om weerstand op te wekken binnen een organisatie, zo ook bij gemeenten. Veranderingsprocessen binnen organisaties verlopen wegens weerstand nooit gemakkelijk. Barrières zijn hier onder meer de oorzaak van.

2.4.2 Weerstand en soort(en) verandering

Alles wat verandering tegenhoudt wordt in de organisatieliteratuur vaak aangeduid met het begrip 'weerstand' (de Jong, 2000) en deze weerstand tegen verandering treedt op bij praktisch elke substantiële verandering (Quinn, 1991). De weerstand tegen de verandering komt door de organisatie zelf, haar aard, oorsprong en omgeving.
Wanneer verandering van organisaties aan de orde is, wordt die organisatie ten onrechte beschouwd als een geheel. De werkelijkheid is, dat sommige delen van een organisatie beter toegankelijk zijn voor verandering dan andere. De Jong beschrijft dat organisaties met betrekking tot veranderingen een 'vast' en 'variabel' deel kennen. Het variabele deel richt zich op structuren, processen, procedures en personen. Het vaste deel bestaat uit gewoonten en karakter.

Volgens een theorie van Krüger[24] hangt de soort barrières die zich voordoen af van de soort verandering. Hij beschrijft in zijn 'Change management Iceberg' twee soorten verandering, te weten:

- Harde veranderingen (informatiesystemen, soort gebruiksvoorwerpen, processen) die 'slechts' de oppervlakte van de organisatie raken;
- Zachte veranderingen (waarden, denkrichtingen en mogelijkheden), welke veel diepgaander zijn.

De beschrijving van Krüger heeft een grote overeenkomst met bewoording van De Jong. Het wijzigen van een aanbestedingswijze blijkt binnen een gemeente een grote verandering. De ambtenaren zelf zullen uiteindelijk voor een succesvolle aanbesteding moeten zorgen, wat inhoud dat zij de werk- en denkwijze moeten gaan beheersen om te kunnen gunnen op EmvI.

[24] Krüger, Wilfried, Change Management Iceberg, www.12manage.com

Naar aanleiding van de theorie van Krüger kan geconstateerd worden dan een veranderende aanbestedingswijze eerder een zachte dan een harde verandering is. Het betreft namelijk het veranderen van een denkwijze en het veranderen van de gewoonte om te gunnen op de laagste prijs. Krüger geeft aan dat deze zachte veranderingen veel diepgaander zijn. Daaruit kan worden opgemaakt dat soortgelijke veranderingen meer barrières en meer weerstand opwekken dan harde veranderingen.

2.4.3 Mogelijke barrières

Als het om verandering gaat, is de mens in de organisatie een belemmerende factor. Naast financiële en technische begrenzing, zorgen vooral mensen voor traagheid bij verandering: hun emoties, hun weerzin, hun angsten, hun ijdelheden en voor hun adembenemende acrobatiek om dit alles naar rationele argumenten om te buigen (De Jong). Een belangrijke les vanuit de petrochemie is dat verandering het juiste tempo moet hebben. Verlopen processen te langzaam, dan blijven mensen te lang in de gelegenheid om op de oude manier te werken. Verlopen ze te snel, dan levert dat weerstand op die contraproductief kan werken.
De weerstand is gebaseerd op de barrières die mensen ondervinden bij de verandering. Mensen kunnen afwijzend staan tegenover technologieën die zij niet zelf bedacht hebben. Daarbij roept verandering ook weerstand op als die ingaat tegen belangrijke waarden of normen in de organisatie.
Vanuit de organisatie kunnen bestaande structuren of beperkte middelen barrières vormen tegen verandering.
Weerstand tegen verandering kan ook een teken zijn dat mensen zich betrokken voelen bij de organisatie en zich zorgen maken over de toekomst. Het kan ook een signaal zijn dat er iets mis is met de voorgestelde verandering.

In tabel 2.8 worden enkele barrières opgesomd die weerstand in een organisatie kunnen veroorzaken:

Barrières
▪ Onduidelijkheid
▪ Routine en bestaande structuren
▪ Onbekendheid
▪ Beperkte middelen

Tabel 2.8 – mogelijke barrières

Onduidelijkheid
Verandering zorgt voor onduidelijkheid over de toekomstige situatie. Deze onduidelijkheid heeft onzekerheid tot gevolg. Een onzekere organisatie is minder slagvaardig en beschikt over minder zelfvertrouwen. Een gemeente zal zonder aanvullende capaciteit (lees: inhuur externe adviseurs) op basis van ondermeer het beschreven beperkte zelfvertrouwen niet zonder meer kiezen voor een aanbesteding op een manier anders dan dat ze gewend zijn. Bij teveel onduidelijkheid en onzekerheid zal een gemeente niet de keuze maken om op EmvI aan te besteden.

Routine

Werknemers zijn vaak geneigd zich vast te klampen aan bestaande routines en bieden weerstand tegen de voorgestelde veranderingen. Bij gemeenten mag verondersteld worden dat het traditioneel op prijs aanbesteden routine is. Het operationaliseren van proceskwaliteit vergt een geheel andere werkwijze.

Mensen hebben het moeilijk bij het loslaten van taken. Het is meer een kwestie van wennen en het 'verplicht' breken met oude gewoonten. Helderheid over hun verantwoordelijkheden is dus belangrijk. Als dat niet het geval is, gaat het onvermijdelijk fout.

Onbekendheid

De onbekendheid met de toekomstige situatie maakt dat mensen geen duidelijk zicht hebben op de voor- en nadelen van de toekomstige situatie. Vooral de vrees voor het verlies van bestaande voordelen komt naar voren. Zolang een gemeente niet overtuigd is van de voordelen van het operationaliseren van proceskwaliteit, zal zij hier niet voor kiezen.

Verder komt er met zekere regelmaat jurisprudentie vrij met betrekking tot het verkeerd gebruiken van procescriteria bij het aanbesteden op EmvI. Deze jurisprudentie zet de gemeenten mogelijk niet aan tot het operationaliseren van proceskwaliteit. Deze onbekendheid kan leiden tot onzekerheid.

Beperkte middelen

Vanuit de organisatie kunnen beperkte middelen, zoals beperkte capaciteit, beperkte kennis en ervaring en beperkte financiële middelen, barrières vormen tegen verandering.

- Beperkte capaciteit heeft invloed op de hoeveelheid werk die door een organisatie verricht kan worden. Dit heeft tot gevolg dat werknemers geen tijd hebben om extra werkzaamheden te verrichten. Daarnaast kan het betekenen dat gemeenten niet bereid zijn om energie te steken in procedures die meer tijd vergen dan normaal; zoals bij het operationaliseren van proceskwaliteit het geval is.
- Beperkte kennis en ervaring heeft een sterke invloed op een organisatie en dient derhalve op peil te worden gehouden. Als gemeente ben je onderdeel van het 'spel' om voor een zo maatschappelijk verantwoorde prijs en kwaliteit hetgeen te krijgen waar de burger behoefte aan heeft. Zonder de 'spelregels' duidelijk te kennen is het lastig het spel te winnen. Kennis & kunde zijn dus van evident belang.
- Beperkte financiële middelen drukken op de begroting en kunnen de oorzaak zijn van de beperkte capaciteit en beperkte kennis en kunde. Beperkte financiële middelen beperken doorgaans het innoverende vermogen van organisaties en zou voor gemeenten de reden kunnen zijn om op laagste prijs te blijven gunnen in plaats van op EmvI.

2.5 Samenvatting

Door het gebruik van EMVI kunnen opdrachtgevers bij een aanbesteding verschillende criteria vaststellen, welke variëren naar gelang de aard van de opdracht. Met behulp van EMVI kan zowel de prijs als de kwaliteit worden beoordeeld. Om bij een aanbesteding onder meer op 'beste (proces)kwaliteit' te kunnen gunnen en het te kunnen operationaliseren, moet proceskwaliteit beoordeelbaar zijn. In dit onderzoek komt een tegenstelling aan het licht:: regelgeving verplicht de vaststelling van objectieve criteria, wat vanuit een theoretische benadering als onmogelijk wordt geacht.

Gemeenten zij bij het operationaliseren van proceskwaliteit derhalve gebonden zijn aan:

- Het vaststellen van objectieve criteria;
- Het op objectieve en uniforme wijze toepassen van criteria.

Vanuit de theorie is af te leiden dat procescriteria niet anders kunnen zijn dan intersubjectief. Bij het operationaliseren van proceskwaliteit moet dus niet gestreefd worden naar het vaststellen van objectieve procescriteria, maar naar het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria. Deze objectivering krijgt invulling door:

- Bij het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria een koppeling te maken tussen disciplinaire en dialectische objectiviteit;
- En de objectieve en uniforme wijze van toepassen van procescriteria te waarborgen door een procedureel objectieve werkmethode.

Een procescriterium kan geobjectiveerd worden door het op te delen in relevante en onderscheidende subcriteria. Verdere objectivering vindt plaats door procescriteria op te delen in beoordelingsaspecten. Door de veranderende wijze van aanbesteden (laagste prijs versus EmvI) is het aannemelijk dat er bij gemeentelijke organisaties weerstand optreedt. Het gunnen op EMVI vergt een andere werk- en denkwijze. Deze weerstand tegen veranderingen vindt haar oorsprong in barrières, welke van verschillende aard en omvang kunnen zijn. Door de aanwezige barrières is een gemeente niet slagvaardig en zal moeilijk kunnen innoveren.

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag “Wat zijn vanuit de theorie de mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit bij een aanbesteding?”. Voordat in hoofdstuk 6 de benodigde analyse ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit kan worden uitgevoerd, wordt eerste in de hoofdstukken 3, 4 en 5 de informatie voortkomend uit de uitgevoerde benchmark behandeld.

3 ::. Kenmerken benchmark en categorisering gemeenten

In hoofdstuk 3 wordt de opzet van de uitgevoerde benchmark besproken en wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2:

"Op basis van welke eigenschappen kan er onderscheid tussen gemeenten worden gemaakt ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit?"

In paragraaf 3.1 wordt de opzet van de benchmark besproken. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de eigenschappen van gemeenten, waardoor een eerste opdeling naar gebruik van gunningscriteria plaats vindt. Paragraaf 3.3. presenteert de gegevens van de Neutrale gemeenten.

3.1 Opzet benchmark

Gedurende de periode van augustus 2005 t/m oktober 2005 is voor dit onderzoek een benchmark gehouden onder Nederlandse gemeenten. Ten tijde van de benchmark telde Nederland volgens gegevens van het CBS 467 gemeenten.

Algemene gegevens benchmark	
Periode	aug-'05 sep-'05
# Gemeenten Ned.	467
# Gemeenten > 40.000	96

Tabel 3.1

Voor de benchmark zijn alleen middelgrote en grote gemeenten benaderd. De grens is gelegd bij 40.000 inwoners en groter, omdat is aangenomen dat de kleinere gemeenten beperkt openbaar aanbesteden en derhalve over beperkte kennis beschikken op het gebied van het operationaliseren van proceskwaliteit bij een openbare aanbesteding. Dit resulteerde in het selecteren van de groep 96 grootste gemeenten van Nederland als onderzoeksobject. Conform afspraak zullen de namen van de betrokken gemeenten niet in deze scriptie worden benoemd.

Benaderingswijze gemeenten

De keuze is niet gevallen op het steekproefsgewijs benaderen van enkele van de 96 gemeenten. De verwachting was dat maar een beperkt aantal gemeenten ervaring zou hebben met het aanbesteden op EmvI. Bij een steekproefsgewijze benadering zou dit een sterk vertekend beeld op kunnen leveren. Daarom is gekozen voor het benaderen van alle 96 gemeenten. Uit het vooronderzoek is af te leiden dat het operationaliseren van proceskwaliteit bij veel gemeente relatief onbekend is. Daarom is niet gekozen voor het toesturen van een enquête, maar voor het telefonisch benaderen van de gemeenten. Het voordeel van een telefonische benadering is de aanvullende informatie die over het onderwerp gegeven kan worden. Deze keuze heeft zeer gunstig uitgepakt. Mede omdat er een responsepercentage van 100% is behaald.

Benaderingswijze benchmark
Telefonische interviews
Niet steekproefsgewijs

Tabel 3.2

Medewerking onderzoek

Twee gemeenten hebben aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek. 19 gemeenten hebben aangegeven bijna nooit openbaar aan te besteden en daar geen ervaring mee te hebben. Deze gemeenten worden niet in het onderzoek opgenomen, omdat het onderzoek zich alleen richt op de openbare aanbestedingsprocedure. In totaal hebben 75 gemeenten een bijdrage aan dit onderzoek kunnen leveren. Een opsomming van de gegevens is weergegeven in tabel 3.3.

Response benchmark	
Response-percentage	100%
Geen medewerking	2 gemeenten
Onderhands	19 gemeenten
	96 - 19 - 2 = 75

Tabel 3.3

Representativiteit van onderzoek

Voordat een gemeente werd benaderd, is algemene informatie over de betreffende gemeenten opgezocht. In gevallen waarin geen aanvullende informatie over aanwezige diensten of afdelingen werd gevonden, is het algemene informatienummer van de gemeenten gebeld.

In elk telefoongesprek is het doel van het onderzoek uitgelegd en is gevraagd naar personen die een representatief beeld kan geven van het gunningsbeleid ten aanzien van het openbaar aanbesteden van werken in de betreffende gemeente. Deze personen moesten in staat zijn de specifieke vragen over het operationaliseren van proceskwaliteit te kunnen beantwoorden.

Het uitgangspunt was om vooral afdelingshoofden, adviseurs, projectleiders en inkoopverantwoordelijken te spreken te krijgen. In veel gevallen is dat gelukt. Er kan echter niet met zekerheid worden gesteld dat de geïnterviewde personen ook daadwerkelijk de personen binnen de gemeenten waren met de meeste kennis met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit. Tijdens de interviews lag de nadruk op het antwoorden in het belang van de gemeente. Toch is het denkbaar dat in sommige interviews een persoonlijke mening naar voren is gekomen.

Vraagstelling

Aan de geïnterviewden zijn verschillende vragen voorgelegd, zie bijlage II. Met het stellen van de vragen is onder meer getracht:

a) Een onderscheid te maken tussen het gunnen op laagste prijs en EmvI;
b) Inzichtelijk te maken waarom betreffende gemeenten niet op EmvI gunnen en of ze daarvoor wel geïnteresseerd zijn;
c) Een opsomming te geven van de criteria die worden vastgesteld door gemeenten die wel gunnen op EmvI.

Verslaglegging

Van ieder interview is een uitwerking gemaakt die ter controle naar de gemeente is verstuurd. In de begeleidende emails is gevraagd het document door te nemen en bij eventuele onvolkomenheden aan te vullen en te retourneren. Na een tweede (herinnerings)email hebben uiteindelijk 62 van de 75 gemeenten op de emails gereageerd. In de email was tevens opgenomen dat bij geen reactie het toegezonden document als definitief zou worden verwerkt. Er is gedocumenteerd dat alle emails bij de geïnterviewden zijn aangekomen.

3.2 Uitkomsten benchmark

3.2.1 Laagste prijs versus EmvI

Gemeenten is gevraagd aan te geven op welke wijze zij aanbesteden. Zij konden bij het beantwoorden van die vraag kiezen uit twee antwoorden:

1. Laagste prijs;
2. EmvI.

Bij het benaderen van de eerste gemeenten bleek al gauw dat de keuze uit de twee genoemde antwoorden niet afdoende was. Dat is op zicht vreemd, omdat de ARW slechts deze twee keuzemogelijkheden biedt.
Uit de antwoorden kwam snel naar voren dat een aantal gemeenten op EMVI gunnen, maar daarbij alleen beoordelen op prijsgebaseerde criteria. Zij gaven aan te beoordelen op de 'prijs' alsmede op de 'uit de inschrijfstaat te herleiden verrekenprijzen'. De verrekenprijzen worden normaliter niet gebruikt als gunningscriterium, maar als informatie aan de hand waarvan een gemeente een aanbesteding alsnog kan terugtrekken. Het merendeel van de gemeenten heeft dan ook aangegeven dat het 'gunnen op verrekenprijzen' in de praktijk gewoon neerkomt op gunnen op de laagste prijs. In dit onderzoek wordt echter het uitgangspunt gehanteerd dat het gunnen op EMVI het doel heeft om proceskwaliteit te operationaliseren, wat betekent dat EmvI in combinatie met het criterium 'uit de inschrijfstaat te herleiden verrekenprijzen' wordt gezien als gunnen op Laagste prijs. Om een duidelijke scheiding te kunnen maken tussen de gemeenten die proceskwaliteit willen operationaliseren en de gemeenten die dat niet willen doen, is de vraagstelling aangepast en zijn de antwoordmogelijkheden uitgebreid. Iedere gemeente heeft kunnen kiezen uit de volgende mogelijkheden:

1. Laagste prijs;
2. EmvI, alleen gebruik makend van prijsgebaseerde criteria; alleen in deze paragraaf te noemen "EmvI-prijs";
3. EmvI, gebruik makend van procescriteria; alleen in deze paragraaf te noemen "EmvI-proces".

Laagste prijs en 'EmvI-prijs'

Van de 75 gemeenten hebben er 53 aangegeven werken openbaar alleen op de laagste prijs of EMVI-prijs te gunnen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.4:

- 25 gemeenten besteden altijd op laagste prijs aan;
- 10 gemeenten besteden veel op laagste prijs aan en soms op EmvI-prijs;
- 5 gemeenten besteden gemiddeld evenveel op laagste prijs als op EmvI-prijs aan;
- 3 gemeenten besteden soms op laagste prijs en veel op EmvI-prijs aan;
- 10 gemeenten besteden altijd op EmvI-prijs aan.

		Laagste prijs					
		altijd	+	0	-	geen	
EmvI -prijs	geen	**25**					
	-		**10**				
	0			**5**			
	+				**3**		
	altijd					**10**	
						Totaal:	**53**

Tabel 3.4

Laagste prijs en 'EmvI-proces'

Van de 75 gemeenten hebben er 22 gemeenten aangegeven proceskwaliteit te operationaliseren en te gunnen op EmvI-proces. In tabel 3.5 is de verhouding aangegeven tussen de gunningcriteria die deze gemeenten hanteren:

- 15 gemeenten besteden veel op laagste prijs en soms op EmvI-proces aan.
- 7 gemeenten besteden gemiddeld evenveel op laagste prijs als op EmvI-proces aan.

		Laagste prijs				
		+	0	-	geen	
EMVI-proces	-	**15**				
	0		**7**			
	+			**0**		
	altijd				**0**	
					Totaal:	**22**

Tabel 3.5

De terminologie EMVI-prijs en EMVI-proces is alleen van toepassing op de vraagstelling richting de gemeenten. Na de paragraaf zal alleen worden gesproken over prijs en EmvI.

3.2.2 Categorisering gemeenten

In hoofdstuk 2 is gesteld dat het de verwachting was dat er in Nederland een verschil tussen gemeenten zou bestaan met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit. Uit de benchmark blijkt dat dit ook daadwerkelijk het geval is. De gegevens uit de vorige paragraaf geven uitsluitsel over hoeveel gemeenten ervaring hebben met het operationaliseren van proceskwaliteit, maar geven geen uitsluitsel over het aantal gemeenten dat noodgedwongen op de Laagste gunt vanwege barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit.

Uit de nader gestelde vragen blijkt dat 29 van de 53 gemeenten die gunnen op prijs terdege geïnteresseerd te zijn in het operationaliseren van proceskwaliteit, maar daarbij in de praktijk barrières ondervinden. Deze groep gemeenten is onverwacht groot: 55%. In totaal zijn dus 29 + 22 = 51 van de 75 gemeenten bewust bezig met de mogelijkheden van geoperationaliseerde proceskwaliteit. Dit komt overeen met een percentage van 68% en is groter dat vooraf werd verwacht.

Op basis van de benchmarkgegevens zijn de ondervraagde gemeenten in categorieën op te delen, waarbij gecategoriseerd is naar:

- de wens tot het wel of niet operationaliseren van proceskwaliteit en
- een wel of niet geslaagde implementatie daarvan.

Dit heeft geresulteerd in de volgende categoriesering:

Categorie	# gemeenten	%
De Bewuste Bekwame Gemeenten (afgekort met 'BBG') Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren en zijn bekwaam in de implementatie ervan.	22	29

Categorie	# gemeenten	%
De Bewuste Onbekwame Gemeenten (afgekort met 'BOG') Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren, zijn onbekwaam in de implementatie ervan.	29	39
De Neutrale Gemeenten (afgekort met 'NG') Deze gemeenten hebben niet de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Implementatie is derhalve irrelevant.	24	32
Totaal:	75	100

Tabel 3.6

Figuur 3.7 geeft een schematisch overzicht van de eerder benoemde verhouding tussen de wens en de implementatie van proceskwaliteit.

Naast categorisering op basis van de verhouding tussen de wens en de implementatie van proceskwaliteit, kunnen gemeenten gecategoriseerd worden naar inwoneraantal.

Figuur 3.7

Voor dit onderzoek is de indeling als volgt:

- Kleine gemeenten inwoneraantal van tussen de 40.000 en 60.000;
- Middelgrote gemeenten inwoneraantal van tussen de 60.000 en 100.000;
- Grote gemeenten inwoneraantal van meer dan 100.000.

De combinatie van beide categorieseringen heeft de volgende tabel tot gevolg:

Gemeenten	Klein	Middel groot	Groot
Fractie-verdeling			
	44% NG, 40% BOG, 16% BBG	31% NG, 38% BOG 31% BBG	21% NG, 37% BOG 42% BBG

Tabel 3.8 – Groepsverdeling naar inwoneraantal

Door de koppeling van de categorisering met het inwoneraantal, wordt inzicht verschaft in de relatie tussen de verhouding tussen de wens en de implementatie van proceskwaliteit en de grootte van de gemeente. Tabel 3.8 laat onder meer zien dat het percentage Bewust bekwame gemeenten tussen de kleine en grote gemeenten behoorlijk verschilt. Het percentage Bewust onbekwame gemeenten is bij ieder inwoneraantal nagenoeg gelijk.

Eén van de drie gedefinieerde groepen gemeenten, de Neutrale gemeenten, wordt in dit hoofdstuk kort toegelicht. Aangegeven zal worden wat de specifieke eigenschappen van de betreffende gemeenten zijn en waarom zij niet geïnteresseerd zijn in het operationaliseren van proceskwaliteit. De Bewuste Onbekwame gemeenten en Bewuste Bekwame gemeenten worden in de volgende hoofdstukken besproken.

3.3 Neutrale gemeenten (NG)

Uit de benchmark komt naar voren dat neutrale gemeenten (hierna afgekort met NG) geen belang hebben bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Uit de benchmark komt naar voren dat daar onder meer de volgende redenen aan te grondslag liggen:

- Traditionele RAW-werkwijze en soort aan te besteden werken.
  NG geven aan veel te werken volgens de stadaard RAW-systematiek. Deze werkwijze is bij veel gemeenten populair. Op deze wijze kunnen zij de werkzaamheden volledig voorschrijven in een bestek. De opdrachtnemer dient conform dit bestek zijn werkzaamheden uit te voeren. De opdrachtgever houdt in deze situatie volledige regie over het werk, omdat de opdrachtnemer datgene uitvoert wat door de opdrachtgever is voorgeschreven. Veel NG vinden dit een prettige werkwijze en zullen hier niet zomaar van gaan afwijken.
  Zij besteden geen werken aan waarbij de voordelen van het operationaliseren van proceskwaliteit behaalt kunnen worden en besteden hoofdzakelijk ‘standaardwerken’ aan, waarbij proceskwaliteit minder belangrijk wordt geacht. De gemeenten geven aan dat deze werken op basis van een goed bestek prima op de laagste prijs kunnen worden aanbesteed.

- Aanbestedingscultuur.
  Binnen NG is er sprake van een bepaalde ‘aanbestedingscultuur’; een heersende cultuur van ‘gunnen op de laagste prijs’, zoals een enkeling dat heeft omschreven. Hiermee wordt bedoeld dat er een soort gewoonte onder ambtenaren ontstaan. De reden van het gunnen op laagste prijs kan ‘gewenning’ en ‘automatisme’ zijn. De betreffende gemeenten hebben altijd al op laagste prijs gegund en zien geen redenen om een ander gunningscriterium toe te passen. Onder meer vanwege deze ‘ongeschreven regels’ is de innovatiebereidheid binnen deze gemeenten laag.

- Aanbestedingsbeleid
  NG geven aan dat het vigerende aanbestedingsbeleid voorschrijft alleen aan te besteden op de laagste prijs. Tegenwoordig worden in steeds meer gemeenten door het College van Burgemeester en Wethouders (College van B&W) een aanbestedingsbeleid opgesteld. Dit aanbestedingsbeleid moet worden goedgekeurd door de gemeenteraad.
  In de betreffende gemeenten houdt dit in dat het gemeentebestuur bepaalt op welke manier er aanbesteedt moet worden. Het gemeentebestuur zou zich door ambtenaren kunnen laten adviseren, maar vaak is het aanbestedingsbeleid financieel gestuurd en resulteert het in veel gevallen in het gunnen op de laagste prijs.

- <u>Tijdsdruk</u>
  NG zijn op voorhand van mening dat het operationaliseren van proceskwaliteit te veel tijd kost. Vaak is de tijd voor aanbestedingen gering, omdat het gros onder grote tijdsdruk worden uitgevoerd. De gemeenten zijn van mening dat de mogelijke voordelen van het operationaliseren van proceskwaliteit niet opwegen tegen de tijd en kosten die ermee gemoeid zijn. Gemeenten geven aan dat zij van mening zijn dat ze bij de voorbereiding van een EmvI-aanbesteding veel werkzaamheden verrichten die een opdrachtnemer bij de voorbereiding van zijn aanbieding ook zal moeten verrichten. Gemeenten zien dit als kapitaalvernietiging en gunnen daarom op de laagste prijs.

- <u>Beperkte middelen</u>
  NG hebben te kampen met krappe budgetten en beperkte middelen. De budgetten worden steeds beperkter en gemeenten zullen op onderdelen moeten bezuinigen. De voorbereiding van een aanbesteding op basis van EmvI vergt normaliter meer tijd, capaciteit en inspanning dan het gunnen op de laagste prijs. Het beperkte budget heeft tot gevolg dat er te weinig capaciteit beschikbaar is voor de voorbereiding van een EmvI-aanbesteding. Gemeenten geven aan dat de recente bezuinigingsmaatregelen het aanbesteden op laagste prijs in de hand werkt.

Bovenstaande redenen zijn niet door alle NG genoemd en komen niet bij iedere NG voor. Wel zijn de redenen meerdere malen benoemd en geven derhalve een representatief beeld. NG gunnen dus altijd op laagste prijs en geven aan daar op korte termijn geen verandering in te zien ontstaan, visueel weergegeven in figuur 3.9.

Figuur 3.9 – Geen verandering van gunningscriterium

Uit de eerder gepresenteerde tabel 3.6 is af te leiden dat 24 van 75 gemeenten aangemerkt worden als NG. Bij de groepsverdeling naar inwoneraantal is bij de NG een duidelijk verschil waarneembaar ten opzichte van het gemiddelde percentage van gemeenten dat gunt op prijs, zie tabel 3.10. Bij de kleine gemeenten ligt het percentage NG ruim boven het gemiddelde, namelijk 44%. De grotere gemeenten laten juist een omgekeerd beeld zien. Slechts 21% van die gemeenten is een NG.

Inwoneraantal	% NG
40.000 – 60.000	44%
60.000 – 100.000	31%
100.000 >	21%
Gemiddeld:	32 %

Tabel 3.10

3.4 Samenvatting

Van de vooraf gestelde populatie gemeenten bleken er 75 geschikt en bereid te zijn om mee te werken aan het onderzoek. Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2, kan uit de benchmark worden afgeleid dat gemeenten ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit onderscheidend zijn in:

(i) de wens tot het wel of niet operationaliseren van proceskwaliteit en
(ii) een wel of niet geslaagde implementatie daarvan.

Dit heeft geresulteerd in de volgende categorisering:

- **De Bewuste Bekwame Gemeenten (afgekort met 'BBG').** Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren en zijn bekwaam in de implementatie ervan.
- **De Bewuste Onbekwame Gemeenten (afgekort met 'BOG').** Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren, zijn onbekwaam in de implementatie ervan.
- **De Neutrale Gemeenten (afgekort met 'NG').** Deze gemeenten hebben niet de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Implementatie is derhalve niet aan de orde. NG gunnen dus altijd op laagste prijs en geven aan daar op korte termijn geen verandering in te zien ontstaan.

De benchmark laat verder zien dat bijna een derde van ondervraagde gemeenten een BOG is. Van de grote gemeenten is 42% een BBG en 21% een NG. Bij de kleine gemeenten is dit juist omgekeerd. De verdeling onder middelgrote gemeenten is nagenoeg gelijk.

In de volgende hoofdstuk zal de aangebrachte categorisering verder worden uitgewerkt en zal op de barrières van de BOG worden ingegaan.

4 ::. Bewuste Onbekwame Gemeenten: de barrières in de praktijk

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de barrières die Bewuste Onbekwame Gemeenten (BOG) ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit en wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3:

"Wat blijken in de praktijk de barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit?"

Allereerst worden in paragraaf 4.1 kort de kenmerken van de BOG geschetst, waarna in paragraaf 4.2 kort de barrières van BOG worden besproken. Paragraven 4.3 en 4.4 gaan specifiek in op de verschillende barrières.

4.1 Kenmerken BOG

BOG zijn zich bewust van de voordelen en mogelijkheden van het operationaliseren van proceskwaliteit en zijn van mening dat zij werken aan kunnen besteden die zich lenen voor EmvI. Verder voelen zij zich, in tegenstelling tot de eerder behandelde NG, niet beperkt door een bepaalde 'aanbestedingscultuur' en biedt het vigerende aanbestedingsbeleid hun de mogelijkheid om proceskwaliteit te operationaliseren. Helaas ondervinden deze gemeenten bij de voorbereiding van openbare EmvI-aanbestedingen diverse barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit, zie de visuele weergave in schema 4.1.

Schema 4.1 – Barrière(s) bij verandering van gunningscriterium

Door het niet kunnen toepassen van het gunningscriterium EmvI, moeten BOG noodgedwongen gunnen op de laagste prijs.

De BOG is de groep gemeenten op wie de probleemstelling van dit onderzoek van toepassing is.

Uit de benchmark kan worden afgeleid dat de groep BOG gelijkelijk over de kleine, middelgrote en grote gemeenten is verdeeld, zie tabel 4.2. Gemiddeld kan 39% van de gemeenten aangemerkt worden als BOG.
Dit houdt in dat zowel de kleine, de middelgrote als de grote gemeenten bewust bezig zijn met het operationaliseren van proceskwaliteit en barrières ondervinden bij de implementatie daarvan. Gezien de percentages zijn de barrières kennelijk algemeen van aard en niet terug te herleiden naar de grootte van de gemeente.

Inwoneraantal	% BOG
40.000 – 60.000	40%
60.000 – 100.000	38%
100.000 >	37%
Gemiddeld:	39 %

Tabel 4.2 - % BOG

4.2 Opsomming barrières BOG

BOG ondervinden barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Om later in dit onderzoek goede aanbevelingen te kunnen over de wijze waarop de barrières zouden kunnen worden weggenomen, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de soort barrières die BOG ervaren. Op basis van de benchmark kan de volgende indeling in soorten barrières worden gemaakt:

Organisatorische barrières
In dit onderzoek worden organisatorische barrières omschreven als barrières die betrekking hebben op de organisatie waarbinnen de betrokken ambtenaren moeten functioneren. Een bestaande organisatie kan beperkend zijn voor het operationaliseren van proceskwaliteit.

Inhoudelijke barrières
In dit onderzoek worden inhoudelijke barrières omschreven als barrières die betrekking hebben op de medewerker/ambtenaar.

4.3 De organisatie als barrière

Uit de benchmark kan worden afgeleid dat BOG te kampen hebben twee factoren die er voor zorgen dat de organisatie als beperking kan worden gezien. De BOG geven aan dat zowel de 'aanbestedingsprocedure EmvI' en de 'tijdsdruk' barrières zijn die het operationaliseren van proceskwaliteit in de weg staan. Deze barrières worden nader toegelicht.

Organisatorische barrières
▪ Aanbestedingsprocedure EmvI
▪ Tijdsdruk

Tabel 4.3 - Organisatorische barrières

4.3.1 Aanbestedingsprocedure EmvI

De BOG zijn gewend om aan te besteden op de laagste prijs. Om proceskwaliteit te kunnen operationaliseren moet er gekozen worden voor een ander gunningscriterium en dus een andere aanbestedingsprocedure. In vergelijking met het aanbesteden op laagste prijs, vergt het operationaliseren van proceskwaliteit een geheel andere werkwijze. Het vergt een andere voorbereiding en bovendien een andere beoordeling (zie hoofdstuk 2 van dit onderzoek).
De BOG geven aan dat medewerkers overwegend techneuten zijn, waarbij een aanbesteding op laagste prijs slechts het in ontvangst nemen en openen van de prijsenveloppen betekent. En dat is niet raar, omdat zij in het verleden alleen technisch inhoudelijk het bestek hoefden op te stellen en daarna de prijs kenbaar moesten maken.
Bij een EmvI-aanbesteding worden zij gedwongen om vooraf eisen te stellen aan het proces, welke zij na indienen van de inschrijvingen ook transparant en objectief moeten beoordelen. De BOG geven aan (nog) niet klaar zijn om proceskwaliteit te operationaliseren.

4.3.2 Tijdsdruk

Het voorbereiden van een EmvI-aanbesteding vergt meer tijd dan een aanbesteding op laagste prijs. Er moet immers een aanbestedingsleidraad worden opgesteld, waarin de aanbestedingsprocedure moet worden uitgeschreven en waarin staat omschreven op welke criteria de aanbiedingen zullen worden beoordeeld. De BOG geven aan dat zij deze extra tijd in de voorbereiding niet beschikbaar hebben.

Verder is het zo dat na het indienen van de inschrijvingen een beoordelingspanel de plannen van aanpak zal moeten gaan beoordelen. Dit in tegenstelling tot een aanbesteding op laagste prijs, waarbij de prijzen worden voorgelezen en de gunningsbeslissing direct kenbaar kan worden gemaakt. Bij een EmvI-aansteding kost deze beoordeling extra tijd en inspanning van de betrokken personen. Deze tijd is bij BOG niet voorhanden.

4.4 De medewerker als barrière

Naast (algemeen) organisatorische barrières komen er ook specifiek inhoudelijke barrières uit de benchmark naar voren. Deze barrières worden 'inhoudelijk' genoemd, omdat ze specifiek gaan over de inhoudelijk werkzaamheden van de medewerker die moeten worden verricht om een EmvI-aanbesteding te kunnen volbrengen. De BOG geven aan dat zij afgezien van de organisatorische barrières kampen met de inhoudelijke invulling van het operationaliseren van proceskwaliteit. Zo worden medewerkers onder meer afgeschrikt door de (in rap tempo) vrijkomende jurisprudentie met betrekking tot EmvI-aanbestedingen – oftewel angst voor de juridische gevolgen – en zijn medewerkers niet in staat om objectieve procescriteria op 'juiste wijze' vast te stellen.

Inhoudelijke barrières
▪ Angst juridische gevolgen
▪ Objectiviteit procescriteria

Tabel 4.4 - Inhoudelijke barrières

4.4.1 Angst voor juridische gevolgen

BOG worden afgeschrikt door de vrijkomende jurisprudentie ten aanzien van EmvI-aanbestedingen en zijn van mening dat het gunnen op EmvI bij een onvoldoende voorbereiding makkelijk kan leiden tot onzekere situaties en wellicht tot arbitrage. Zij zien op tegen deze mogelijkheid van arbitrage en gebruiken het gunnen op laagste prijs als een vlucht. Het tempo waarmee er jurisprudentie vrijkomt met betrekking tot het aanbesteden op EmvI doet gemeenten niet aanzetten tot het gebruik ervan. De BOG hebben onvoldoende vertrouwen en durven deze stap daarom niet te nemen.

4.4.2 Objectiviteit ten aanzien van procescriteria

De BOG geven aan dat zij te onbekend zijn met de objectiviteit die ze moeten betrachten. Zij geven tevens aan dat het subjectieve karakter van procescriteria hier mede debet aan is. BOG zijn van mening dat over smaak niet valt te twisten en een beoordeling nog altijd door mensen zal geschieden, waardoor er altijd een vorm van subjectiviteit aanwezig zal zijn. De verlangde objectiviteit kan hierdoor lastig worden gerealiseerd. De BOG kennen op dit gebied de 'spelregels' onvoldoende en zijn slecht op de hoogte zijn van de mogelijkheden die 'objectiviteit' hen biedt.

Uit de benchmark komt naar voren dat BOG heel graag proceskwaliteit willen operationaliseren, maar:

- BOG weten niet exact welke objectieve procescriteria zij moeten of mogen vaststellen;
- BOG weten niet op welke wijze zij objectieve procescriteria moeten of mogen vaststellen;
- BOG vinden het lastig om een objectieve beoordeling na te streven.

BOG kenmerken bovenstaande problemen als belangrijkste barrière(s), waaruit de conclusie kan worden getrokken dat 'objectiviteit' een centrale positie inneemt staat bij het operationaliseren van proceskwaliteit.

Als aan de BOG gevraagd wordt naar de procescriteria die zij ‘zouden willen vaststellen’, worden de antwoorden gegeven, zoals is benoemd in tabel 4.5.

Door BOG genoemde procescriteria	
Planning	18 BOG hebben het criterium ‘planning’ genoemd. Hierbij kwamen benamingen naar voren als: tijdsduur, doorlooptijd, projectduur en uitvoeringstijd.
Fasering	15 BOG hebben aangegeven dat zij vooraf graag inzicht zouden willen hebben in de ‘fasering’. Zij kunnen echter niet aangeven op welke wijze zij de fasering zouden willen beoordelen.
Communicatie	15 BOG hebben aangegeven het procescriterium ‘communicatie’ te willen vaststellen. Ze zouden graag inzicht willen hebben in de communicatie tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever. Daarnaast vinden ze de communicatie met omwonenden of belanghebbenden belangrijk. De gemeenten weten echter niet hoe ze de communicatie moeten beoordelen en kunnen niet aangeven waarom ze de ene beschreven communicatie nu beter zouden vinden dan de andere. Ze zijn bang te subjectieve criteria te gebruiken.
Verkeers-management	Ook door 15 BOG wordt het procescriterium ‘verkeersmanagement’ genoemd. Gemeenten zouden inzicht willen hebben in de doorstroming van het verkeer tijdens de werkzaamheden en bijvoorbeeld de in te stellen omleidingroutes. Daarnaast spelen de bereikbaarheid en de verkeersafwikkeling een grote rol. Vooral in het stedelijke centrum is dat voor veel gemeenten van belang. BOG zouden bij de inschrijving graag inzicht willen hebben in de manier waarop bedrijven en woningen tijdens de uitvoering bereikbaar zijn/blijven.
Overige procescriteria	
In mindere mate zijn de BOG geïnteresseerd in procescriteria als ‘geluidsoverlast’, ‘stofoverlast’, ‘deskundigheid in te zetten personeel’ en ‘risicomanagement’.	

Tabel 4.5

Het is duidelijk dat BOG voldoende aandacht hebben besteedt aan de criteria die zij zouden willen beoordelen – de wens komt immers ergens vandaan, maar niet voldoende kennis en ervaring hebben om de procescriteria uitputtend te beschrijven in de aanbestedingsleidraad.

4.5 Samenvatting

BOG zijn zich bewust van de voordelen van het operationaliseren van proceskwaliteit. Zij hebben ook daadwerkelijk de wens om proceskwaliteit te operationaliseren, maar ondervinden bij de implementatie twee soorten barrières: (i) organisatorische barrières en (ii) inhoudelijke barrières.

Organisatorische barrières hebben als kenmerk dat de organisatie bij de voorbereiding van een EmvI-aanbesteding als beperking kan worden gezien.

Deze barrières zijn:

- Aanbestedingsprocedure EmvI. Om proceskwaliteit te kunnen operationaliseren moet er gekozen worden voor een ander gunningscriterium dan alleen laagste prijs en dus een andere aanbestedingsprocedure. In vergelijking met het aanbesteden op laagste prijs, vergt het operationaliseren van proceskwaliteit een geheel andere werkwijze. De organisatie van BOG zijn (nog) niet gereed om deze veranderende wijze goed te implementeren.
- Tijdsdruk. Een EmvI-aanbesteding vergt meer tijd dan een aanbesteding op laagste prijs. Dit geldt zowel voor de voorbereiding als voor de daadwerkelijke beoordeling van de inschrijvingen. BOG hebben deze extra tijd niet beschikbaar.

Inhoudelijke barrières hebben als kernmerk dat de medewerker de werkzaamheden die moeten worden verricht om een EmvI-aanbesteding te kunnen volbrengen, niet kunnen worden uitgevoerd. De barrières zijn:

- Angst voor juridische gevolgen. BOG worden afgeschrikt door de vrijkomende jurisprudentie ten aanzien van EmvI-aanbestedingen en zijn van mening dat het gunnen op EmvI bij een onvoldoende voorbereiding makkelijk kan leiden tot onzekere situaties en wellicht tot rechtzaken. Angst dwingt hun tot het aanbesteden op laagste prijs.
- Objectiviteit ten aanzien van procescriteria. BOG weten niet exact welke en op welke wijze ze procescriteria moeten of mogen vaststellen. Daarnaast vinden BOG het lastig om een objectieve beoordeling na te streven en objectieve criteria vast te stellen. De BOG kennen onvoldoende de 'spelregels' en zijn slecht op de hoogte van de mogelijkheden ten aanzien van objectiviteit en vinden dit verreweg de belangrijkste barrière die hen in de weg staat om proceskwaliteit te operationaliseren.

BOG geven aan dat ze inschrijvingen graag op de procescriteria **'planning', 'fasering', 'communicatie'** en **'verkeersmanagement'** zouden willen beoordelen.

In tegenstelling tot BOG ondervinden BBG de benoemde barrières niet bij het operationaliseren van proceskwaliteit. In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de manier waarop BBG proceskwaliteit operationaliseren, wat in dit onderzoek wordt aangemerkt als de 'Best Practices'.

5 ::. Bewuste Bekwame Gemeenten: de Best Practices in de praktijk

In het vorige hoofdstuk zijn de barrières besproken die BOG ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit. In tegenstelling tot de BOG zijn er ook gemeenten in Nederland, de Bewust Bekwame Gemeenten (BBG), die geen barrières ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit. In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 4:

"Wat blijken in de praktijk de best practices bij het operationaliseren van proceskwaliteit?"

Dit hoofdstuk behandelt het tweede deel van de resultaten van de benchmark, namelijk de werkwijze van de BBG die in dit onderzoek worden aangemerkt als de Best Practices ten aanzien van het operationaliseren van proceskwaliteit.
Na de behandeling van de kenmerken van BBG in paragraaf 5.1, wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de aandachtspunten bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Paragraaf 5.3 behandelt de procescriteria die doorgaans door BBG bij een EmvI-aanbesteding worden vastgesteld. In paragraag 5.4 wordt een casus behandeld waarbij proceskwaliteit is geoperationaliseerd. Paragraaf 5.5 beschrijft in het kort de validiteit van de Best Practices.

5.1 Kenmerken BBG

BBG zijn zich bewust van de voordelen en mogelijkheden van het operationaliseren van proceskwaliteit en zijn bekwaam in de implementatie ervan. Deze gemeenten geven aan succesvol aan te besteden op EmvI en ondervinden daarbij geen barrières, zie de visuele weergave in schema 5.1.

Schema 5.1 – BBG: gunning op EmvI

De term 'best practices' is een concept uit het managementwezen, dat ervan uitgaat dat er in het bereiken van een bepaald resultaat een techniek, methode, proces, activiteit of initiatief bestaat die of dat effectiever is dan een andere manier van werken waarvan uit de praktijk gebleken is dat deze tot dan toe het meest effectief, of effectief genoeg was. Het uitgangspunt is dat met de juiste processen, controles en tests een project uitgevoerd kan worden met minder problemen en minder onvoorziene complicaties.

Uit de gepresenteerde informatie in hoofdstuk 3 is af te leiden dat 29% van de 75 gemeenten aangemerkt kan worden als BBG. Dit komt overeen met een aantal van 22.
Bij de groepsverdeling naar inwoneraantal is een duidelijk verschil waarneembaar ten opzichte van het gemiddelde percentage van gemeenten dat gunt op EmvI, zie tabel 5.2. Deze tabel geeft aan dat een zeer beperkt aantal van de kleine gemeenten als BBG kan

Inwoneraantal	% BBG
40.000 – 60.000	16%
60.000 – 100.000	31%
100.000 >	42%
Gemiddeld:	39 %

Tabel 5.2

worden aangemerkt. De gegevens wijzen uit dat bijna de helft van de grote gemeenten (dit aantal is twee keer zoveel als de kleine gemeenten) zich bewust is van het operationaliseren van proceskwaliteit en daar eveneens ervaring mee heeft. Er lijkt een direct verband te bestaan tussen de grootte van de gemeente en het aantal BBG. Dit verband wordt in hoofdstuk 6 verder toegelicht.

5.2 Aandachtspunten bij het operationaliseren van proceskwaliteit

BBG geven in de interviews aan dat het aanbesteden op EmvI niet zonder risico is. Met in veel gevallen direct daarop de aanvulling 'maar dat is geen enkele aanbesteding'. Aanbesteden op EmvI vergt een zekere mate van juridische kennis. De BBG geven aan dat deze kennis voorheen niet in hun organisatie aanwezig was, maar dat deze in ingekocht of is 'eigen gemaakt'. Het aanbesteden op EmvI zonder de noodzakelijk juridische kennis en ervaring omschrijven zij als 'vragen om moeilijkheden'. De wijze van omschrijven van de procescriteria en de objectiviteit zijn daarbij de belangrijkste factoren. BBG streven er dan ook naar om de procescriteria zo objectief mogelijk te formuleren. Dit houdt in dat er niet alleen een naam van een procescriterium wordt benoemd, maar dat deze veelal wordt opgedeeld in subcriteria en waar nodig aspecten worden benoemd. Het moet de opdrachtnemer klip en klaar zijn waarop zijn aanbieding wordt beoordeeld. Dit is ook in het voordeel van de opdrachtgever, omdat bij een onvolledige beschrijving van procescriteria, de opdrachtnemer een aanbieding doet die waarschijnlijk niet aansluit de vraag van de opdrachtgever.

5.3 Vastgestelde procescriteria BBG

Tijdens de telefoongesprekken zijn aan de BBG vragen gesteld met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit. Zo zijn onder meer de volgende vragen gesteld:

- Als er door uw gemeente criteria worden toegepast die invloed hebben op de proceskwaliteit, kunt u dan aangeven welk criteria dat zijn?
- Kunt u aangeven in welke subcriteria en eventuele aspecten de procescriteria zijn onderverdeeld?

In deze paragraaf worden de procescriteria gepresenteerd die BBG onder meer vaststellen bij het operationaliseren van proceskwaliteit. De benoemde procescriteria kunnen opgedeeld worden in vier veel genoemde procescriteria 'planning', 'verkeersmanagement', 'fasering' en 'communicatie') en een aantal overige procescriteria. Deze overige procescriteria zijn slechts door een aantal gemeenten genoemd, waaruit kan worden geconcludeerd dat deze niet veelvuldig door de BBG worden toegepast.

5.3.1 Planning

14 BBG hebben aangegeven de criteria 'planning', 'doorlooptijd', 'tijdspad' en 'projectduur' bij aanbesteding vast te stellen, zie tabel 5.3. Dit zijn allen planningsgerelateerde criteria en worden in dit onderzoek dan ook onder het procescriterium 'planning' geschaard. Met 64% van de BBG is dit één van de meest benoemde procescriteria.

Criteria	#
Planning	8
Doorlooptijd	3
Tijdspad	2
Projectduur	1

Tabel 5.3

BBG geven aan vooraf inzicht te willen hebben in de planning van de opdrachtnemer en geven aan daarbij een aantal aspecten belangrijk te vinden:

- Uitvoeringstijd van het werk. Een korte uitvoeringstijd kan de hinder voor de omgeving verminderen, kan kostenbeperkend zijn en wordt daarom vaak positief door gemeenten beoordeeld. De opdrachtnemer dient bijvoorbeeld aan te geven op welke wijze de kortere uitvoeringstijd de hinder voor de omgeving verminderd. Zeker bij projecten die onder tijdsdruk staan, kan een beoordeling van een aanbieding op onder meer de planning een groot voordeel opleveren voor de opdrachtgever.
- Reële en haalbare uitvoeringstijd. Opdrachtgevers verlangen een planning met daarin opgenomen een reële en haalbare uitvoeringstijd. Het moet niet kunnen gebeuren dat een opdrachtnemer het werk gegund krijgt op een planning die later niet haalbaar blijkt te zijn. De opdrachtnemer dient de haalbaarheid van zijn planning aan te tonen.
- Detailniveau planning. Een opdrachtgever geeft graag aan op welk detailniveau hij de planning wil hebben. Voor specialistische werken kan een grove planning niet volstaan en kan een gedetailleerde planning gewenst zijn.

5.3.2 Verkeersmanagement

14 BBG hebben tijdens de benchmark aangegeven het procescriterium ‘bereikbaarheid’, ‘doorstroming’ dan wel ‘verkeersafwikkeling’ toe te passen. In de uitwerking zijn deze termen onder ‘verkeersmanagement’ geschaard, zie tabel 5.4.

Criteria	#
Bereikbaarheid	9
Doorstroming	2
Verkeersafwikkeling	4

Tabel 5.4

Gemeenten hechten waarde aan het bereikbaar blijven van hun gemeente en deelgebieden binnen de gemeente. Gemeenten vinden de bereikbaarheid vooral belangrijk als het projecten in het centrum van de stad betreft. Zo’n project heeft te maken met veel omgevingsfactoren en kan voor veel burgers problemen veroorzaken. Gemeenten zijn van mening dat opdrachtnemers bij het indienen van hun aanbieding aandacht moeten besteden aan:

- Bereikbaarheid van woningen en bedrijven. Een gemeente heeft het streven zo min mogelijk overlast te veroorzaken voor de omgeving. In de stad ondervinden bewoners en bedrijven snel last van infrastructurele werkzaamheden. Woningen en bedrijven worden minder goed bereikbaar, waardoor de toegankelijkheid van sommige delen in de stad - waaronder bijvoorbeeld het stedelijk centrum - afnemen. Dit zou voor bedrijven negatieve gevolgen kunnen hebben en kunnen resulteren in het verminderen van de inkomsten.
  Opdrachtgevers hebben hier een grote verantwoordelijkheid. Het is dus niet raar dat zij willen dat opdrachtnemers hier met hun werkzaamheden rekening mee te houden. Zij moeten aangeven voor wie de bereikbaarheid wordt geoptimaliseerd, wat de opdrachtnemer onder bereikbaarheid verstaat en welke delen van het centrum hij bereikbaar wil houden. Een opdrachtnemer die aanvullende maatregelen treft om de bereikbaarheid te vergroten, kan in soortgelijke situaties rekenen op een positieve beoordeling.
- Opslag van materiaal op het werkterrein beperken. Het beperken van opslag van materiaal op het werkterrein heeft tot gevolg dat het werkterrein kleiner kan zijn. Gemeenten geven aan dat het wenselijk is dat er zo min mogelijk materialen op het werkterrein aanwezig zijn. Dit vermindert de overlast en wordt derhalve positief beoordeeld. Een opdrachtnemer die daar in de ogen van de opdrachtgever een slim idee voor bedenkt kan rekenen op een positieve beoordeling.

- Inzichtelijkheid verkeersstromen. Gemeenten wensen inzichtelijkheid in de verkeersstromen die tijdens de werkzaamheden gaan optreden. Dit geldt zowel voor de verkeersstromen van werkmaterieel als van de gewone verkeersdeelnemers. Zo kan het handig zijn om omleidingen vast te stellen en verkeer via een andere route te laten rijden. De gemeente streeft naar een zo optimaal mogelijke verkeersafwikkeling, waarin de opdrachtnemer een grote rol kan spelen. Een opdrachtnemer dient bijvoorbeeld aan te geven op welke wijze hij materialen aan- en afvoert en wat de gevolgen van het werkverkeer voor het overige verkeer zijn.

5.3.3 Fasering

12 BBG hebben aangegeven dat door een goede 'fasering' tijdswinst te behalen is. In plaats van fasering zijn door de BBG geen soortgelijke termen gebruikt.
Gemeenten willen vooraf inzicht in de invloed van de gekozen fasering op de omgeving. Het behalen van tijdswinst is belangrijk, maar dit mag niet ten koste gaan van hinder voor de omgeving. De keuze van een fasering kan zowel hinder vermeerderen als verminderen. De opdrachtgever geeft de opdrachtnemer een kans om hierin een zo optimaal mogelijke keuze maken.
De fasering is direct gekoppeld aan de planning. Een aantal gemeenten geeft aan dat de planning en de fasering eigenlijk als één criterium opgenomen moeten worden.

5.3.4 Communicatie

12 BBG hebben aangegeven dat zij het procescriterium 'communicatie' bij het operationaliseren van proceskwaliteit vaststellen. Gemeenten hechten waarde aan een gestructureerde communicatie en informatievoorziening. Communicatie is een ruim begrip dat volgens gemeenten opgesplitst kan worden in een aantal onderdelen:

- Communicatie opdrachtnemer met opdrachtgever. Gemeenten eisen een communicatieplan waarin de opdrachtnemer moet aangeven wanneer en op welke wijze hij met de opdrachtgever gaat communiceren. De opdrachtnemer zal moeten aangeven welke inspanningen hij verricht om de communicatie naar wens van de opdrachtgever te laten verlopen.
- Communicatie opdrachtnemer met overige actoren. Naast communicatie met de opdrachtgever is de communicatie met overige actoren belangrijk. Deze actoren kunnen omwonenden, belanghebbenden, bedrijven en/of instellingen zijn. Maar ook de communicatie met overige opdrachtnemers kan beoordeeld worden. Ook voor deze vorm van communicatie geldt dat de opdrachtnemer moet aangeven wanneer en op welke wijze hij de overige actoren informeert.

BBG geven aan dat een goede communicatie cruciaal is voor het slagen van een project. Het is daarom niet vreemd dan meer dan de helft van de bewuste bekwame gemeenten dit procescriterium bij de selectie van de economisch meest voordelige inschrijving beoordeelt.

5.3.5 Overige procescriteria

Naast de vier hiervoor beschreven procescriteria hebben sommige BBG aanvullende procescriteria benoemd. Deze procescriteria worden als 'overige procescriteria' bestempeld, omdat ze maar door een zeer beperkt aantal gemeenten zijn benoemd en niet breed door gemeenten worden toegepast.

In te zetten personeel
Enkele BBG hebben aangegeven het procescriterium ‘in te zetten personeel’ toe te passen. Zij zijn van mening dat goed opgeleid en gekwalificeerd personeel op het werk essentieel is voor de voortgang van het betreffende werk. Tevens kan de inzet van opgeleid en gekwalificeerd personeel invloed hebben op de kwaliteit van het uiteindelijke product. Het mes snijdt bij dit criterium dus aan twee kanten. De betreffende gemeenten geven aan dat dit criterium erg onderschat wordt, terwijl het van cruciaal belang kan zijn. Een opdrachtnemer moet door middel van CV’s en certificaten aantonen dat zijn werknemers voldoen aan de door de opdrachtgever gestelde eisen.

Uitvoeringsmethode
Tijdens het uitvoeringsproces kan de opdrachtnemer kiezen voor verschillende uitvoeringsmethodes. Deze methodes zijn direct gekoppeld aan de planning en de fasering. Enkele BBG hebben aangegeven het procescriterium ‘uitvoeringsmethode’ bij een aanbesteding te hebben toegepast.
Een beoordelingsaspect is de directe hinder voor de omgeving door de toegepaste uitvoeringsmethode. Daarnaast is de uitvoeringsmethode altijd van invloed op de planning en de fasering. Wederom dient de opdrachtnemer een keuze te maken tussen de directe gevolgen voor de omgeving (bijvoorbeeld geluidsoverlast) en de gevolgen voor de fasering en de planning. Deze keuze dient onderbouwd te worden.

Organisatieschema / competentieprofiel
Een enkele BBG heeft het procescriterium ‘organisatieschema’ en/of ‘competentieprofiel’ genoemd. Beide criteria moeten inzicht verschaffen in de soort werknemers die tijdens het project ingezet zullen gaan worden. De opdrachtnemer moet in zijn aanbieding een organisatieschema opnemen. Uit dit schema moet blijken welk personen bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. Weinig personen met veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden maakt een projectorganisatie slank en slagvaardig. Een opdrachtgever zal dit positief beoordelen, omdat er snel beslissingen kunnen worden genomen. Daarnaast zal de opdrachtnemer een overzicht moeten verschaffen van de competenties van de in te zetten werknemers. Niet alleen van de personen in de projectorganisatie, maar ook van de werknemers die in de uitvoering zullen worden ingezet. De opdrachtgever wil inzicht in de deskundigheid van de in te zetten werknemers. CV’s zouden beoordeeld kunnen worden.

Risicoanalyse
In een enkel geval is door een BBG aangegeven dat er op het procescriterium ‘risicoanalyse’ beoordeeld wordt. Deze kan vergeleken worden met de risicoanalyse van de opdrachtgever, waaruit moet blijken of de opdrachtnemer de belangrijke risico’s voorziet en op welke manier hij deze denkt te gaan beheersen.

5.4 Casus project gemeente Assen

Het tweede onderdeel van de best practices is de analyse van een casussen. Voor het selecteren van de casus zijn enkele selectiecriteria gebruikt. De casus diende openbaar te zijn aanbesteed met als gunningscriterium de economisch voordeligste inschrijving. Naast de prijs was het van belang dat proceskwaliteit beoordeeld zou worden. Tijdens het vooronderzoek zijn enkele casussen daarvoor in aanmerking gekomen, waarbij de volledigheid van aangereikte informatie, de terugkoppeling met betrokken opdrachtgevers en adviseurs en de detailmatigheid van aangereikte informatie een rol

hebben gespeeld. Mede doordat adviseurs van DHV bij project betrokken zijn geweest, het een project betreft die een grote invloed hebben op de omgeving en er ter beoordeling van de aanbiedingen interessante procescriteria zijn vastgesteld, is er gekozen voor de analyse van het project “Baggeren stedelijke watergangen en oeverinrichting Havenkanaal te Assen”.
De analyse start met een toelichting van de projectkenmerken, waarna de vastgestelde criteria, subcriteria en aspecten worden besproken. De passages zijn rechtstreeks overgenomen uit de beschikbaar gestelde aanbestedingsleidraad. Deze paragraaf sluit af met een beschrijving van de wijze waarop de procescriteria zijn vastgesteld en welke aandachtspunten daarbij van belang zijn.

5.4.1 Kenmerken project

De opdrachtgever voor het werk “Baggeren stedelijke watergangen en oeverinrichting Havenkanaal te Assen” is de gemeente Assen. De gemeente Assen stond in 2007/2008 voor de taak om verontreinigde baggerspecie te verwijderen uit diverse watergangen van de gemeente, waaronder het Havenkanaal. Tevens is het realiseren van natuurvriendelijke oevers langs het Havenkanaal een onderdeel van het project. Vooraf is voorzien dat de werkzaamheden een grote impact op vele belanghebbenden in de binnenstand zou hebben. Hoofddoel bij dit project was het uitvoeren van de werkzaamheden met zo weinig mogelijk overlast voor directe omgeving.
Bij de aanbesteding was een marktconforme prijs en de te leveren kwaliteit van zowel het uitvoeringsproces als het eindresultaat relevant. Daartoe is besloten op EmvI te gunnen en is er voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure een aanbestedingsleidraad opgesteld. In de aanbestedingsleidraad stond de procedure omschreven en werd onder meer aangegeven op welke vastgestelde procescriteria de aanbiedingen worden beoordeeld. Een geldige aanbieding bestond uit het indienen van een prijs en een plan van aanpak.

5.4.2 Vastgestelde procescriteria

Bij de gunning werd de proceskwaliteit bepaald aan de hand van het in te dienen plan van aanpak. In de aanbestedingsleidraad zijn de volgende procescriteria opgenomen:

A) Functionaliteit van het aanbiedingsontwerp
A1. Oeverconstructie van het Havenkanaal deeltracé 1
A2. Oeverconstructie van het Havenkanaal deeltracé 2
A3. Oeverconstructie van het Havenkanaal deeltracé 3
A4. Voorzieningen ARC i.c.m. fietsverbinding Lonerbrug-v.Doornestraat
A5. (Mindervalide) vissteigers, remmingswerken en trailerhelling
B) Effectiviteit van het ingerichte proces
B1. Organisatie en communicatie
B2. Ervaring van in te zetten sleutelfunctionarissen
B3. Planning en fasering van werkstappen
B4. Werkwijze bij het baggeren
B5. Kwaliteitsborging om duurzaamheid zeker te stellen
B6. Risicomanagement
C) Duurzaamheid van de aanbiedingsoplossingen
C1. Kwaliteit gekozen oplossingen m.b.t. gebruiksperiode
C2. Maatschappelijke duurzaamheid m.b.t. materiaalkeuzen
C3. Hoogwaardigheid hergebruik baggerspecie

Tabel 5.5

Zoals de voorgaande tabel laat zien, is ieder procescriterium (zoals 'Functionaliteit van het aanbiedingsontwerp') opgedeeld in diverse aspecten (zoals 'Oeverconstructie van het Havenkanaal deeltracé 1'. Bij de uitwerking van de procescriteria diende de opdrachtnemer aandacht te schenken aan: de genoemde aspecten per criterium, de onderlinge samenhang tussen de aspecten en de relatie tot de stedelijke omgeving.
Bij het onderhavige project komt duidelijk naar voren dat er op zowel productkwaliteit als proceskwaliteit kan worden beoordeeld. Procescriteria A en C geven een beoordeling over de producten die worden gerealiseerd c.q. in hoeverre restproducten worden verwerkt. In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de proceskwaliteit en wordt derhalve alleen op het procescriterium ' Effectiviteit van het ingerichte proces' en bijbehorende aspecten ingegaan.

5.4.3 Vastgestelde beoordelingsaspecten

Aspect 1. Organisatie en communicatie
Een uitgebalanceerde projectorganisatie is flexibel in staat om op de juiste wijze om te gaan met informatiestromen (communicatie) en veranderende omstandigheden (coördinatie) op het werk. De inschrijver dient een projectorganogram van het huidige werk in te dienen met een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de werknemers binnen dit organogram. Daarnaast dient de inschrijver aan te geven hoe zij omgaat met de communicatie (intern maar vooral extern) en hoe haar klachtensysteem is ingericht. Een goede communicatie naar de omgeving betekent vaak minder klachten en dit creëert samen met een adequate klachten-afhandeling veelal een breed draagvlak. Er wordt positief gewaardeerd m.b.t. een optimale balans tussen enerzijds specialistisch zo breed mogelijk gefundeerd (binnen de scope van het werk) en anderzijds zo weinig/zo kort mogelijke communicatielijnen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op informatiestromen en veranderende omstandigheden (geen versnippering van taken en verantwoordelijkheden). Daarnaast wordt gewaardeerd op de effectiviteit van het klachtensysteem en het creëren van draagvlak naar omgeving (website, info-avond, bewonersbrieven e.d.).

Aspect 2. Ervaring van in te zetten sleutelfunctionarissen
De inzet van ervaren, vakkundig en betrokken medewerkers op de belangrijkste disciplines binnen het werkproces heeft grote invloed op het soepel laten verlopen van een werk en het gewenste eindresultaat. De kwaliteit van deze personen is vaak af te leiden uit kennis en ervaring opgebouwd in eerdere projecten. Voor het huidige project zijn vier sleutelfuncties gedefinieerd, namelijk de ontwerpleider, de (hoofd)uitvoerder, de baggermachinisten en de kraanmachinist die de natuurberm nabij Marsdijk gaat ontgraven. De ontwerpleider zet vanuit het contract- en omgevingskader de inhoudelijke lijnen uit bij alle aanwezige bouwprocesfasen en de (hoofd)uitvoerder stuurt binnen allerlei invloedsfactoren van buitenaf op deze inhoudelijk uitgezette lijn, zodat de opdrachtgever en actoren in de omgeving hiervan zo weinig mogelijk hinder ondervinden. Binnenstedelijk saneren van de waterbodem is specialistisch werk, waarbij de voortgang en kwaliteit van de achterblijvende waterbodem veelal in overeenstemming is met de vakmanschap van baggermachinisten. De natuurberm dient gevarieerd en met reliëf te worden ontgraven t.b.v. de ecologische waarde, waarbij geroerde grond negatief werkt. Dit betekent dat de natuurberm in één keer op juiste wijze ontgraven moet worden. Het vakmanschap van de kraanmachinist bij de natuurberm is dan ook een pre. De inschrijver dient aan te geven wie bij dit werk worden ingezet op de vier sleutelfuncties en daarbij dienen duidelijke CV's te worden overlegd. Er zal worden gewaardeerd m.b.t. de mate van aantoonbare ervaring en vakkundigheid binnen de scope van het huidige werk. Daarnaast verdient eigen personeel de voorkeur boven onderaanneming c.q. inhuur van personeel.

Aspect 3. Planning en fasering van werkstappen

Het plannen van alle werkstappen in een juiste volgorde/fasering geeft zekerheid met betrekking tot het geëiste eindresultaat. Er dient een overzichtelijke planning te worden ingediend, waarbij alle werkstappen en faseringen van het project in de ontwerp-, uitvoerings- en onderhoudsfase duidelijk inzichtelijk worden. Daarbij dient tevens aandacht te zijn voor de verschillende procedures zoals vergunningen, toetsingen, acceptaties en keuringen. Er dient een korte memo/notitie (kan in bijlage) te worden opgenomen waarin toelichtend wordt ingegaan op alle benodigde vergunningsprocedures en de daarbij mogelijke bezwarentermijnen. Dit wordt gewaardeerd met betrekking tot volledigheid en logica van werkstappen van alle aanwezige bouwprocesfasen en ingebouwde tijdsruimte m.b.t. tijdsrisico's die opdrachtgever en derden inbrengen. Verder wordt een eerdere opleveringsdatum voor het baggeren (t.o.v. de aangegeven datum van 15 februari 2008) i.v.m. subsidietermijn ook positief gewaardeerd, waarbij de Opdrachtnemer zal worden gehouden aan zijn eigen planning.

Aspect 4. Werkwijze bij het baggeren

Binnen de planning is het proces van baggeren i.v.m. de tijdsfactor het meest risicovol, aangezien hier een subsidiestermijn geldig is die in de winter van 2007/2008 afloopt. Een efficiënte en bedrijfszekere baggermethode geeft bij het huidige werk meer zekerheid dat de planning op een kwalitatief goede wijze wordt gehaald. Dit betekent binnen planning, zo weinig mogelijk overlast naar de omgeving en een achterblijvende waterbodem die voldoet aan de gestelde eisen. De inschrijver dient in zijn plan van aanpak aan te geven een beschrijving van de volledige werkwijze bij het baggeren (per deellocatie t/m verwerking), de beschikbaarheid van de in te zetten baggersets met bijbehorende behaalde produkties aan te geven en de eventuele mogelijkheden aan te geven van back-up baggersets. Er wordt gewaardeerd m.b.t. de mate van zekerheid bij de planning versus opleverresultaat en m.b.t. een minimale overlast naar de omgeving.

Aspect 5. Kwaliteitsborging om duurzaamheid zeker te stellen

Een juiste inrichting van het controleproces gerelateerd aan eisen of afgeleide normen borgt de totstandkoming van kwaliteit richting het gebruik van de te realiseren eindproducten. Aangezien de opdrachtgever geen toezichthoudende taak en verantwoordelijkheid meer heeft, is het belangrijk dat de opdrachtnemer deze rol serieus en goed invult. De inschrijver dient een kwaliteitsplan in te dienen van de wijze waarop zij de kwaliteit bij het huidige project gaat borgen. Dit mag een nieuw plan zijn, maar kan ook Baggeren stedelijke watergangen en oeverinrichting Havenkanaal te Assen 25 april 2007, versie 01 2007-102 / 01 - 11 - een eerder toegepast (soortgelijk) plan zijn met projectspecifieke toelichting m.b.t. het huidige werk. Bij het kwaliteitsborgingsproces gaat het erom dat vanaf de toe te passen bouwstof wordt aangetoond dat uiteindelijk wordt voldaan aan de (sub)systeemeisen zodat deze de (hoofd)functies optimaal kunnen vervullen. Kortom: hoe toetst de inschrijver zichzelf b.v. tijdens het ontwerp of hoe keurt hij b.v. de gerealiseerde objecten, componenten, elementen, materialen en bouwstoffen tijdens de uitvoering en hoe toont hij aan dat er voldaan wordt aan de gestelde eisen. Het gaat hierbij niet om een algemeen bedrijfsverhaal gebaseerd op ISO, maar de borging van werkelijk te leveren kwaliteit op het werk. Er wordt gewaardeerd ten aanzien van volledigheid aan borgingsmaatregelen zoals toetsingen, controles en keuringen, waarbij zoveel mogelijk zekerheid dient te ontstaan voor de opdrachtgever in alle aanwezige bouwprocesfasen aan syste(e)m(en), objecten, componenten, elementen, materialen en bouwstoffen.

Aspect 6. Risicomanagement

Het op juiste wijze beheersen van risico's leidt naar acceptabele kosten voor dezelfde kwaliteit ofwel moet leiden naar een optimale prijs/kwaliteitverhouding. Risico is kans maal gevolg. Beheersmaatregelen reduceren ofwel de kans ofwel het gevolg, hetgeen de risicowaarde voor het project verkleinen. Er dient via een analyse een risicolijst met allocatie en beheersmaatregelen bij de risico's te worden opgesteld van zowel de ontwerp-, uitvoerings- als gebruiksfase. Daarnaast kunnen zich binnen het werk situaties voordoen die een tijdelijke stillegging van (onderdelen van) het werk noodzakelijk maken. Voor de opdrachtgever is het van belang om vooraf te weten hoe de opdrachtnemer omgaat met de financiële consequenties van het (eventueel tijdelijk) stilleggen van het werk. Met betrekking tot de financiële consequenties van stilleggen kan gedacht worden aan een onderverdeling in stagnatiekosten voor een korte onderbreking (uren/dagen) en een langdurige onderbreking (week/weken/maanden). De verrekenprijzen van de baggersets dienen daarbij tevens in het plan van aanpak te worden aangegeven. Het flexibel inspelen op de ontstane situatie en daardoor het beperken van de (financiële) gevolgen van een eventuele stilstand van de werkzaamheden (totaal of op onderdelen) wordt positief beoordeeld. De risicolijst wordt gewaardeerd op volledigheid van risicopunten en mate waarin effectief en pro-actief wordt ingespeeld op de risico's (beheersmaatregelen). Dit tezamen met het gevolgrisico van stilleggen beogen een zo laag mogelijk risicoprofiel voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever.

Uit de zojuist benoemde aspecten kan worden afgeleid dat deze nagenoeg overeenkomen met de criteria benoemd door BBG in de benchmark. De criteria worden echter (i) anders omschreven en (ii) zouden voor een bepaald project minder belangrijk kunnen zijn. Opdrachtgevers zijn immers vrij in het vaststellen van procescriteria. De procedureel objectieve wijze waarop de procescriteria en de aspecten zijn vastgesteld, zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

5.4.4 Objectivering van de procescriteria

Aan de wijze waarop de procescriteria en aspecten voor de onderhavige casus zijn vastgesteld ligt een intensief en uitgebreid denkproces ten grondslag. Dit denkproces is systematisch in stappen doorlopen:

Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting;
Stap 2: vaststellen procescriteria;
Stap 3: vaststellen aspecten;
Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving.

5.4.4.1 Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting

Nadat is besloten om op EmvI te gunnen – en dus kwaliteit naast prijs te beoordelen – heeft de gemeenten door middel van diverse workshops vastgesteld wat zij onder subgunningscriterium 'kwaliteit' verstaat, zie figuur 5.6.

Figuur 5.6 – Concretiseren beoordelingsrichting

Stap 1 betekent dan ook het concretiseren van de beoordelingsrichting. Met ander woorden: wat verstaat de gemeente onder kwaliteit en wat zou zij daar graag van willen beoordelen? Deze vragen dienden te worden beantwoord alvorens met de vervolgstappen gestart kan worden.

5.4.4.2 Stap 2: vaststellen procescriteria

Stap 2 behelst het uitwerken van de beoordelingsrichting door het vaststellen van procescriteria, zie figuur 5.7

Figuur 5.7 – Vaststellen procescriteria

Door het vaststellen van deze procescriteria moet de beoordelingsrichting transparanter worden, met als doel om door een specificering van 'kwaliteit' een objectivering te bewerkstelligen. Een inschrijver weet immers niet welke aanbieding hij moet doen als hij alleen weet dat hij op 'kwaliteit' zal worden beoordeeld. Door procescriteria vast te stellen, wordt de vraag van de opdrachtgever verder ontrafeld en is een inschrijver beter in staat een passende aanbieding te doen.

> Analogie fruithandel (1)
> Als u als consument bij een fruithandel fruit vraagt, weet de betreffende verkoper niet wat hij u moet verkopen. Uw wens wordt specifieker als u om 'appels' vraagt. Dit voorkomt dat de verkoper u een zak 'peren' aanbiedt.

Het gevolg is dat een inschrijver zijn tijd effectiever kan besteden en de opdrachtgever een aanbieding krijgt die beter bij zijn vraag aansluiten. Deze objectivering heeft tot gevolg dat de opdrachtgever op basis van de vastgestelde criteria beter kan aantonen dat zijn beoordeling dialectisch en disciplinair objectief is geweest. Vooraf waren de procescriteria immers bekend.

5.4.4.3 Stap 3: vaststellen aspecten

Het vaststellen van een procescriterium zoals 'effectiviteit van het ingerichte proces' is echter afdoende. Een inschrijver weet inmiddels dat er op kwaliteit wordt gegund en dat zijn aanbieding onder meer op de effectiviteit van het ingerichte proces wordt beoordeeld. Maar 'effectiviteit van het ingerichte proces' is een te breed begrip om (i) als inschrijver te voldoen aan de wens van de opdrachtgever en (ii) om als opdrachtgever de aanbieding van de inschrijver dialectisch en disciplinair objectief te beoordelen. Stap 3 behelst dan ook het opdelen van de procescriteria in relevante en onderscheidende aspecten, zie figuur 5.8.

Figuur 5.8 – Vaststellen aspecten

Het vaststellen van aspecten is noodzakelijk om te beschrijven wat de inschrijver onder een procescriterium moet verstaan. Door in groepsverband te discussiëren over het procescriterium 'effectiviteit van het ingerichte proces' is de gemeente Assen tot de conclusie gekomen dat zij een aantal aspecten – zoals 'organisatie en communicatie' – zou willen beoordelen.

Analogie fruithandel (2)
Als consument heeft u bij een fruithandel de keuze uit meerder soorten appels. Uw wens wordt specifieker als u om het merk 'Jonagold' vraagt. Dit voorkomt dat de verkoper u een zak 'Elstar' appels aanbiedt.

Het beschrijven van een beoordelingsrichting en het vaststellen van een procescriterium is niet afdoende. Dit wordt geïllustreerd in figuur 5.9.

Figuur 5.9 – Beoordelingsrichting en procescriterium

Een inschrijver kan de beschrijving van de beoordelingsrichting ´kwaliteit´ en het procescriterium 'effectiviteit van het ingerichte proces' op velerlei wijzen interpreteren (weergegeven als interpretatiewijzen A en B in het figuur). De opdrachtgever zou kunnen denken dat de beschrijving binnen zijn beoordelingsrichting valt, maar als de lijnen A en B worden doorgetrokken vallen deze ver buiten de verlangde beoordelingsrichting. Het vaststellen van aspecten heeft tot gevolg dat de beoordelingsrichting verder wordt geconcretiseerd en dus wordt geobjectiveerd, zie figuur 5.10.

Figuur 5.10 – Beoordelingsrichting, procescriterium en aspect

De opdrachtgever zou kunnen denken dat de beschrijving binnen de beoordelingsrichting valt, maar als de lijn A wordt doorgetrokken valt deze buiten de verlangde beoordelingsrichting. Dit is niet gewenst met als gevolg dat een aanvullende objectiveringsstap noodzakelijk is.

5.4.4.4 Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving

Stap 4 behelst het toevoegen van een aspectbeschrijving aan de reeds vastgestelde aspecten, zie figuur 5.11.

Figuur 5.11 – Vaststellen beoordelingsaspecten

Door het opnemen van een aspectbeschrijving wordt de mogelijkheid gecreëerd om een toelichting te gegeven op het beschreven aspect en in de beschrijving op te nemen waarop de aanbieding van de inschrijver nu daadwerkelijk positief en negatief zal worden beoordeeld. Door deze specificatie wordt de beoordelingsrichting van de opdrachtgever nog beter ingekaderd, met een verdere objectivering van de vastgestelde procescriteria als gevolg, zie figuur 5.12.

Analogie fruithandel (3)
Als consument is het verstandig om een omvang te benoemen. Uw wens wordt specifieker als u een halve kilo Jonagold-appels vraagt. Dit voorkomt dat de verkoper u 4 kisten Jonagold-appels aanbiedt.

Figuur 5.12 – Beoordelingsrichting, procescriterium, aspect en aspectbeschrijving

In de onderhavige casus heeft de gemeente op basis van een vast systeem de aspectbeschrijving geformuleerd: een ‘beschrijvende zin’, een ‘middenstuk’ en een ‘slotzin’.

Iedere aspectbeschrijving start met een ‘beschrijvende zin’ (of meerdere zinnen). Met deze tekst heeft de gemeente verwoord waarom zij vindt dat het aspect waarde voor het project heeft. Zo is voor het aspect ‘organisatie en communicatie’ de volgende zin opgenomen: “Een uitgebalanceerde projectorganisatie is flexibel in staat om op de juiste wijze om te gaan met informatiestromen (communicatie) en veranderende omstandigheden (coördinatie) op het werk.”
De beschrijvende zin wordt aangevuld met een ‘middenstuk’. Met deze tekst heeft de gemeente verwoord wat zij van de inschrijvers in hun aanbieding terug wil zien. Voor het aspect ‘organisatie en communicatie’ is onder meer de volgende passage opgenomen: “De inschrijver dient een projectorganogram van het huidige werk in te dienen met een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de werknemers binnen dit organogram”.
De aspectbeschrijving sluit af met een ‘slotzin’ (of meerdere zinnen). Met deze tekst heeft de gemeente verwoord wat zij belangrijk vindt en gaat beoordelen om te komen tot een gunningbeslissing. Voor het aspect ‘organisatie en communicatie’ is onder meer de volgende passage opgenomen: “Daarnaast wordt gewaardeerd op de effectiviteit van het klachtensysteem en het creëren van draagvlak naar omgeving (website, info-avond, bewonersbrieven e.d.)”

5.5 Validiteit van de Best Practices

De beschreven procescriteria, aspecten en aspectbeschrijvingen worden in dit onderzoek aangemerkt als de Best Practices. Dit betekent echter niet dat dit de enige (of beste) manier is om de procescriteria te objectiveren teneinde proceskwaliteit te operationaliseren. Bij de Best Practices is bewust gekozen voor een bepaalde omschrijving van de vastgestelde procescriteria om de objectivering te bewerkstelligen. Dit is een keuze van de betreffende personen en is niet afgeleid vanuit een bestaande handleiding of wetgeving. De redenen van de keuze zijn projectgebonden en derhalve niet in dit onderzoek opgenomen.
Verder is het noodzakelijk om te vermelden dat het niet aanwezig zijn van problemen, barrières en of rechtzaken bij de aanbestedingen uitgevoerd door BBG, wil zeggen dat de vastgestelde procescriteria en aspecten voldoende geobjectiveerd zijn. De objectiviteit van de procescriteria en aspecten is in dit onderzoek namelijk niet getoetst. Een soortgelijke aanbesteding en het vaststellen

van exact dezelfde procescriteria, aspecten en aspectbeschrijvingen hoeft bij een ander project niet automatisch succesvol te zijn. Dit is van meerdere factoren afhankelijk. Op deze factoren wordt in dit onderzoek niet verder ingegaan.
Verder is er in dit onderzoek geen onderverdeling aangebracht in de mate waarin de BBG bekwaam zijn in het operationaliseren van proceskwaliteit. Ook daarin zou verschil kunnen zitten, wat van invloed zou kunnen zijn op de aanbestedingsprocedure. De barrières benoemd door BOG zijn in ieder geval niet als dusdanig door BBG ervaren. De beschreven Best Practices zijn een aanzet om te komen tot het verbeteren van de procedure die gekoppeld is aan het operationaliseren van proceskwaliteit.

5.6 Samenvatting

Bewust Bekwame Gemeenten (BBG), ondervinden geen barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit en worden in dit onderzoek aangemerkt als de Best Practices. Uit de benchmark komt naar voren dat BBG vooral viertal procescriteria veelvuldig gebruiken, te weten ‘planning’, ‘fasering’, ‘communicatie’ en ‘verkeersmanagement’.
BBG benadrukken dat gemeenten alert moeten zijn op de verlangde objectiviteit en de aanwezige juridische valkuilen moeten worden ontweken.
In aanvulling op de benoemde procescriteria is er tevens een casus onderzocht. Hieruit is naar voren gekomen dat er veelal dezelfde procescriteria worden toegepast, maar dat deze soms anders worden omschreven. Opdrachtgevers zijn immers vrij in het vaststellen van procescriteria. Bij de casus is proceskwaliteit geoperationaliseerd door vier stappen te doorlopen nadat besloten is om te gunnen op het criterium EmvI: het concretiseren van de beoordelingsrichting, het vaststellen van procescriteria, het vaststellen van aspecten en het vaststellen van aspectbeschrijvingen. De in dit hoofdstuk beschreven procescriteria, aspecten en aspectbeschrijvingen zijn niet bindend. Ze bieden een voorbeeld van een wijze waarop proceskwaliteit kan worden geoperationaliseerd. De beschreven Best Practices zijn een aanzet om te komen tot het verbeteren van de procedure die gekoppeld is aan het operationaliseren van proceskwaliteit

In hoofdstuk 6 wordt een vergelijk gemaakt tussen de barrières van de BOG en de in dit hoofdstuk beschreven Best Practices van de BBG. Aan de hand hiervan en de eerder beschreven theorie, zullen aanbevelingen worden gegeven om de barrières van BOG te verminderen dan wel weg te nemen.

6 ::. Analyse: van BOG naar BBG

In hoofdstuk 6 wordt een koppeling gemaakt tussen de barrières van BOG en de best practices van BBG. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op onderzoeksvraag 5:

> "Welke aanbevelingen kunnen er worden aangedragen om gemeenten in staat te stellen de barrières die zij ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit te overwinnen?"

Paragraaf 6.1 gaat in op de overeenkomst en verschillen tussen BOG en BBG, waarna in paragraaf 6.2 de oorzaken worden beschreven waarom BOG geen BBG zijn. In paragraaf 6.3 worden aanbevelingen gedaan die er voor kunnen zorgen dat BOG door middel van het gebruik van een stappenplan door kunnen groeien naar BBG.

6.1 Overeenkomsten en verschillen tussen BOG en BBG

In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt dat BOG en BBG bewust zijn van de voordelen van gunnen op andere criteria dan de alleen de prijs. Beide soorten gemeenten hebben daarom de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Deze wens is vooral bij middelgrote en grote gemeenten aanwezig. Bij de BBG zie je een groot verschil tussen grote en kleine gemeenten, zie tabel 6.1

Gemeenten	Klein	Middel groot	Groot
Fractie-verdeling	44% NG, 40% BOG, 16% BBG	31% NG, 38% BOG, 31% BBG	21% NG, 37% BOG, 42% BBG

Tabel 6.1 – Groepsverdeling naar inwoneraantal

De oorzaken waarom de BBG bij grote gemeenten oververtegenwoordigd zijn is in dit onderzoek niet onderzocht, maar zou wel de reden kunnen zijn waardoor zij in staat zijn proceskwaliteit te operationaliseren en BOG niet. Na de wens voor het operationaliseren van proceskwaliteit uitgesproken te hebben, lopen veel BOG al vrij direct tegen barrières aan en ontstaan er duidelijke verschillen tussen BOG en BBG.

De aanbestedingsprocedure op EmvI wijkt sterk af van de traditionele aanbestedingsprocedure. BOG ervaren dat hun organisatie (en de medewerkers) niet gereed is voor deze verandering. Uit de benchmark komt niet naar voren dat BBG de veranderende aanbestedingsprocedure als barrière ervaren; eerder als uitdaging.

Daarnaast worden BOG geconfronteerd met een langere voorbereidingstijd, wat zij als een negatief gevolg omschrijven. Doordat BBG deze barrières niet ervaren, moet geconcludeerd worden dat hun organisatie wel toegespitst is op het aanbesteden op EmvI en de extra benodigde voorbereidingstijd niet als negatief gevolg ervaren.

In sommige BOG is de angst voor de juridische gevolgen van een aanbesteding op EmvI de doorslaggevende factor om 'als vlucht' te gunnen op de laagste prijs. Doordat BBG deze barrière niet ervaren, moet geconcludeerd worden dat BBG meer vertrouwen hebben en niet bang zijn voor de 'mogelijke' juridische gevolgen.
De objectiviteit ten aanzien van procescriteria is een barrière die geen enkele BOG weet te overwinnen. BOG weten niet hoe ze met het begrip objectiviteit om moeten gaan. Doordat BBG deze barrière niet ervaren, moet geconcludeerd worden dat BBG wel weten hoe ze invulling moeten geven aan de objectiviteit die op het operationaliseren van proceskwaliteit van toepassing is.
In hoofdstuk 4 en 5 zijn gegeven naar voren gebracht over de procescriteria die BOG graag zouden willen toepassen en BBG doorgaans toepassen, zie tabel 6.2.

BOG	BBG
1. Planning	1. Planning
2. Fasering	2. Verkeersmanagement
3. Communicatie	3. Fasering
4. Verkeersmanagement	4. Communicatie

Tabel 6.2 - Procescriteria

De resultaten van de benchmark ten aanzien van de procescriteria benoemd door de BOG en BBG, geven een opmerkelijk resultaat: ze zijn identiek.
In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de oorzaken die tot gevolg hebben dat BOG niet in staat zijn om proceskwaliteit te operationaliseren.

6.2 De oorzaken waarom BOG geen BBG zijn

BOG ondervinden barrières bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Maar wat zijn de oorzaken van deze barrières?

6.2.1 Organisatorische barrières

Aanbestedingsprocedure op EmvI
De aanbestedingsprocedure op EmvI wijkt sterk af van de traditionele aanbestedingsprocedure. Ten eerste dient er bij EmvI niet alleen een bestek (of vraagspecificatie) te worden geschreven, maar dient er een begeleidend document te worden toegevoegd waarin de procedure staat omschreven. Dit document wordt doorgaans de aanbestedingsleidraad genoemd. In deze leidraad staat omschreven hoe de procedure wordt doorlopen, wat de selectiecriteria zijn, maar bovenal wat de gunningscriteria zijn. Voordat de aanbesteding kan worden gestart, moeten deze gegevens bekend zijn. Dit betekent dat voor aanbesteding moet worden nagedacht over de procescriteria die een gemeente bij gunning zou willen beoordelen. Deze procescriteria mogen tijdens de aanbesteding niet worden aangepast. Het beoordelen van de procescriteria is een handeling die bij het gunnen op de laagste prijs niet plaats vindt. De laagste inschrijver krijgt immers het werk gegund.
Deze afwijkende werkwijze vergt een andere aanpak en voorbereiding. De BOG zijn daar niet op voorbereid, wat duidt op een zekere onbekendheid. Het schrikt hen af, omdat het afwijkt van hun routine en hebben behoefte aan een 'andere inkoper'. Deze persoon is momenteel nog niet binnen de BOG aanwezig. Het gebrek aan capaciteit en financiële middelen is daar onder meer debet aan.

Tijdsdruk
In de GWW-sector is het eerder regel dan uitzondering dat de voorbereiding van een project (te) veel tijd kost, waardoor de aanbesteding van het project bijna altijd onder druk komt te staan. Dit zal bij de BOG niet anders zijn. Een logisch gevolg is dat de BOG 'tijdsdruk' tijdens de aanbesteding ervaren. Deze druk neemt zelf toe als er in plaats van op laagste prijs op EmvI gegund moet worden. Want, zoals zojuist bij de vorige barrières beschreven, vergt een aanbesteding op EmvI meer voorbereiding dan een procedure op laagste prijs. Meer werkzaamheden vraagt om meer tijd. BOG zijn van mening dat ze die tijd niet beschikbaar hebben en als gevolg daarvan gunnen op de laagste prijs.

De oorzaak van de organisatorische barrières zijn een gebrek aan tijd, capaciteit en financiële middelen.

6.2.2 Inhoudelijke barrières

Angst voor juridische gevolgen
BOG hebben angst voor de juridische gevolgen van een aanbestedingsprocedure op EmvI. Geheel onterecht is deze angst niet, want de laatste tijd zijn er veel rechtzaken aangaande aanbestedingen op EmvI. Het is echter zaak om daar een nuance in aan te brengen, omdat niet alle rechtzaken betrekking hebben op het onjuist vaststellen van procescriteria. Daarnaast is het de vraag of de oorzaak van de rechtzaak voorkomt uit een fout van de opdrachtgever of van de inschrijver - die net als de BOG wellicht nog niet gereed is voor een aanbestedingsprocedure op EmvI. Van marktpartijen worden immers geheel andere inschrijvingen verwacht.
De BOG geven aan niet op de hoogte te zijn van alle 'spelregels' van het aanbesteden op EmvI, waardoor ze 'starten met een achterstand'. Sommige inschrijvers weten daar op handige wijze gebruik van te maken. Het niet op de hoogte zijn van de 'spelregels' is geheel te wijten aan het gebrek aan kennis en ervaring van de betrokken medewerkers.

Objectiviteit ten aanzien van procescriteria
BOG hebben moeite hebben om invulling te geven aan het begrip 'objectiviteit'. Daar geven zij de volgende redenen voor aan:

- BOG weten niet exact welke objectieve procescriteria zij moeten of mogen vaststellen;
  In de reglementen staat omschreven dat gemeenten vrij zijn in het kiezen van procescriteria. Deze keuze is afhankelijk van de mate waarin de gemeente een beoordeling wil doen over de vaardigheden van de opdrachtnemer ten aanzien van de uit te voeren handelingen tijdens het uitvoeringsproces. Ieder project is verschillend en toch hebben de best practices aangetoond dat er een aantal veel voorkomende procescriteria zijn die doorgaans door BBG worden vastgesteld. Het feit dat BOG hier geen invulling aan kunnen geven is vreemd, omdat zij in de benchmark – met beantwoording van de vraag 'welke procescriteria zij graag zouden willen toepassen' – exact dezelfde procescriteria aangeven als diegene die de BBG doorgaans vaststellen. Er moet geconcludeerd worden dat BOG op dit vlak over te weinig kennis en ervaring beschikken. In paragraaf 6.3.3 wordt een handreiking gegeven voor het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria.

- BOG weten niet op welke wijze zij objectieve procescriteria moeten of mogen vaststellen;
  De best practices hebben ons laten zien dat alleen het beschrijven van een procescriterium niet voldoende is. De gemeente zal moeten aangeven waarom dat criterium belangrijk is. De objectivering vindt plaats door aan te geven op welke aspecten binnen het procescriterium zal worden beoordeeld. Als een gemeente van mening is dat het procescriterium niet voldoende geobjectiveerd is, dient er een nadere beschrijving te worden opgenomen of moet wellicht de keuze worden gemaakt om het procescriterium in z'n geheel niet op te nemen in de aanbesteding. Er moet geconcludeerd worden dat BOG op dit vlak over te weinig kennis en ervaring beschikken. In paragraaf 6.3.3 wordt een handreiking gegeven voor de wijze waarop geobjectiveerde procescriteria worden vastgesteld.

- BOG vinden het lastig om een objectieve beoordeling na te streven.
  Een objectieve beoordeling kan niet geschieden zonder geobjectiveerde procescriteria. Jurisprudentie geeft aan dat aan opdrachtgevers enige beoordelingsruimte wordt toegedicht en wijst op geaccepteerde subjectiviteit bij de beoordeling.
  De beoordeling vindt plaats op basis van de vastgestelde procescriteria en wordt geobjectiveerd door de beoordeling in een panel door meerdere personen te laten uitvoeren. Het beoordelingspanel dient uit kundige en ervaren personen te bestaan. Er moet geconcludeerd worden dat BOG op dit vlak over te weinig kennis en ervaring beschikken.

De oorzaak van de inhoudelijke barrières zijn een gebrek aan kennis en ervaring.

6.3 Hoe wordt een BOG een BBG?

Doordat er in de voorgaande paragraaf helderheid is geschapen over de oorzaken van de barrières bij BOG, kunnen in paragraaf 2 handreikingen worden gedaan om de barrières te verminderen dan wel weg te nemen. Hierdoor wordt het voor BOG mogelijk om een BBG te worden.

6.3.1 Investeren in tijd, capaciteit en financiële middelen

Door het investeren in tijd, capaciteit en financiële middelen is het mogelijk om de organisatorische barrières weg te nemen. Hiervoor worden de volgende aanbevelingen gegeven:

- Investeer in tijd en capaciteit door bij het aanbesteden op EmvI de (juridische) aandacht te geven die het nodig heeft. De belangrijkheid van het aanbesteden wordt vaak onderschat. Het is immers wel het moment waarop de prijs van het product en de kwaliteit van uitvoeringsproces worden bepaald. Het aanbesteden op EmvI heeft voordelen, maar dan moet daar een zorgvuldige voorbereiding aan vooraf gaan en een objectieve beoordeling aan ten grondslag liggen.

- Investeer in tijd door de mogelijkheid te creëren om het aanbesteden op EmvI aan te leren. Hierbij valt te denken aan het organiseren van meerdaagse workshops, zodat er voldoende tijd beschikbaar is om over problemen na te denken, te klankborden en via een rollenspel een fictief project na te bootsen.

- Investeer in tijd door binnen de gemeente een (kennis)netwerk op te bouwen waarbinnen gediscussieerd kan worden over de voorkomende problemen. Een netwerk waarbinnen kennis en ervaring kunnen worden overgedragen, waardoor het totale kennisniveau van de gemeente wordt verhoogd.

- Stel financiële middelen beschikbaar, zodat er in tijd en capaciteit geïnvesteerd kan worden. Een aanbesteding op EmvI dient op zorgvuldige wijze te worden voorbereid. Een BOG moet zich realiseren dat een aanbesteding op EmvI niet structureel duurder is en dat – als gekeken wordt naar de Life Cycle Costs van het project – de kosten van de voorbereiding opwegen tegen de besparingen tijdens de uitvoering.

6.3.2 Investeren in kennis en ervaring

Door het investeren in kennis en ervaring is het mogelijk om de inhoudelijk barrières weg te nemen. Hiervoor worden de volgende aanbevelingen gegeven:

- Investeer in kennis door cursussen en opleidingen beschikbaar te stellen en middelen aan te schaffen waarmee medewerkers hun kennis kunnen vergroten. Bijscholing is van evident belang om het kennisniveau te verhogen. Het gaat hierbij om meerdaagse cursussen waarbij de meest actuele aspecten van EmvI worden behandeld.

- Investeer in kennis en ervaring door het (i) aannemen van kundig en ervaren personeel of (ii) het inhuren/detacheren van kundige en ervaren adviseurs. Dit nieuwe personeel kan hun kennis en ervaring delen met de medewerkers en zodoende zorgdragen voor een hoger kennisniveau binnen de organisatie

- Investeer in kennis en ervaring door ‘gemeentebreed’ gezamenlijke projecten uit te voeren en deze te evalueren. Op deze wijze wordt kennis gedeeld en kan er een dialoog tussen gemeenten ontstaan, met als resultaat meer en betere samenwerking tussen gemeenten.

- Investeer in kennis en ervaring door bij onderhandse aanbesteding marktpartijen te benaderen en pilotprojecten uit te voeren. Door een opdrachtnemer te benaderen die ook graag het aanbesteden op EmvI wil leren, kan er synergie ontstaan. Leidinggevenden zullen moeten accepteren dat er tijdens dit soort trajecten fouten worden gemaakt en moeten afspreken dat medewerkers niet op ‘afgerekend’ worden. Het is een leerproces.

6.3.3 Vaststellen van geobjectiveerde procescriteria

Op basis van de theorie uit hoofdstuk 2 en de best Practices uit hoofdstuk 5 moet geconstateerd worden dat het vaststellen van objectieve procescriteria een illusie is. In de loop van de tijd is dit min of meer door jurisprudentie bevestigd en moet geconcludeerd worden dat procescriteria niet objectief kunnen zijn en niet subjectief mogen zijn. Procescriteria zijn dus intersubjectief en dienen voor het gebruik bij EmvI geobjectiveerd te worden.

De objectivering van procescriteria krijgt invulling door:

- Bij het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria een koppeling te maken tussen disciplinaire en dialectische objectiviteit;
- De objectieve en uniforme wijze van vaststellen van procescriteria te waarborgen door een procedureel objectieve werkmethode.

In tegenstelling tot BOG hebben BBG een werkwijze ontwikkeld waarmee op procedureel objectieve wijze procescriteria kunnen worden geobjectiveerd. Deze werkwijze wordt toegelicht aan de hand van de besproken casus in hoofdstuk 5 en vind haar basis in de dialectische en disciplinaire objectiviteit. Om een project op basis van EmvI aan te besteden is het aan te bevelen om ten aanzien van de gunningscriteria enkele stappen te doorlopen:

- Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting;
- Stap 2: vaststellen procescriteria;
- Stap 3: vaststellen aspecten;
- Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving;

Stappen 1 t/m 4 staan schematisch weergegeven in figuur 6.3.

Tabel 6.3 – Stappen voor objectivering van procescriteria

Het doorlopen van de vier stappen en het vaststellen van procescriteria, aspecten en aspectbeschrijvingen heeft een zodanige diepgang tot gevolg dat de opdrachtgever aan de inschrijvers een scherpe beoordelingsrichting meegeeft, welke binnen de algemeen geaccepteerde toleranties van transparantie (doorzichtelijkheid vooraf) en objectiviteit (achteraf nauwelijks anders uit te leggen dan panel heeft gedaan) geclassificeerd moet worden.

- <u>Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting</u>. Definieer in stap 1 wat er onder proceskwaliteit wordt verstaan en zet de beoordelingsrichting uit. Beantwoordt welke onderdelen van kwaliteit beoordeeld zouden moeten worden en of bijvoorbeeld ‘tijd’ en/of ‘organisatie’ belangrijk zijn. Om te komen tot bruikbare output-gegevens, is het aan te bevelen om deze sessie als brainstorm te organiseren. Betrek bij dit gehele proces de personen die na het indienen van de inschrijving ook de daadwerkelijke beoordeling gaan doen.

- Stap 2: vaststellen procescriteria. Definieer in deze stap de procescriteria die binnen de vastgestelde beoordelingsrichting vallen. Bij het vaststellen moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:
  - De criteria moeten relevant zijn voor het project en moeten een bijdrage leveren aan de beoordeling van de aanbieding.
  - De criteria moeten onderscheidend zijn. Onderscheidend onderling, zodat er geen criteria worden vastgesteld die dezelfde uitwerking tot gevolg kunnen hebben. En onderscheid creërend tussen de aanbiedingen, zodat inschrijvers zich onderling kunnen onderscheiden.

- Stap 3: vaststellen aspecten. Definieer in deze stap de aspecten die binnen de vastgestelde procescriteria vallen. Het vaststellen van aspecten is noodzakelijk om te beschrijven wat de inschrijver onder een procescriterium moet verstaan. Een procescriterium kan veelal in meerdere aspecten worden opgedeeld. Net als bij het vaststellen van de procescriteria moeten de aspecten relevant en onderscheidend zijn.

- Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving. Definieer in deze stap de beschrijving van het aspect, waarmee de opdrachtgever een toelichting kan gegeven op het beschreven aspect en in de beschrijving kan opnemen waarop de aanbieding van de inschrijver nu daadwerkelijk positief en negatief zal worden beoordeeld. Het is aan te bevelen deze beschrijving op te delen in drie delen:
  - Start Iedere aspectbeschrijving met een ‘beschrijvende zin’ (of meerdere zinnen). Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden waarom zij vindt dat het aspect waarde voor het project heeft.
  - Vervolg met een ‘middenstuk’. Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden wat zij van de inschrijvers in hun aanbieding terug wil zien.
  - Sluit de aspectbeschrijving af met een ‘slotzin’ (of meerdere zinnen). Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden wat zij belangrijk vindt en in de aanbieding gaat beoordelen om te komen tot een gunningbeslissing.

Door te investeren in tijd, capaciteit, financiële middelen, kennis en ervaring en het doorlopen van de vier zojuist benoemde stappen ten aanzien van het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria, moet een BOG in staat zijn de barrières te doorbreken en proceskwaliteit kunnen operationaliseren.

6.4 Samenvatting

Op basis van de gegevens voorkomend uit de benchmark, kan worden geconcludeerd dat BOG en BBG slecht één overeenkomst hebben: de bewustwording van het gunnen op procescriteria en de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Bij de implementatie ervaren BOG direct barrières die hen ervan weerhouden om proceskwaliteit te operationaliseren en wordt al snel teruggevallen op vertrouwde, routinematige uitvoering van werkzaamheden. Bij nadere bestudering van de benoemde barrières, moet geconcludeerd worden dat deze het gevolg zijn van twee oorzaken:

- het gebrek aan tijd, capaciteit en financiële middelen. BOG zijn niet bereid om extra tijd in de aanbestedingsprocedure op EmvI te steken en hebben een beperkte capaciteit en financiële middelen, waardoor capabele inkopers niet kunnen worden aangetrokken.
- het gebrek aan kennis en ervaring. BOG hebben te weinig kennis en ervaring met als gevolg dat onvoldoende vertrouwen is voor het aanbesteden op EmvI. Tevens zorgt het gebrek aan kennis

en ervaring ten aanzien van objectiviteit er voor dat BOG niet in staat zijn om geobjectiveerde procescriteria vast te stellen.

Het gebrek aan tijd, capaciteit en financiële middelen kan worden opgelost door te investeren in tijd en capaciteit. BOG dienen meer tijd te besteden aan de voorbereiding van een aanbestedingsprocedure op EmvI. BOG dienen meer financiën ter beschikking te stellen om het gebrek aan capaciteit tegen te gaan.
Het gebrek aan kennis en ervaring kan worden opgelost door te investeren in opleiding en nieuw personeel. BOG moeten medewerkers cursussen en opleidingen aanbieden. BOG moet kundig personeel in dienst nemen of zich laten bijstaan door kundige adviseurs.

In tegenstelling tot BOG hebben BBG een werkwijze ontwikkeld waarmee op procedureel objectieve wijze intersubjectieve procescriteria kunnen worden geobjectiveerd. Deze werkwijze vindt haar basis in de dialectische en disciplinaire objectiviteit.
Om een project op basis van EmvI aan te besteden en proceskwaliteit te operationaliseren, is het aan te bevelen om ten aanzien van de gunningscriteria enkele stappen te doorlopen, zie figuur 6.4:

- Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting. Definieer in stap 1 wat er onder proceskwaliteit wordt verstaan en zet de beoordelingsrichting uit. Beantwoordt welke onderdelen van kwaliteit beoordeeld zouden moeten worden en of bijvoorbeeld ‘tijd’ en/of ‘organisatie’ belangrijk zijn.
- Stap 2: vaststellen procescriteria. Definieer in deze stap de procescriteria die binnen de vastgestelde beoordelingsrichting vallen. Een procescriterium kan veelal in meerdere aspecten worden opgedeeld.
- Stap 3: vaststellen aspecten. Definieer in deze stap de aspecten die binnen de vastgestelde procescriteria vallen. Het vaststellen van aspecten is noodzakelijk om te beschrijven wat de inschrijver onder een procescriterium moet verstaan.
- Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving. Definieer in deze stap de beschrijving van het aspect, waarmee de opdrachtgever een toelichting kan gegeven op het beschreven aspect en in de beschrijving kan opnemen waarop de aanbieding van de inschrijver nu daadwerkelijk positief en negatief zal worden beoordeeld.

Tabel 6.4 – Stappen voor objectivering van procescriteria

7 ::. Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk zullen de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek worden gepresenteerd en is de doelstelling van dit onderzoek het uitgangspunt:

Doelstelling:
Het doen van aanbevelingen voor het verminderen dan wel wegnemen van de barrières die gemeenten ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit, door het aan de hand van een benchmark inzichtelijk maken van (1) de bestaande barrières en (2) de 'best practices'.

Na de conclusies en aanbevelingen wordt stilgestaan bij nieuw gerezen onderzoeksvragen, wat wordt opgezet in suggesties voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusies

Vanuit de wet- en regelgeving wordt aan gemeenten opgelegd om objectieve procescriteria vast te stellen. Door vier soorten objectiviteit te bestuderen, moet geconcludeerd worden dat procescriteria intersubjectief zijn en geobjectiveerd dienen te worden.
Operationaliseren van proceskwaliteit betekent het vaststellen en beoordelen van procescriteria. Om dit te implementeren hebben gemeenten de mogelijkheid om werken aan te besteden op de Economisch meest voordelige Inschrijving (afgekort met 'EmvI').

EmvI wijkt af van de standaard aanbestedingsprocedure op laagste prijs, met als gevolg dat gemeenten barrières ondervinden bij het operationaliseren van proceskwaliteit. Dit onderzoek laat zien dat de 75 grootste gemeenten op basis daarvan in drie groepen kunnen worden ingedeeld:

- **Bewuste Onbekwame Gemeenten** (afgekort met 'BOG'). Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren, maar zijn onbekwaam in de implementatie ervan.
- **Bewuste Bekwame Gemeenten** (afgekort met 'BBG'). Deze gemeenten hebben de wens om proceskwaliteit te operationaliseren en zijn bekwaam in de implementatie ervan.
- **Neutrale Gemeenten** (afgekort met 'NG'). Deze gemeenten hebben niet de wens om proceskwaliteit te operationaliseren. Implementatie is daarom irrelevant en NG leveren geen bijdrage aan dit onderzoek.

BOG zijn onbekwaam in het operationaliseren van proceskwaliteit, omdat zij organisatorische barrières ondervinden. BOG kunnen niet overweg met de aanbestedingsprocedure op EmvI en zijn niet bereid invulling te geven aan de langere voorbereidings- en proceduretijd. Daarnaast ondervinden BOG inhoudelijk barrières. BOG hebben angst voor de juridische gevolgen en hebben onvoldoende kennis over de te betrachten 'objectiviteit', waardoor zij niet in staat zijn procescriteria vast te stellen.

Dit onderzoek laat zien dat BOG graag de procescriteria '**planning**', '**fasering**', '**communicatie**' en '**verkeersmanagement**' willen beoordelen.
BBG, betitelt als de best practices in dit onderzoek, zijn bekwaam in het proceskwaliteit van operationaliseren en stellen bij aanbestedingen op EmvI regelmatig procescriteria vast. Het

merkwaardige is dat BBG aangeven vaak de procescriteria '**planning**', '**fasering**', '**communicatie**' en '**verkeersmanagement**' vast te stellen; overeenkomstig de BOG.
BBG benadrukken de belangrijkheid van de objectiviteit die moet worden betracht en de juridische valkuilen die moeten worden ontweken. Hoe komt het dat BBG de benoemde procescriteria wel kunnen vaststellen en BOG niet? Welke oorzaken hebben de barrières bij BOG tot gevolg?

Uit het vergelijk tussen de BOG en de BBG moet worden geconcludeerd dat BOG een **gebrek aan tijd, capaciteit en financiële middelen** hebben. Hierdoor zijn er niet de juiste medewerkers binnen de gemeente aanwezig die de heersende organisatorische barrières kunnen doorbreken.
Dit geldt ook voor de inhoudelijke barrières. Geconcludeerd moet worden dat BOG een **gebrek aan kennis en ervaring** hebben, waardoor niet de juiste medewerkers binnen gemeente aanwezig zijn die de heersende inhoudelijke barrières kunnen doorbreken.

In tegenstelling tot BOG hebben BBG een werkwijze ontwikkeld waarmee op procedureel objectieve wijze intersubjectieve procescriteria kunnen worden geobjectiveerd. Het vaststellen van procescriteria, aspecten en aspectbeschrijvingen heeft een zodanige diepgang tot gevolg dat de opdrachtgever aan de inschrijvers een scherpe beoordelingsrichting meegeeft, welke binnen de algemeen geaccepteerde toleranties van transparantie en objectiviteit geclassificeerd wordt.

7.2 Aanbevelingen voor BOG

De onderstaande aanbevelingen zijn een praktische uitwerking van de conclusies en hebben tot doel het om BOG in staat te stellen om proceskwaliteit te operationaliseren.

7.2.1 Organisatorische barrières

- Investeer in tijd en capaciteit door bij het aanbesteden op EmvI de (juridische) aandacht te geven die het nodig heeft. De belangrijkheid van het aanbesteden wordt vaak onderschat. Het is immers wel het moment waarop de prijs van het product en de kwaliteit van uitvoeringsproces worden bepaald. Het aanbesteden op EmvI heeft voordelen, maar dan moet daar een zorgvuldige voorbereiding aan vooraf gaan en een objectieve beoordeling aan ten grondslag liggen.

- Investeer in tijd door de mogelijkheid te creëren om het aanbesteden op EmvI aan te leren. Hierbij valt te denken aan het organiseren van meerdaagse workshops, zodat er voldoende tijd beschikbaar is om over problemen na te denken, te klankborden en via een rollenspel een fictief project na te bootsen. Zet binnen de gemeente een (kennis)netwerk op waarbinnen gediscussieerd kan worden over de voorkomende problemen. Binnen het netwerk kunnen kennis en ervaring kunnen worden overgedragen, waardoor het totale kennisniveau van de gemeente wordt verhoogd.

7.2.2 Inhoudelijke barrières

- Leer van BBG! Als BOG is het aan te bevelen om contact op te nemen met BBG en in meerdaagse cursussen en/of workshops kennis te delen. Er kan gedacht worden aan het 'gemeentebreed' gezamenlijke projecten uit te voeren en te evalueren. Op deze wijze wordt

kennis gedeeld en kan er een dialoog tussen gemeenten ontstaan, met als resultaat dat BOG door kunnen groeien naar BBG.

- Investeer in kennis door cursussen en opleidingen beschikbaar te stellen en middelen aan te schaffen waarmee medewerkers hun kennis kunnen vergroten. Bijscholing is van evident belang om het kennisniveau te verhogen. Het gaat hierbij om meerdaagse cursussen waarbij de meest actuele aspecten van EmvI worden behandeld.

- Investeer in kennis en ervaring door het (i) aannemen van kundig en ervaren personeel of (ii) het inhuren/detacheren van kundige en ervaren adviseurs. Dit nieuwe personeel kan hun kennis en ervaring delen met de medewerkers en zodoende zorgdragen voor een hoger kennisniveau binnen de organisatie

- Investeer in kennis en ervaring door bij onderhandse aanbesteding marktpartijen te benaderen en pilotprojecten uit te voeren. Door een opdrachtnemer te benaderen die ook graag het aanbesteden op EmvI wil leren, kan er synergie ontstaan. Leidinggevenden zullen moeten accepteren dat er tijdens dit soort trajecten fouten worden gemaakt en moeten afspreken dat medewerkers niet op 'afgerekend' worden. Het is een leerproces.

7.2.3 Aanbevelingen ten aanzien van het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria

Doorloop bij het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria de volgende stappen:

- Stap 1: concretiseren beoordelingsrichting. Definieer in stap 1 wat er onder proceskwaliteit wordt verstaan en zet de beoordelingsrichting uit. Beantwoordt welke onderdelen van kwaliteit beoordeeld zouden moeten worden en of bijvoorbeeld 'tijd' en/of 'organisatie' belangrijk zijn. Om te komen tot bruikbare output-gegevens, is het aan te bevelen om deze sessie als brainstorm te organiseren. Betrek bij dit gehele proces de personen die na het indienen van de inschrijving ook de daadwerkelijke beoordeling gaan doen.

- Stap 2: vaststellen procescriteria. Definieer in deze stap de procescriteria die binnen de vastgestelde beoordelingsrichting vallen. Bij het vaststellen moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:
  - De criteria moeten relevant zijn voor het project en moeten een bijdrage leveren aan de beoordeling van de aanbieding.
  - De criteria moeten onderscheidend zijn. Onderscheidend onderling, zodat er geen criteria worden vastgesteld die dezelfde uitwerking tot gevolg kunnen hebben. En onderscheid creërend tussen de aanbiedingen, zodat inschrijvers zich onderling kunnen onderscheiden.

- Stap 3: vaststellen aspecten. Definieer in deze stap de aspecten die binnen de vastgestelde procescriteria vallen. Het vaststellen van aspecten is noodzakelijk om te beschrijven wat de inschrijver onder een procescriterium moet verstaan. Een procescriterium kan veelal in meerdere aspecten worden opgedeeld. Net als bij het vaststellen van de procescriteria moeten de aspecten relevant en onderscheidend zijn.

- Stap 4: vaststellen aspectbeschrijving. Definieer in deze stap de beschrijving van het aspect, waarmee de opdrachtgever een toelichting kan gegeven op het beschreven aspect en in de beschrijving kan opnemen waarop de aanbieding van de inschrijver nu daadwerkelijk positief en negatief zal worden beoordeeld. Het is aan te bevelen deze beschrijving op te delen in drie delen:
  - Start Iedere aspectbeschrijving met een 'beschrijvende zin' (of meerdere zinnen). Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden waarom zij vindt dat het aspect waarde voor het project heeft.
  - Vervolg met een 'middenstuk'. Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden wat zij van de inschrijvers in hun aanbieding terug wil zien.
  - Sluit de aspectbeschrijving af met een 'slotzin' (of meerdere zinnen). Met deze tekst kan een opdrachtgever verwoorden wat zij belangrijk vindt en in de aanbieding gaat beoordelen om te komen tot een gunningbeslissing.

Door te investeren in tijd, capaciteit, financiële middelen, kennis en ervaring en het doorlopen van de vier zojuist benoemde stappen ten aanzien van het vaststellen van geobjectiveerde procescriteria, moet een BOG in staat zijn de barrières te doorbreken en proceskwaliteit kunnen operationaliseren.

7.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Onder suggesties voor vervolgonderzoek komen voort uit nieuw gerezen onderzoeksvragen.

- Hoe kunnen NG in de toekomst BOG (of BBG) worden? In dit onderzoek is niet ingegaan op de mogelijkheden en aanbevelingen die er voor NG zijn om een BOG te worden. Hebben NG daadwerkelijk niet de wens om proceskwaliteit te operationaliseren of ligt hier ook een nog niet bekende barrière aan ten grondslag?

- Hoe objectief zijn geobjectiveerde procescriteria? In dit onderzoek is niet ingegaan op de toetsing van de objectiviteit van de door BBG vastgestelde criteria. Nader onderzoek zou inzicht kunnen geven in deze objectiviteit, waaruit verbeterpunten voor BBG naar voren zouden kunnen komen.

- Samenwerking tussen gemeenten? In dit onderzoek wordt gepleit voor meer en betere samenwerking tussen gemeenten. Nader onderzoek zou inzicht kunnen geven in de samenwerkingsbereidheid van gemeenten, de reeds bestaande samenwerking en de effectiviteit daarvan.

Literatuurlijst

Bartels LL.M, mr. C.J.G.M. (2002). *Capita selecta selectie-en gunningscriteria in het aanbestedingsrecht. Transparantie ten aanzien van gunningscriteria*. Najaarsvergadering N.V.v.A december 2002. [www-document]. URL: http://www.ovia.nl/nvva/docs/artikel-bartels2002.pdf [2004, 15 oktober].

Brackmann, S. (2004) *Praktijkboek Aanbesteden*; Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Dorée, A.G. (1996). *Gemeentelijk aanbesteden. Een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg- en waterbouwsector*. Enschede: Universiteit Twente.

Dorée, A.G. (2001). *Dobberen tussen concurrentie en co-development. De problematiek van samenwerking in de bouw*. Oratie Universiteit Twente. [www-document]. URL: http://www.p3bi.utwente.nl/WDir/te_downloaden_publicaties/oratie_boekje_iii.pdf [2004, 9 september]

Dorée, A.G. & Ridder, H.A.J. de (2003, november). *Oriëntaties op de toekomst.* Uitgave van het AVBB.

Europa decentraal (2007). Wet en regelgeving Europees aanbesteden. [www-document]. URL http://www.europadecentraal.nl/menu/355/Wet_en_regelgeving.html

Garvin, D.A. (1984). “What does ‘Product Quality’ really mean?”. *Sloan Management Review*, 25-43

Gribnau, R.H., Petit, C.H.N.M., Doornbos, S.R., Oehler, J.Th.H. (2005). *Aanbestedingsreglement Werken 2005. ARW 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Houten - van den Bosch, E.J. van (1999). *Gelukkig geïntegreerd: onderzoek naar de kwaliteit van het bestaan van mensen met een lichte verstandelijke beperking*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen. [www-document]. URL: http://www.ub.rug.nl/eldoc/dis/ppsw/e.j.van.houten.van.den.bosch/ [2005, 17 april].

Jong, A.J. de (2000). *De gelaagde organisatie. Over verandering en weerstand* (2e druk); Assen: Van Gorcum & Comp.

Judmaier, C. (geen datum). *Het Europese aanbestedingsrecht is altijd van toepassing* [www-document]. URL: http://www.cbp.nl/art_euraanbestrecht.htm [2004, 21 september].

Koper, M. (2005), *Objectivering van de beoordeling van aanbiedingen, De (on)mogelijkheden van een objectieve beoordeling van aanbiedingen,* afstudeerscriptie, Universiteit Twente.

Lourens, drs. E. (2003). *Overheidsopdrachtgevers voor en na de parlementaire enquete bouwnijverheid*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Megill, A. (1994). *Introduction: Four Senses of Objectivity. Rethinking Objectivity*. Durham: Duke University Press.

Ministerie van Economische Zaken (2003), *Visiedocument Aanbesteden*. [www-document]. URL: http://www.ovia.nl/dossiers/inkoopbeleid/visiedocumentaan-besteden.pdf [2004, 15 september]

Ministerie van Economische Zaken, directoraat-generaal voor Economische Structuur, directie Marktwerking (1999). *De Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Werken (93/37/EEG) waarin opgenomen Richtlijn 97/52/EG*. Den Haag: Van Deventer.

Nieuwenhof, R.M. van den (2003). *De taal van de verandering.* Delft: Uitgeverij Eburon

Pijnacker Hordijk, E.H. & Bend, G.W. van der & Nouhuys, J.F. van. (2004). *Aanbestedingsrecht; Handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht* (3e druk). Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

PSIBouw (2007). Project O203, Professioneel opdrachtgeverschap en vakmanschap, Bestuurlijk – ambtelijke barrières voor invoering geïntegreerd uit&aanbesteden bij decentrale overheden.

Raad van Europese Unie (2004). *Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten*. Publicatieblad van de Europese Unie.

Stadswerk (2006), *Uit&aanbesteden bij noordelijke decentrale overheden,* Ede.

Telgen, J., Papenhuijzen, J.P., Tazelaar, P.A.C. (2004). *Integriteit krijgt handen en voeten*. [www-document]. URL: http://www.significant.nl/kenniscentrum/artikelen/pdf_inkoopenketenmanagement/Integriteit_krijgt_handen_en_voeten.pdf [2005, 19 juli]

Verschuren, P & Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek* (3e druk). Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.

Vinkenburg, H.H.M. (1995). *Stimuleren tot perfectie: kritieke factoren bij het verbeteren van dienstverlening*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen. [www-document]. URL: http://www.ub.rug.nl/eldoc/dis/management/h.h.m.vinkenburg/ [2005, 18 april].

Water, J.C. van de, (maart 2004), *Nadere uitleg van het transparantiebeginsel leidt tot heroverweging bestaande onderhandse aanbestedingspraktijk*. Deloitte, Juridisch Adviseurs Publieke Sector. [www-document]. URL: http://www.ibr.nl_beng-vdwater.pdf [2004, 5 oktober].

Wedekind, W.G.Ph.E. (2000). *Aanbesteden, een hele opdracht*. Oratie Universiteit van Amsterdam. [www-document]. URL: http://www.ovia.nl/nvva/docs/oratie-wedekind.pdf [2004, 21 september].

Bijlage I: Gebruikte termen, definities en afkortingen

Aanbesteden
Aanbesteden betekent het creëren van een 'ad hoc' markt en is het proces van oproepen, beoordelen en selecteren van aanbieders en aanbiedingen. Het doel is het selecteren van een aanbieder en aanbieding die het beste voldoet aan vooraf gestelde criteria.

Aanbestedingsleidraad
Het documenten waarin de opdrachtgever haar procedure van aanbesteden en beoordelen heeft omschreven.

Emvl
Economisch meest voordelige Inschrijving

Economisch meest voordelige Inschrijving
Een open norm, welke door een opdrachtgever nader wordt ingevuld door gunningscriteria met betrekking tot bijvoorbeeld prijs, uitvoeringsperiode, gebruikskosten, kwaliteit, technische waarde, overlast, esthetica, enzovoort.

Gunningscriteria
Criteria die opgesteld worden door de opdrachtgever en betrekking hebben op eigenschappen van een aanbieding. Met behulp van gunningscriteria wordt een proces van werkzaamheden in een markt gezet en wordt gestreefd daar maximale mededinging tegen de 'laagste prijs' of de Economisch meest voordelige Aanbieding'.

Proceskwaliteit
De kwaliteit van het proces om te komen tot een product.

Operationaliseren van proceskwaliteit
Het beoordeelbaar maken van proceskwaliteit.

BOG
Bewuste Onbekwame Gemeente

BBG
Bewuste Bekwame Gemeente

NG
Neutrale gemeente

Bijlage II: Vragenlijst benchmark

Onder andere de volgende vragen zijn gesteld:

1. Wordt er bij het gunnen van werken in uw gemeenten gebruik gemaakt van openbare aanbestedingen?

2. Kunt u aangeven of dat bijna nooit, soms, regelmatig, veel of altijd is?

3. Worden er in uw gemeente werken gegund anders dan op de laagste prijs?

4. Zo nee, kunt u aangeven waarom er niet gegund wordt op anders dan de laagst prijs? En of u wel geïnteresseerd bent in het gunnen op anders dan de laagste prijs?

5. Als er door uw gemeente anders dan op de laagste prijs wordt gegund, kunt u aangeven of de toegepaste criteria invloed hebben op de productkwaliteit of proceskwaliteit?

6. Als er door uw gemeente criteria worden toegepast die invloed hebben op de proceskwaliteit, kunt u dan aangeven welk criteria dat zijn?

7. Kunt u aangeven of dat bijna nooit, soms, regelmatig, veel of altijd op deze manier aanbesteedt?

8. Kunt u aangeven in welke subcriteria en eventuele aspecten de procescriteria zijn onderverdeeld?

9. Kunt u aangeven of er procescriteria zijn waarbij u van mening bent dat ze niet toegepast kunnen worden bij een aanbesteding?

10. Kunt u aangeven wat de aandachtspunten zijn bij het vaststellen van procescriteria?

Bijlage III: Personalia afstudeercommissie

Student:

ing. T. van Zeeburg
Merelstraat 1-b2
9713 VP Groningen
T 06-29015607
E thijs.vanzeeburg@dhv.com
E tvanzeeburg@gmail.com

Voorzitter commissie / begeleider Universiteit Twente:

prof. dr. ir. A.G. Dorée
T 053-4894058
E a.g.doree@utwente.nl

Begeleider Universiteit Twente:

drs. ing. J. Boes
T 053-4894881
E j.boes@utwente.nl

Extern begeleider DHV BV

drs. O.J. Lussenburg
T 050-3695433
E otto.lussenburg@dhv.com

Extern begeleider DHV BV

ing. J. Torenbosch
T 06-41590603
E jacques.torenbosch@dhv.com

Bijlage IV: Rapportage onderzoeksopzet

Universiteit Twente

DHV Ruimte & Mobiliteit
Noord Nederland

OBJECTIEVE (SUB)GUNNINGSCRITERIA EEN ILLUSIE?

Een onderzoek naar geoperationaliseerde proceskwaliteit als onderdeel van de openbare aanbestedingsprocedure van Nederlandse gemeenten, waarbij op basis van geobjectiveerde criteria de opdrachtverlening plaatsvindt

Onderzoeksopzet

Status: Definitief

In samenwerking met:

Juli 2005

T. van Zeeburg

Objectieve (sub)gunningscriteria een illusie?

Een onderzoek naar geoperationaliseerde proceskwaliteit als onderdeel van de openbare aanbestedingsprocedure van Nederlandse gemeenten, waarbij op basis van geobjectiveerde criteria de opdrachtverlening plaatsvindt.

Document:	Onderzoeksopzet afstudeerscriptie
Versie:	Juli 2005
Status:	Definitief
Laatst gewijzigd:	20 juli 2005

Instelling:	Universiteit Twente, Civiele Techniek Afstudeerrichting Construction Management & Engineering
Afstudeerdocenten:	drs.ing. J. Boes prof.dr.ir. A.G. Dorée
Bedrijf:	DHV Ruimte & Mobiliteit BV, Noord Nederland
Begeleiders	ir. J. Boontjes ing. J. Torenbosch
Auteur/student:	ing. T. van Zeeburg
Studentnummer:	S0048690
Plaats:	Groningen
Informatie:	t.vanzeeburg@student.utwente.nl thijs.vanzeeburg@dhv.nl thijsvanzeeburg@hotmail.com

Inhoud

PAGINA

VOORWOORD 4

1 ::. CONCEPTUEEL ONTWERP 5

1.1 KADERSTELLING 5
1.2 PROBLEEMSTELLING 5
1.3 DOELSTELLING 6
1.4 AFBAKENING 7
1.5 ONDERZOEKSMODEL 8
1.6 VRAAGSTELLING 10
1.7 BEGRIPSBEPALING 11

2 ::. ONDERZOEKSTECHNISCH ONTWERP 16

2.1 ONDERZOEKSMATERIAAL 16
2.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE 17
2.3 PLANNING 21
2.4 SCRIPTIE-INDELING 22

Voorwoord

Voor u ligt de onderzoeksopzet behorende bij de afstudeerscriptie “Objectieve (sub)gunningscriteria een illusie? - Een onderzoek naar geoperationaliseerde proceskwaliteit als onderdeel van de openbare aanbestedingsprocedure van Nederlandse gemeenten, waarbij op basis van geobjectiveerde criteria de opdrachtverlening plaatsvindt”. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de studie Civiele Techniek, afstudeerrichting Construction Management & Engineering aan de Universiteit Twente.

Deze onderzoeksopzet is de eerste van twee delen behorende tot het totale afstudeertraject en beschrijft de manier waarop het daadwerkelijke onderzoek zal worden uitgevoerd. Dit document bestaat uit een ‘conceptueel ontwerp’ en een ‘onderzoekstechnisch ontwerp’. In deze hoofdstukken zullen onder andere de kaderstelling, de probleemstelling met bijbehorende doelstelling, het begripskader, de onderzoeksstrategie en de planning behandeld worden.

Thijs van Zeeburg

1 ::. Conceptueel ontwerp

1.1 Kaderstelling

[…] Een internet biedt vijf tweedehands auto's met identieke specificaties aan. De aanbieders allen stellen dat de auto in uitstekende staat is, zou u dan op grond van die informatie de koop willen sluiten? Durft u zonder testrit een besluit te nemen? Zou u dan zonder meer kiezen voor de goedkoopste aanbieder?
Een auto op die informatie aanschaffen lijkt u misschien uiterst risicovol. Toch is aanbesteding van werken, zoals in de bouw gangbaar is, niet veel anders (Dorée, 2001).
Gemeenten die een werk gunnen, kopen geen product maar een belofte. Bij zeer lage inschrijvingen, waarbij alleen gegund wordt op de prijs, moet een gemeente tot op zekere hoogte nog maar afwachten wat zij voor dat bedrag krijgt. Het aanbesteden op alleen laagste prijs brengt daarnaast het volgende risico met zich mee: de opdrachtnemer die de grootste fouten maakt in het beprijzen van de onzekerheden (lees: het meest onderschat) krijgt vaak het werk (Dorée & de Ridder, 2003).

Het is daarom niet vreemd dat gemeenten meer grip willen krijgen op de uitvoering. Er vanuit gaande dat de minimale (technische) eisen van de gemeenten staan omschreven in het bestek of het programma van eisen, kan er gekeken worden naar andere mogelijkheden om de uitvoering beheersbaar te laten verlopen.
Dit beheersbaar laten verlopen van het uitvoeringsproces is voor een groot deel afhankelijk van de keuze van de opdrachtnemer. Helaas kan een gemeente bij een openbare aanbesteding en gunning op de laagste prijs deze keuze zelf niet maken.

Particuliere aanbesteders zoals Shell, kunnen wel zelf hun keuze maken tussen verschillende opdrachtnemers. Zij zijn, in tegenstelling tot gemeenten, niet gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij hoeven niet objectief aan de markt mede te delen waarom zij gekozen hebben voor een bepaalde opdrachtnemer. De keuze kan gemaakt zijn omdat het 'klikt' tussen beide partijen of dat er eerdere goede ervaringen met het bedrijf zijn opgedaan. Gemeenten zijn daarentegen níet in staat om bij openbare aanbestedingen 'op gevoel' een opdrachtnemer te selecteren.

Maar hoe krijgt een gemeente bij een openbare aanbesteding een opdrachtnemer op het werk, van wie zij in redelijkheid kan verwachten dat hij een uitvoeringsproces volgens haar wens en behoefte hanteerd?

Om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan het beantwoorden van voornoemde vraag, zal er aandacht moeten worden besteed aan het uitvoeringsproces van de opdrachtnemer. Het gunningscriterium 'economisch meest voordelige aanbieding' biedt de mogelijkheid om naast het beoordelen van een aanbieding op prijs, meerdere criteria mee te laten wegen bij de gunning. Deze criteria dienen dus onder andere in te gaan op de kwaliteit van het door de opdrachtnemer te hanteren uitvoeringsproces. In dit onderzoek wordt de kwaliteit van het uitvoeringsproces zoals dat door de opdrachtnemer ingericht zal worden omschreven met de term 'proceskwaliteit'. Het uitgangspunt is dat een gemeente naast het voorschrijven van de te verrichten werkzaamheden, vóór de opdrachtverlening inzicht wil krijgen in die proceskwaliteit.

1.2 Probleemstelling

Door bij de gunning van een werk meerdere criteria te formuleren ter beoordeling van een aanbieding, is het voor een gemeente mogelijk geworden om deze aanbieding onder meer te toetsen op proceskwaliteit. Deze criteria dienen correct en zorgvuldig gekozen te worden. De wensen en eisen van de opdrachtgever zijn vaak uitgebreid omschreven, terwijl de vertaalslag naar relevante, onderscheidende en geobjectiveerde criteria regelmatig voor

problemen zorgt. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten vaak niet weten welke en hoe ze deze criteria moeten toepassen.
In de situaties waarin gemeenten wel in staat zijn criteria toe te passen, blijken deze criteria vaak slecht of niet geobjectiveerd te zijn. Hierdoor is het niet mogelijk proceskwaliteit te operationaliseren. Anders gezegd: criteria die niet zijn geobjectiveerd, zijn slecht meetbaar en niet eenduidig uitlegbaar. Dit kan uiteindelijk leiden tot arbitrage met een her-aanbesteding tot gevolg.

Zonder het benoemen van relevante, onderscheidende en geobjectiveerde criteria is het niet mogelijk proceskwaliteit operationaliseerbaar te maken. De probleemstelling die voor dit onderzoek kan worden opgesteld is daarom de volgende:

Gemeenten ondervinden bij een openbare aanbesteding problemen met het operationaliseren van proceskwaliteit.

1.3 Doelstelling

Bij het operationaliseren van proceskwaliteit speelt begripsbepaling een belangrijke rol. Een voorbeeld van enkele begrippen zijn: proceskwaliteit, operationaliseren en objectiviteit. De definities van deze begrippen zijn opgenomen in paragraaf 1.7 en vormen de basis van het onderzoek. Met deze begrippen kan er onderzoek gedaan worden naar toe te passen criteria bij de opdrachtverlening.
Om proceskwaliteit volledig operationaliseerbaar te maken, zal alleen het formuleren van criteria niet volstaan. Deze criteria zullen naar alle waarschijnlijkheid opgedeeld moeten worden in subcriteria en bijbehorende aspecten. In paragraaf 1.7 wordt deze opdeling verder toegelicht.

Om in dit onderzoek te komen tot een overzicht van geobjectiveerde criteria, zal een onderscheid worden gemaakt tussen volgens gemeenten toe te passen en niet toe te passen criteria. Vervolgens zal er getracht worden de niet toe te passen criteria alsnog te objectiveren. De doelstelling van dit onderzoek kan daarom als volgt worden omschreven:

De doelstelling van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit bij een openbare aanbestedingsprocedure, door het formuleren van geobjectiveerde criteria.

<u>Causaliteit:</u>
Om proceskwaliteit te kunnen operationaliseren, moet er gestart worden met het objectiveren van criteria. Hierbij wordt vooral de nadruk gelegd op het objectiveren van niet toe te passen criteria. Dit moet leiden tot geobjectiveerde criteria, welke door deskundigen kunnen worden beoordeeld. Door het beoordelen van deze geobjectiveerde criteria is het mogelijk om proceskwaliteit te operationaliseren.

Schema 1.1 - Causaliteit

1.4 Afbakening

Aanbesteding van werken

Binnen de Nederlandse bouw neemt de grond-, wegen-, en waterbouwsector een speciale positie in. Het is namelijk een sector waarbij het overgrote deel van de opdrachten afkomstig is van publieke overheden. Hierdoor is er sprake van een grote hoeveelheid aanbestedende diensten. De gww-sector kenmerkt zich door het aanbesteden van werken, diensten en levering, waarbij dit onderzoek zich alleen richt op het openbaar aanbesteden van werken in deze sector. Hierbij zal hoofdzakelijk worden ingegaan op werken in stedelijke gebieden, of werken die worden uitgevoerd in een complexe omgeving waarbij omgevingsfactoren invloed hebben op het verloop van het project.

Opdrachtgever en opdrachtnemer

Ongeveer 70 procent van de bouwproductie voor de overheid komt voor rekening van de lagere overheden[1]. Het overgrote deel van deze lagere overheden wordt vertegenwoordigd door de Nederlandse gemeenten. Dit resulteert in het feit dat de Nederlandse gemeenten in Nederland de meeste werken aanbesteden. Deze groep aanbestedende diensten is voor dit onderzoek zeer geschikt.
De rol van aanbestedende dienst en opdrachtgever zal in dit onderzoek dus ingevuld worden door de Nederlandse gemeenten. Hierbij moet vermeld worden dat de problematiek van Nederlandse gemeenten en de daarbij behorende oplossingen ook gehanteerd kunnen worden door andere aanbestedende diensten.
Als opdrachtnemer worden in dit onderzoek een aannemer, bouwbedrijf en/of bouwcombinatie bedoelt.

Kwaliteit

Dit onderzoek richt zich volledig op proceskwaliteit. Zoals eerder aangegeven wordt hier het volgende onder verstaan: de kwaliteit van het uitvoeringsproces zoals dat door de opdrachtnemer ingericht zal worden. Er is hier dus duidelijk sprake van de kwaliteit van een proces en niet van een product. In dit onderzoek wordt dus niet ingegaan op kwaliteit van fysieke producten, zoals de betonverdichting van een vloer of het gebruik van duurzame materialen. Het begrip proceskwaliteit wordt verder toegelicht in paragraaf 1.7 – begripsbepaling.

Objectief versus intersubjectief

'Objectief' en 'objectiviteit' zijn in een wetenschappelijk onderzoek lastig te hanteren begrippen. Vanuit de regelgeving wordt aangegeven dat te beoordelen critica bij een opdrachtverlening objectief dienen te zijn. In de regelgeving staat vervolgens niet vermeld wat er exact onder objectief wordt verstaan. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat het niet mogelijk is om objectieve criteria te formuleren. Bij de vaststelling betreft het namelijk een mening van verschillende personen, welke per definitie subjectief is.
In dit onderzoek zal er gesproken worden over te objectiveren criteria en niet van objectieve critica. Het objectiveren van criteria heeft namelijk niet automatisch objectieve criteria tot gevolg. Als er in het onderzoek gesproken wordt over criteria, dan zullen dit intersubjectieve criteria worden genoemd. In paragraaf 1.7 wordt verder op deze begripsbepaling in gegaan.

Regelgeving

Om tot een goede formulering van relevante, onderscheidende en geobjectiveerde criteria te komen, is het van belang kennis te nemen van de Europese wet- en regelgeving. Op het aanbesteden van werken is momenteel in Europa de Richtlijn Werken 93/37/EEG van toepassing. Vanaf 31 januari 2006 wordt deze richtlijn vervangen door de Richtlijn 2004/18/EG, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze nieuwe richtlijn is al gereed sinds 31 maart 2004. Om in dit onderzoek tegemoet te komen aan de aangepaste regelgeving, is gekozen voor het hanteren van de Richtlijn

[1] Publicatie EIB, Overheidsopdrachtgevers voor en na de parlementaire enquête bouwnijverheid, januari 2003

2004/18/EG. Deze zal bestudeerd worden op de mogelijkheden van het formuleren en hanteren van criteria bij openbare aanbestedingen op de economisch meest voordelige aanbieding.
De Richtlijn Werken 93/37/EEG is op nationaal niveau doorvertaald naar de ARW 2004. De ARW 2004 is de vervanger van het UAR 2001 en UAR-EG 1991 en zal in de toekomst plaats moeten maken voor een nieuwe nationale aanbestedingswet. De verwachting is dat de inhoud van deze nieuwe wet, als gekeken wordt naar de momenteel beschikbare nationale aanbestedingsreglementen, het minst zal afwijken van de ARW 2004 en een nationale vertaling van de Richtlijn 2004/18/EG zal zijn. Op nationaal niveau zal daarom uitgegaan worden van de omschrijvingen zoals aangegeven in de ARW 2004.
Daarnaast zal er aandacht worden geschonken aan Europese en nationale jurisprudentie op het gebied van gunningscriteria. Hieruit moet blijken op welke manier de vigerende wet- en regelgeving bij het formuleren van meerdere criteria bij een aanbestedingsprocedure daadwerkelijk geïnterpreteerd dient te worden.

Beleid overheid
Over het beleid zoals dat momenteel door gemeenten gevoerd wordt, zal geen uitspraak gedaan worden. Het beleid wordt als vast gegeven in het onderzoek opgenomen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat gemeenten bij een aanbesteding bewuster bezig zijn met een goede prijs/kwaliteitsverhouding. Veel gemeenten hebben tegenwoordig een eigen aanbestedingsbeleid opgesteld.

1.5 Onderzoeksmodel

Om een goed beeld te krijgen van het uit te voeren onderzoek, is het noodzakelijk een onderzoeksmodel[2] op te zetten. Dit model geeft een overzicht van de te nemen stappen tijdens het onderzoek en is weergegeven in schema 1.2.

Beschrijving model
Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zal er ingelezen moeten worden in de literatuur. Dit houdt in dat relevante literatuur, vigerende regelgeving en beschikbare jurisprudentie bestudeerd zal moeten worden. Ter aanvulling zullen er enkele interviews bij deskundigen worden afgenomen. Hieruit moet worden gedestilleerd wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van het operationaliseren van proceskwaliteit bij opdrachtverlening [onderzoeksvraag 1].
Met deze opgedane kennis kunnen interviews en enquêtes worden afgenomen bij gemeenten. Dit in combinatie met de evaluatie van enkele reeds uitgevoerde en lopende projecten, geeft inzicht in de wensen van gemeenten met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening [onderzoeksvraag 2].
Door het analyseren van deze mogelijkheden en wensen kunnen enkele relevante en onderscheidende criteria worden geformuleerd die veelal door gemeenten worden toegepast. Daarnaast kunnen er een aantal criteria worden benoemd die veelal niet door gemeenten worden toegepast. Gemeenten zijn door de niet toe te passen criteria niet in staat geweest (een deel van) de proceskwaliteit te operationaliseren. In het onderzoek zal vervolgens getracht worden de niet toe te passen criteria te objectiveren teneinde de gewenste proceskwaliteit alsnog te operationaliseren [onderzoeksvraag 3].
De uitkomst van die operationalisering zal door een aantal deskundige externen worden getoetst. De conclusies die kunnen worden getrokken uit die toetsing in combinatie met de geobjectiveerde criteria en bijbehorende aanbevelingen, vertegenwoordigen het onderzoeksresultaat van deze scriptie.

[2] Verschuren, P en Doorewaard, H, Het ontwerpen van een onderzoek, pag. 47-49

Schema 1.2 - Onderzoeksmodel

1.6 Vraagstelling

Onderzoeksvraag 1 : Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit?

1.1 Wat wordt er in erkende literatuur geschreven over het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

1.1.1 Waarom dient er geoperationaliseerd te worden?

1.1.2 Wat zijn de aandachtspunten bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

1.2 Wat leert de vigerende wet- en regelgeving ons over het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

1.2.1 Wat zijn de verplichtingen en aandachtspunten bij het formuleren en hanteren van meerdere criteria bij een aanbesteding volgens de Richtlijn 2004/18/EG?

1.2.2 Wat zijn de verplichtingen en aandachtspunten bij het formuleren en hanteren van meerdere criteria bij een aanbesteding volgens de ARW 2004?

1.2.3 Welke relevante Europese jurisprudentie is er beschikbaar over het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

1.2.4 Welke relevante nationale jurisprudentie is er beschikbaar over het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

Onderzoeksvraag 2 : Wat is bij een openbare aanbesteding de ervaring van gemeenten met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening?

2.1 Welke criteria passen gemeenten toe bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

2.2 Waarom zijn deze criteria goed toe te passen?

2.3 Zijn deze criteria opgedeeld in subcriteria en aspecten? Zo ja, hoe zijn deze opgedeeld?

2.4 Welke criteria passen gemeenten niet toe bij het operationaliseren van proceskwaliteit?

Onderzoeksvraag 3 : Wat zijn de mogelijkheden om de door gemeenten niet toegepaste criteria alsnog te objectiveren teneinde proceskwaliteit operationaliseerbaar te maken?

3.1 Wat is de reden dat een aantal criteria niet worden toegepast?

3.2 Op welke wijze kan de belemmering, waardoor criteria niet toe te passen zijn, worden weggenomen?

3.3 Welke criteria zijn alsnog te objectiveren?

1.7 Begripsbepaling

Om te voorkomen dat begrippen verschillend geïnterpreteerd worden, is het van belang een begripsbepaling op te nemen in de onderzoeksopzet. Deze bepaling is niet alfabetisch gerangschikt.

Aanbesteden

Aanbesteden betekent in dit onderzoek dat een gemeente één of meerdere opdrachtnemer(s) vraagt een offerte in te dienen voor de uitvoering van een opdracht. In dit onderzoek gaat het hierbij niet om het leveren van goederen (zoals pennen of kantoormeubilair) of het verrichten van diensten (bijvoorbeeld consultancy), maar om het uitvoeren van werken (bijvoorbeeld onderhoud aan wegen) door een opdrachtnemer in de Nederlandse gww-sector.

Prof.dr. W.G.Ph.E. Wedekind beschrijft aanbesteden als volgt: het creëren van een 'ad hoc' markt teneinde voor een bepaald bouwwerk de aannemer met de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding, de beste prijs/kwaliteits-verhouding, te krijgen[3].

Werk

In dit onderzoek wordt een werk omschreven als het product van bouw- dan wel wegenbouwkundige werken in hun geheel, dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

Gunningscriterium

Het gunningscriterium is het criterium waarop de aanbieding van de inschrijvende partij zal worden getoetst. Een andere bewoording hiervoor is 'de eigenschappen waaraan het te leveren product of de te leveren dienst dient te voldoen' (Wedekind 2000). Daarbij heeft een aanbestedende dienst keuze uit twee mogelijkheden. De aanbesteder vermeldt in de bekendmaking of hij als gunningscriterium de economisch meest voordelige aanbieding of het criterium van de laagste prijs hanteert[4].

Laagste prijs

Kiest een aanbestedende dienst voor het gunningscriterium van de laagste prijs, dan is de prijs van de offerte allesbepalend. Bij het toekennen van de opdracht mag de aanbestedende dienst in dat geval geen andere criteria mee laten spelen bij het gunnen van de opdracht. Indien er geen gunningscriterium is aangegeven, dan is automatisch het criterium van de laagste prijs van toepassing.

Economisch meest voordelige aanbieding

Is het gunningscriterium de economisch meest voordelige aanbieding, dan kunnen daarbij verschillende criteria een rol spelen die variëren naar gelang de aard van de opdracht. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de prijs, kwaliteit, de termijn van uitvoering, de gebruikskosten, etc. Wil een gemeente het criterium economisch meest voordelige aanbieding gebruiken, dan moeten of in de aankondiging van de opdracht of in het bestek alle criteria worden vermeld die zij wil hanteren. Daaraan kan een aanduiding van de rangorde van die criteria of het relatieve belang dat men er aan hecht worden gekoppeld.

Bij het operationaliseren van proceskwaliteit is het noodzakelijk deze kwaliteit te omschrijven in meerdere criteria. Door het hanteren van deze meerdere criteria is het voor een gemeente mogelijk geworden om een aanbieding niet alleen op de laagste prijs te beoordelen. Dit is alleen mogelijk bij het hanteren van het gunningscriterium 'economisch meest voordelige aanbieding'.

Naast de term economisch meest voordelige aanbieding worden veel soortgelijke termen voor dit gunningscriterium gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn: 'economisch voordeligste aanbieding', 'economisch gunstigste aanbieding', 'economisch meest voordelige inschrijving', etc. De nationale vertaling van de Europese Richtlijn

[3] Oratie prof.dr. W.G.Ph.E. Wedekind, 13-12-2000

[4] Aanbestedingsreglement Werken 2004, art 3.17.1

naar de ARW 2004 is hier debet aan. In de richtlijn wordt gesproken over de 'economisch voordeligste aanbieding', terwijl in de ARW 2004 de term 'economisch meest voordelige aanbieding' wordt voorgeschreven. In dit onderzoek wordt ervoor gekozen om de term zoals omschreven in de ARW 2004 te hanteren.

Proceskwaliteit

Kwaliteit is een containerbegrip. Kwaliteit is een onbepaald begrip. De betekenis van het begrip kwaliteit verschilt met de context waarin het wordt gebruikt. Een bonte variëteit van betekenissen maakt duidelijk dat we niet mogen verwachten een eenduidige definitie te zullen vinden[5]. Dorée (1996) schrijft in zijn proefschrift dat het begrip kwaliteit als criterium meerdimensionaal is (technische kwaliteit, functionele kwaliteit, esthetische kwaliteit, etc.). Volgens David A. Garvin is productkwaliteit te definiëren vanuit vijf invalshoeken[6]. Om dit van toepassing te verklaren op proceskwaliteit, dient het door de opdrachtnemer ingediende plan van aanpak als een product te worden gezien. De kwaliteit van dat product hangt namelijk af van in hoeverre er aan de gestelde criteria is voldaan. Ter verduidelijking wordt het door de opdrachtnemer ingediende plan van aanpak gezien als product. Dit moet niet worden verward met de kwaliteit van fysieke producten zoals die in de uitvoering door de opdrachtnemer zullen moeten worden gerealiseerd.

Eén van zijn invalshoeken omschrijft Garvin als de 'op gebruikers georiënteerde benadering'. Bij deze benadering bepaalt de klant of de doelgroep de kwaliteit van het product of de dienst. Naarmate een product of dienst beter voldoet aan de eisen van de gebruiker, kan worden gesproken over een betere kwaliteit. De kwaliteit van het proces wordt door een gemeente ervaren als 'voldoen aan vereisten' en 'geschiktheid' (Vinkenburg, 1995).
Het proces waarbij een opdrachtnemer tijdens de uitvoering met een bepaalde input komt tot het realiseren van het gewenste fysieke product staat centraal in dit onderzoek. Hoewel de term 'gebruikers georiënteerde benadering' door Garvin wordt gehanteerd, wordt er in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de gebruiker, maar aan de klant. De gemeente is de klant, want zij beoordeelt bij de opdrachtverlening namelijk de kwaliteit van het proces.
Proceskwaliteit is de kwaliteit van het uitvoeringsproces zoals dat door de opdrachtnemer ingericht zal worden. Het uitvoeringsproces is de schakel tussen de 'input' en de 'output' van een project. Tijdens dit proces doet een opdrachtnemer verschillende handelingen om het uiteindelijke fysieke object te kunnen realiseren. Dit proces is weergegeven in schema 1.3.

Gemeenten willen meer grip krijgen op dit proces. Met het gebruik van een standaard bestek in combinatie met een gunning op de laagste prijs, kan deze grip niet verwezenlijkt worden en wordt het proces niet inzichtelijk.
Proceskwaliteit krijgt bij een openbare aanbesteding invulling door naast de prijs meerdere criteria bij de beoordeling van een aanbieding mee te laten wegen.

Schema 1.3 – proces

Criteria moeten op een dusdanige manier zijn geformuleerd, zodat de opdrachtnemer bij het indienen van zijn aanbieding een plan heeft moeten schrijven over de manier waarop hij zijn proces tijdens de uitvoering in wil gaan

[5] Vinkenburg, H.H.M, Stimuleren tot perfectie: kritieke factoren bij het verbeteren van dienstverlening, 1995
[6] Garvin, D.A., "What does 'Product Quality' really mean?", in: Sloan Management Review, 1984, 25-43.

richten. Door dat plan op meerdere criteria te beoordelen, kan proceskwaliteit geoperationaliseerd worden en is het mogelijk om vóór opdrachtverlening inzicht te krijgen in het uitvoeringsproces.
Hierdoor kan een aanbieding niet alleen op prijs, maar ook op proceskwaliteit beoordeeld worden. Dit heeft als gevolg dat niet alleen de 'input' en 'output' kunnen worden beschreven, maar dat er ook eisen kunnen worden gesteld aan (de kwaliteit van) het proces.

Operationaliseren

"Een onderzoek naar geoperationaliseerde proceskwaliteit...." is de ondertitel van het onderzoek. Geoperationaliseerde proceskwaliteit betekent hier meetbare en daardoor te beoordelen proceskwaliteit. Operationaliseren is 'het meetbaar maken van....'. Dit houdt in dat door het meetbaar maken van proceskwaliteit aanbiedingen van inschrijvers op deze kwaliteit kunnen worden beoordeeld.
Proceskwaliteit zou geoperationaliseerd kunnen worden door de opdrachtverlening te laten plaatsvinden op basis van geobjectiveerde criteria.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij nationale aanbestedingen zijn gemeenten in beginsel vrij om hun aanbestedingsbeleid naar eigen goedvinden in te richten c.q. hun aanbestedingen procedureel naar eigen goedvinden uit te voeren[7]. Gemeenten zijn daarbij echter wel gebonden aan onder andere de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur[8]. Eén en ander komt er op neer dat het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de gemeentelijke aanbestedingsprocedures in ieder geval objectief, transparant en non-discriminerend moeten zijn.
De term 'objectiviteit' zal verder op deze pagina worden behandeld. Bij transparantie kan er gedacht worden aan de verplichting tot het betrachten van openheid en duidelijkheid naar inschrijvers toe. Zij moeten immers weten waar ze aan toe zijn en waarop ze inschrijven. Deze openheid kan onder andere behaald worden door het plaatsen van een (voor)aankondiging in dagbladen of gespecialiseerde kranten, door aanplakking of door publicatie op de eigen website op Internet. De precieze vereiste omvang en vorm van transparantie hangt af van het voorwerp van de opdracht en de mate waarin de belangstelling van alleen regionale, of nationale, of ook Europese inschrijvers gewekt kan zijn.
In verband met het beginsel van non-discriminatie dienen verschillende opdrachtnemers op gelijke wijze de kans te krijgen mee te dingen naar een opdracht.

Objectief / objectiviteit / objectiveren / geobjectiveerd

Volgens de 'Nederlandse Van Dale' wordt het volgende onder 'objectief' verstaan: het kunnen beoordelen van de vooraf kenbaar gemaakte gronden moet zich bepalen tot de feiten en mag dus niet beïnvloed zijn door een 'eigen gevoel' of door vooroordelen.
Objectief en objectiviteit hebben elementen in zich als het niet bevoor- of benadelen van partijen waar zaken mee wordt gedaan. Gericht op 'best value for money' dient een overheid uit te gaan van haar eigen inkoopbehoefte en deze mogelijk in te kopen, waarbij daar waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van aanwezige marktwerking[9].
Objectiviteit houdt onder meer in dat willekeur – ten aanzien van mogelijke inschrijvers en ten aanzien van de gunning van de opdracht – vermeden dient te worden. Daarbij dient er eenduidigheid te bestaan in de te stellen eisen en dienen verschillende opdrachtnemers op gelijke wijze de kans te krijgen mee te dingen naar desbetreffende opdracht. Dit betekent dat er een objectieve – op vooraf kenbaar gemaakte gronden – gunning van de opdracht plaats moet vinden en kan alleen als er geobjectiveerde criteria zijn geformuleerd.

[7] Mr. J.C. van de Water, B&G maart 2004, pag 32

[8] Denk hierbij aan het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel

[9] Significant - http://www.ovia.nl/dossiers/intoverheid/integriteittransparantie.pdf

In de voorgaande zin wordt nadrukkelijk gesproken over geobjectiveerde criteria in plaats van objectieve criteria. Taalkundig gezien is dit een groot verschil. Het objectiveren van criteria heeft namelijk niet automatisch objectieve criteria tot gevolg.
De term 'objectief' kan namelijk ter discussie worden gesteld. Het formuleren van objectieve criteria zou namelijk wel eens een illusie kunnen zijn. Het is een gegeven dat de toe te passen criteria door een aantal deskundige mensen beoordeeld zal worden. Hierbij is er sprake van een persoonlijke mening die zo neutraal mogelijk dient te zijn. De vergelijking van aanbiedingen is een vergelijking van verwachtingen. Het vergelijken en beoordelen van aanbiedingen vraagt om interpretatie en vergt het nodige aan deskundigheid en ervaring om inschattingen te kunnen maken van het verwachte projectresultaat en de inspanningen en offers die noodzakelijk zijn om dat (beoogde) resultaat te bereiken (Dorée 1996).

Intermezzo 1
Ter illustratie een beoordelingsproces in een andere sfeer: er bestaan verschillende sporten waarbij schaatsen worden gebruikt. Hardrijden op de schaats en kunstrijden. Bij hardrijden op de schaats is het belangrijkste criterium de tijd. Bij kunstrijden spelen andere criteria een rol. Hierbij is tijd veel minder van belang en speelt 'de uitvoering van de kuur' een centrale rol. Naar gelang deze uitvoering wordt er een puntenaantal door een deskundige jury toegekend. De discussie om de criteria van de beoordeling te objectiveren – hoe minder subjectiviteit hoe beter – bestaat al jaren (volkskrant 24 maart 2004).

Zijn de criteria van de beoordeling door jury objectief, of maken de meerdere meningen en interpretaties van de juryleden de beoordelingscriteria objectief? Garvin haalt in zijn op gebruikers georiënteerde benadering het volgende aan: dit is een eigenaardige en persoonlijke visie op kwaliteit en bovendien een uiterst subjectieve. In hoeverre kan er bij een beoordeling door een gemeente gesproken worden over objectieve criteria? Volgens Garvin, Dorée en wellicht anderen kan dat niet.
Megill behandelt in 'Rethinking Objectivity' vier verschillende vormen van objectiviteit: de absolute, disciplinaire, dialectische en procedurele objectiviteit. De absolute objectiviteit wil subjectiviteit uitbannen en gaat uit van een absolute waarneming. Disciplinaire objectiviteit heeft als uitgangspunt dat consensus tot objectiviteit kan leiden. Dit houdt in dat de mening van een (wetenschappelijke) groep personen als objectief ervaren kan worden. Hierbij wordt subjectiviteit niet vermeden. Ook bij de dialectische objectiviteit wordt subjectiviteit niet vermeden. Deze vorm van objectiviteit gaat uit van kennis en erkenning, waar subjectiviteit een onderdeel van is. De procedurele objectiviteit gaat uit van het procedureel vastleggen van een methode om te komen tot objectiviteit.

De objectiviteit die van toepassing is op dit onderzoek is een combinatie van disciplinaire en dialectische objectiviteit. Op het moment dat een gemeente toe te passen criteria gaat opstellen, zal dit gedaan worden door een groep deskundige mensen. Met hun kennis dienen zij consensus te hebben over de geformuleerde criteria. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat deze criteria theoretisch niet objectief zijn. Het betreft namelijk een mening van verschillende personen. Het is daarom verstandig om een andere term te hanteren. Eerder is al aangegeven dat er in plaats van objectieve criteria gesproken zal worden over geobjectiveerde criteria. Om toch een mate van objectiviteit of subjectiviteit aan te geven, kan er ook gesproken worden over intersubjectieve criteria.

Intersubjectief

In de hiervoor gaande stukken tekst is vastgelegd dat kwaliteit subjectief is en er niet gesproken zal worden over objectieve criteria. De term intersubjectieve criteria is daarbij geïntroduceerd. Intersubjectief is het 'gebied' tussen subjectief en objectief. Met intersubjectiviteit kan objectiviteit benaderd worden, maar niet worden gerealiseerd.

Schema 1.4 – Intersubjectiviteit

Intersubjectiviteit gaat uit van een zienswijze waarbij er overeenstemming is tussen verschillende deskundige personen over de normen van de vaststelling van criteria (Van Houten - van den Bosch, 1999). Deze intersubjectieve benadering kan gezien worden als een combinatie van de door Megill beschreven disciplinaire en dialectische objectiviteit.

Subcriteria en aspecten

Bij het objectiveren van criteria zal alleen het formuleren van deze criteria niet volstaan. De criteria dienen onder ander eenduidig uitlegbaar te zijn. Dit heeft vaak tot gevolg dat de criteria opgeknipt moeten worden in verschillende subcriteria. Waar nodig moeten de subcriteria verder worden opgedeeld in aspecten.

Logischerwijs dienen allen van belang te voor het project en dienen zij proceskwaliteit operationaliseerbaar te maken.

Daarnaast dienen de (sub)criteria en aspecten onderscheidend te zijn. Onderscheidend onderling, zodat er geen (sub)criteria of aspecten worden geformuleerd die dezelfde uitwerking tot gevolg kunnen hebben. En onderscheid creërend tussen de opdrachtnemers, zodat zij zich door het indienen van een aanbieding onderling kunnen onderscheiden.

Schema 1.5 – (Sub)criteria en aspecten

In schema 1.4 wordt bovenstaande tekst schematisch weergegeven. Proceskwaliteit kan bestaan uit het formuleren van criterium X en criterium Y. Het opdelen van criterium X levert de subcriteria X-1 en X-2. Waar nodig kunnen deze subcriteria opgesplitst worden in aspecten.

Regelgeving

Onder regelgeving wordt in dit onderzoek zowel nationale als Europese van het op aanbesteden van werken van toepassing zijnde regelgeving verstaan. Regelgeving is ontstaan om aanbestedingen in goede banen te leiden. Zo zal er Europees alleen naar de Richtlijn Werken worden gekeken en zal er van de nationale aanbestedingsreglementen alleen aandacht worden besteed aan de ARW 2004. In deze reglementen staat onder andere omschreven wat de rechten en plichten van zowel een opdrachtnemer als een opdrachtgever zijn. In dit onderzoek zal alleen worden gekeken naar de rechten en plichten op het gebied van formuleren, opstellen, interpreteren entoepassen van meerdere criteria bij de gunning van een opdracht. Daarnaast zal er aandacht worden besteed aan beschikbare jurisprudentie op dit gebied.

2 ::. Onderzoekstechnisch ontwerp

Hoofdstuk twee van deze onderzoeksopzet gaat in op het onderzoekstechnische ontwerp. Er zal behandeld worden welke informatie voor het onderzoek gebruikt gaat worden (onderzoeksmateriaal) en op welke wijze het onderzoek uitgevoerd zal worden (onderzoeksstrategie). In de planning wordt vervolgens het tijdspad van de eerder beschreven onderzoeksstrategie aangegeven. Dit hoofdstuk sluit af met een korte doorkijk naar de inhoud van de scriptie per hoofdstuk.

2.1 Onderzoeksmateriaal

De paragraaf onderzoeksmateriaal gaat in op de vormen van informatie die voor het onderzoek gebruikt zullen gaan worden.

Literatuur en documenten

Literatuur dat ingaat op het formuleren van criteria bij een economisch meest voordelige aanbieding is een zeer belangrijke informatiebron. Wetenschappelijke artikelen, publicaties, aanbestedingsreglementen, jurisprudentie en overige literatuur dat een beschrijving geeft van proceskwaliteit zullen gebruikt worden ter onderbouwing van het onderzoek. Daarnaast zullen verschillende handboeken en artikelen uit vaktijdschriften waar nodig als onderbouwing van het onderzoek ter hand worden genomen.
Een andere categorie waaruit gegevens of kennis geput kunnen worden, zijn beschikbare documenten. Hierbij kan gedacht worden aan bij DHV en/of opdrachtgevers aanwezig zijnde dossiers, rapporten, leidraden, nota's en openbare onderzoeksverslagen.

Media

Verschillende vormen van media zullen gebruikt worden bij de informatievoorziening. Op basis van gedrukte media kan vooral gedacht worden aan bouwgerelateerde kranten, zoals Cobouw, Aanbestedingskrant en Technisch weekblad, maar ook vaktijdschriften en eventuele brochures.

Op het gebied van elektronische media is zeer veel informatie te vinden. Er zal tijdens het onderzoek zeer frequent gebruik gemaakt worden van het internet. Heden ten dage zijn er een groot aantal websites te bezoeken die ingaan op verschillende aanbestedingsaspecten in de bouw, waaronder http://www.ovia.nl, http://www.ibr.nl en http://www.aanbestedingskalender.nl. Daarnaast is het publiceren van artikelen op het internet een snelle en handige manier om mensen te bereiken. Er is dan ook een toename van het aantal publicaties op internet te zien. Hier zal tijdens dit onderzoek handig gebruik van worden gemaakt.

Interviews en enquêtes

Naast het bestuderen van literatuur en media is het interviewen van personen en het afnemen van enquetes een zeer goede manier om bruikbare informatie in te winnen. Tijdens dit onderzoek zullen daarom verschillende personen geïnterviewd worden. Hun ervaring en kennis omtrent het operationaliseren van proceskwaliteit bij opdrachtverlening kunnen een grote bijdrage leveren aan dit onderzoek. De interviews zullen hoofdzakelijk face-to-face plaatsvinden. Hier is voor gekozen vanwege de hoge mate van betrokkenheid tijdens zo'n interview. In paragraaf 2.2 zal verder ingegaan worden op de soort personen die zullen worden geïnterviewd.
Bij de benadering van gemeenten, zal bij een groot aantal van hen geen interview kunnen worden afgenomen. Om toch voldoende informatie van gemeenten te kunnen verkrijgen, is er voor gekozen om bij een groot aantal gemeenten telefonische enquêtes af te nemen. Via de telefoon bestaat er direct contact, kunnen er vragen gesteld worden en kunnen er bij onduidelijke antwoorden additionele vragen worden gesteld.

Projecten

Naast de voornoemde bronnen van informatievoorziening dient er ook aandacht besteedt te worden aan lopende en reeds uitgevoerde projecten. Hierbij zullen projecten worden bekeken waarbij het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbieding gehanteerd is en aandacht aan het operationaliseren van proceskwaliteit is besteed. Bij projecten is de inventarisatie niet alleen beperkt tot gemeenten. Er is gebleken dat onder andere de volgende projecten voldoen aan de eerder genoemde eigenschappen:

- Depot Hollandsch Diep, Rijkswaterstaat Zuid Holland;
- Verdubbeling N851 Meppel, provincie Drenthe;
- Bouw- en woonrijk maken "Lindewijk", gemeente Weststellingwerf;
- Waterbodemsanering Diepenring Groningen, oa provincie en gemeente Groningen.

2.2 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd zal worden. In het algemeen kan men kiezen uit een vijftal toe te passen onderzoeksstrategieën: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek[10].
Bij dit onderzoek is geen sprake van een breed overzicht, maar zal er naar een specifiek onderdeel van het aanbestedingsproces gekeken worden. Verder zal er bij dit onderzoek sprake zijn van het afnemen van verschillende interviews en het evalueren van eerder aanbesteedde projecten om te komen tot de invulling van een alternatieve manier van aanbesteden. Voor dit onderzoek zal er daarom gebruikt worden gemaakt van de casestudiestrategie. Deze strategie kenmerkt zich door de aspecten 'empirisch en kwalitatief" en kan als een diepte-onderzoek aangemerkt worden.

De onderzoeksstrategie van dit onderzoek is opgedeeld in vijf verschillende fasen, conform het onderzoeksmodel in paragraaf 1.5

2.2.1 Uitwerking onderzoeksvraag 1

Dit onderzoek start met het kennisnemen van beschikbare informatie. Alvorens te kunnen starten met het afnemen van interviews, zal er daarom literatuur betreffende het scriptieonderwerp bestudeerd moeten worden.

Tabel 2.1 – Mogelijkheden

Literatuur

De te bestuderen literatuur is toegespitst op het aanbesteden van werken, waarbij ingegaan wordt het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening, met de economisch meest voordelige aanbieding als gunningscriterium. Op het eerste gezicht is er een beperkte hoeveelheid literatuur beschikbaar die expliciet in gaat op dit onderwerp.
Met het bestuderen van de Richtlijn Werken en de ARW 2004 moet uitsluitsel gegeven worden over de voorschriften die zijn vastgelegd over het opstellen en formuleren van criteria bij de opdrachtverlening.
Naast deze aanbestedingsreglementen zullen een verschillend aantal passages in boeken doorgenomen worden.

Literatuur die daarbij op voorhand genoemd kan worden is:

- Pijnacker Hordijk, E.H. & Bend, G.W. van der & Nouhuys, J.F. van. (2004). *Aanbestedingsrecht; Handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht* (3e druk). Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Koning, J.S.C.M. & Sproncken, N.W.M.G. (2001) *Contractering bij bouwprojecten; Over het contracteringsproces, organisatie- en contractmodellen en aanbestedingen.* Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie.

[10] Verschuren, P en Doorewaard, H, Het ontwerpen van een onderzoek, pag. 149

- Thesaurus Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1997). *Als beste uit de bus* (2e druk). Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Brackmann, S. (2004) *Praktijkboek Aanbesteden*; Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Om een zo volledig mogelijk beeld te creëren van de literatuur ingaande op het scriptieonderwerp, zullen naast het bestuderen van boeken, verschillende gepubliceerde artikelen worden doorgenomen. Veelal zullen deze vanaf het internet geraadpleegd worden.

Jurisprudentie

Als aanvulling op bovengenoemde literatuur, dient er gericht aandacht besteed te worden aan beschikbare Europese en nationale jurisprudentie. Uit jurisprudentie blijkt hoofdzakelijk op welke manier de vigerende wet- en regelgeving bij het formuleren van meerdere criteria bij opdrachtverlening daadwerkelijk geïnterpreteerd dient te worden. Voor de betrokken opdrachtgever kan jurisprudentie een pijnlijke klap in het gezicht zijn, op het moment dat er een gerechtelijke uitspraak in zijn nadeel wordt gedaan. Maar: 'elk voordeel heb z'n nadeel', zegt Johan Cruijff. En Cruijff heeft gelijk. Met jurisprudentie wordt vaak een duidelijker kader geschetst waarbinnen aanbestedende diensten zich moeten begeven met betrekking tot operationaliseren van proceskwaliteit.
Jurisprudentie kan voor opdrachtgevers voordelig werken, daar zij meer inzicht krijgen in wat er volgens de wet- en regelgeving wel en niet geoorloofd is. Het actief op zoek zijn naar jurisprudentie is naast het schrijven van de scriptie daarom een belangrijke activiteit. Op verschillende websites is hierover informatie in te winnen. Daarnaast zullen de volgende boeken gebruikt worden:

- Wijngaarden, M.A. van. (2001). *Hoofdstukken bouwrecht; 17*. (3e druk). Deventer: W.E.J.Tjeenk Willink
- Meulenbelt, M.O. & Wedekind, W.G.Ph.E. (2001). *Kernteksten Aanbestedingsrecht; Geconsolideerde Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, beleidsstukken en kernoverwegingen uit de belangrijkste jurisprudentie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Interviews

Om een zo volledig mogelijke beschrijving van de mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit te kunnen geven, dienen er naast het bestuderen van literatuur interviews te worden afgenomen. Na het voldoende inlezen in de literatuur kunnen er aan aanbestedingsdeskundigen kritische vragen worden gesteld. Deze deskundigen zijn personen die niet als opdrachtgever binnen hun werkgebied direct dan wel indirect betrokken zijn bij de mogelijke toepassing van proceskwaliteit bij de gunning.
Zo wordt er contact gezocht met de directeur van Stichting Instituut voor Bouwrecht, mevr. M.A.B. Chao-Duivis. Haar zal gevraagd worden een mening te geven over het operationaliseren van proceskwaliteit en de aandachtspunten daarbij. Ook zal een contactpersoon bij de CROW - het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte – benaderd worden over het opstellen en formuleren van criteria bij de opdrachtverlening. Daarnaast zal er contact gezocht worden met dhr. B. van der Bilt, voormalig directeur van het Advies Centrum Aanbestedingen gww (ACA-gww), om de mening van dit onafhankelijke adviesorgaan over het operationaliseren van proceskwaliteit te kunnen geven.

Hoewel dit onderzoek zich richt op gemeenten, kan er naast het benaderen van niet opdrachtgevers, bruikbare informatie van grotere non-gemeentelijke aanbestedende diensten ingewonnen worden. Zo zal er contact worden gezocht met het Expertise Centrum Opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat (ECO) en zal besproken worden wat zij zien als mogelijkheden voor het operationaliseren van proceskwaliteit bij de opdrachtverlening. Daarnaast zal contact worden gezocht met de afdeling AKI van ProRail. ProRail staat op het gebied van aanbesteden bekend om de innovativiteit die zij daarbij hanteren. Zij hebben veel ervaring op dat gebied en kunnen middels een interview bijdragen aan het (verder) operationaliseren van proceskwaliteit.

2.2.2 Uitwerking onderzoeksvraag 2

De beantwoording van onderzoeksvraag 2 moet inzicht geven in de criteria die Nederlandse gemeenten doorgaans wensen toe te passen bij het gunnen van een opdracht. Er zal daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen wel en niet toe te passen criteria.
Deze inventarisatie bestaat uit het afnemen van interviews en enquêtes en het bestuderen van gehanteerde criteria bij een aantal uitgevoerde en/of lopende projecten.

Wensen :
Beschrijving van criteria die opdrachtgevers willen hanteren om proceskwaliteit te operationaliseren

Tabel 2.2 – Wensen

Interviews
Voor het afnemen van interviews zullen de grotere gemeenten in Nederland worden benaderd. De keuze is hier gevallen op het willekeurig benaderen van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Zo zullen er afspraken bij de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Utrecht en Groningen gepland worden. Daarnaast zullen aanvullende interviews of enquêtes bij de overige 20 gemeenten worden gehouden. Deze grote gemeenten worden geacht voldoende kennis te bezitten met betrekking tot het gunnen van een opdracht op basis van meerdere criteria.
Tijdens de interviews moet naar voren komen hoe deze gemeenten te werk gaan bij het opstellen van verschillende criteria Welke criteria zien zij als goed operationaliseerbaar en welke als lastig of zelfs niet operationaliseerbaar. Hier wordt tevens een onderbouwing van verlangd.

Enquêtes
De uitkomst van de interviews zal deels als onderbouwing voor enquêtes worden gebruikt. Omdat het niet mogelijk is om alle gemeenten in Nederland te bezoeken, is er gekozen voor – naast het afnemen van verschillende interviews – het benaderen van gemeenten met een enquête. De keuze is gevallen op gemeenten met een inwoneraantal van minimaal 40.000. Hiervoor komen 70 gemeenten in aanmerking. De verwachting is dat de gemeenten met een lager inwoneraantal over minder kennis beschikken op het gebied van geoperationaliseerde proceskwaliteit. Hierdoor zouden zij weinig tot geen specifieke enquêtevragen kunnen beantwoorden.
De enquête zal telefonisch worden afgenomen, waarbij vragen worden gesteld over de criteria die de gemeenten toepassen op het moment dat de opdrachtverlening plaats vindt op de economisch meest voordelige aanbieding. Hierbij zal dieper ingegaan worden op de criteria die eisen stellen aan het uitvoeringsproces en proceskwaliteit operationaliseerbaar zouden kunnen maken. Ook zullen de gemeenten gevraagd worden naar criteria die zij niet toepassen en de redenen die daar aan ten grondslag liggen.

Projecten
Naast het afnemen van interviews en enquêtes, is het kort evalueren van projecten een goede manier om aan bruikbare informatie te komen. In paragraaf 2.1 zijn de projecten genoemd die vooralsnog bestudeerd zullen worden op toegepaste criteria bij de opdrachtverlening. Er zal gekeken worden welke criteria zijn toegepast, hoe deze zijn geformuleerd en wat eventuele knelpunten zijn geweest. Daarnaast zal waar mogelijk achterhaald worden welke criteria bij het betreffende project niet zijn toegepast en de redenen die daar aan ten grondslag hebben gelegen.

2.2.3 Analyse

Tijdens de analysefase zal een rangschikking gemaakt worden van, en een vergelijking gemaakt worden tussen, de uitkomsten van onderzoeksvragen 1 en 2. Dit om het kader te schetsen waarbinnen criteria geformuleerd dienen te worden. Opdrachtgevers hebben namelijk een bepaald wensenpatroon betreffende het formuleren van criteria. Bij het onderhands aanbesteden van werken gunnen zij opdrachten aan opdrachtnemers waar zij een

goede ervaring mee hebben of bij wie ze 'een goed gevoel' hebben. Het is nu interessant om te kijken hoe dat bij een openbare aanbesteding geïmplementeerd kan worden.

Er zal onderzocht moeten worden op welke manier de wensen en eisen van de opdrachtgever vertaald (kunnen) worden naar toe te passen criteria. In deze fase zullen een aantal relevante en onderscheidende criteria worden geformuleerd. Om te komen tot relevante criteria, dient er zorgvuldig naar de wensen van de opdrachtgever te worden gekeken. Zijn de wensen realistisch en relevant voor het project? Hier zal een afweging in worden gemaakt, wat een beperkt aantal criteria tot gevolg zal hebben. Daarnaast dienen de criteria onderscheidend te zijn. Onderscheidend onderling, zodat er geen criteria worden geformuleerd die dezelfde uitwerking tot gevolg kunnen hebben. En onderscheid creërend tussen de opdrachtnemers, zodat zij zich door het indienen van een aanbieding onderling kunnen onderscheiden.

Tabel 2.3 – Fase 3: Analyse

Het belangrijkste onderdeel van deze fase is het opdelen van de relevante en onderscheidende criteria naar de mate waarin ze objectiveerbaar blijken. Daarbij worden twee categorieën gehanteerd: toe te passen en niet toe te passen criteria. Uit de interviews, enquêtes en projectevaluaties moet blijken wat de ervaringen en meningen zijn van de betreffende opdrachtgevers inzake de gebruikte criteria. Aangegeven zal worden waarom bepaalde criteria wel of niet toe te passen zijn.

2.2.4 Uitwerking onderzoeksvraag 3

Deze paragraaf staat in het teken van de uitwerking van onderzoeksvraag 3. Deze vraag is er op gericht om niet toe te passen criteria alsnog te objectiveren. Uit de vorige paragraaf heeft moeten blijken waarom bepaalde criteria niet toe te passen zijn. Door het in kaart brengen van deze reden(en) kunnen uitspraken gedaan worden over de manier waarop de criteria eventueel wel geobjectiveerd kunnen worden en zal deze objectivering worden uitgevoerd.

Tabel 2.4 – Operationalisering

2.2.5 Toetsing

De door de student gedane uitspraken met betrekking tot de objectivering van door gemeenten aangegeven als niet toe te passen criteria zullen getoetst worden door een extern panel. Dit panel zal moeten bestaan uit deskundige personen met kennis en ervaring op het gebied van te operationaliseren proceskwaliteit. Tevens dient het een integer panel te zijn, dat maximaal uit vijf personen zal bestaan.
De keuze is gevallen op een samenstelling van personen uit verschillende vakgebieden. Zo zal er contact gezocht worden met een werknemer van een grote gemeente, een vertegenwoordiger van het ACA, een vertegenwoordiger van de Raad van Arbitrage of Instituut voor Bouwrecht en een deskundig adviseur van een ingenieursbureau.

In deze fase zal aangegeven worden wat de mening van het panel is over de operationalisering zoals de student die heeft toegepast. Hun visie zal worden toegelicht, waaruit conclusies te trekken zijn. Deze conclusies zullen worden behandeld in het laatste hoofdstuk van de scriptie.

2.3 Planning

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de te verrichten activiteiten, de tussen- en eindproducten die deze activiteiten opleveren en de volgorden en perioden waarin dit zal plaatsvinden.
Bij het opstellen van de planning is één dag in de week vrij geroosterd. Deze dag is bedoeld om actief deel te nemen aan projecten binnen DHV. De nadruk van die projecten ligt op het integreren van proceskwaliteit bij de aanbesteding. De student acht zich assertief en bekwaam genoeg om zich ervoor te behoeden dat er op dit onderdeel tijdsoverschrijding zal plaatsvinden. Hiervan zijn de begeleiders van DHV op de hoogte gesteld.
Verder zal er één dag per maand vrij gepland worden voor studie- en scriptiegerelateerde bezigheden. Hierbij moet gedacht worden aan het bijwonen van cursussen, congressen en/of seminars waarbij de onderwerpen geassocieerd kunnen worden met het afstudeeronderzoek.
Daarnaast is er ruimte ingepland voor vakanties. Er is hierbij uitgegaan van de kerstvakantie met daarnaast tijd voor vakanties van twee keer één week.

Onderzoeksopzet

Het afstudeertraject is gestart op 01 september 2004 en is opgebouwd uit 7 studiepunten voor het voorbereiden van het afstudeeronderzoek en 21 studiepunten voor het daadwerkelijk verrichten van het onderzoek. De onderzoeksopzet zal vervaardigd worden tijdens de voorbereiding van het afstudeeronderzoek en beschrijft de manier waarop het onderzoek uitgevoerd zal gaan worden. Tijdens het afstudeertraject zullen er gesprekken plaatsvinden tussen de begeleidende docenten en de afstudeerder om de onderzoeksopzet te evalueren. Dit zal gebeuren aan de hand van conceptversies, waarna de definitieve versie van de onderzoeksopzet wordt vastgesteld. Deze definitieve versie zal in juli 2005 worden opgeleverd.

Gegevensverzameling

Na het vaststellen van de onderzoeksopzet, kan er normaliter gestart worden met het daadwerkelijk verrichten van het onderzoek. Het eerste onderdeel van dit traject behelst de 'gegevensverzameling'. Hiermee wordt de fase bedoeld waarin gegevens en informatie verzameld worden om conclusies te kunnen trekken en de scriptie te kunnen schrijven. Dit is opgedeeld in de bestudering van de 'mogelijkheden en beperkingen van het operationaliseren van proceskwaliteit' en de 'wensen van de opdrachtgever', conform het onderzoeksmodel in paragraaf 1.5 en de beschrijving in paragraaf 2.2.
In deze fase dienen veel gegevens gedocumenteerd te worden. Er dient vastgelegd te worden uit welke informatiebronnen bepaalde gegevens gedestilleerd zijn. Er zal een archief samengesteld worden waarin kopieën van artikelen ed. verzameld zullen worden. Digitaal verkregen documenten zullen van datum worden voorzien en in daartoe ingedeelde mappen worden onderverdeeld.
Daarnaast zullen er een aantal interviews plaatsvinden. Van ieder interview zal verslaglegging plaatsvinden.
In dit afstudeertraject heeft er een vertraging plaatsgevonden van de goedkeuring van de onderzoeksopzet. Tijdens het aanpassen van deze opzet heeft de student al een groot gedeelte van de gegevens kunnen verzamelen en een aantal interviews kunnen afnemen. Dit heeft tot gevolg gehad dat het schrijven van de onderzoeksopzet en de gegevensverzameling deels als parallel processen hebben plaatsgevonden.
Door de bijstelling van de onderzoeksopzet dienen er nog enkele activiteiten aangaande de 'gegevensverzameling' te worden uitgevoerd. Dit heeft vooral betrekking op de informatieverzameling bij de opdrachtgever. Telefonisch zullen nog een groot deel van de enquetes moeten worden afgenomen. De verwachting is dat dit maximaal twee weken in beslag zal nemen.

Gegevensverzameling	Datum
Mogelijkheden en beperkingen proceskwaliteit	maart 2005
Wensen van de opdrachtgever	juli 2005

Tabel 2.5 – Gegevensverzameling

Gegevensverwerking

De fase 'gegevensverwerking' beslaat het daadwerkelijke schrijven van de scriptie. Tijdens het schrijven van de scriptie zullen er contactmomenten tussen de begeleidende docenten en de afstudeerder zijn. Voordat zo'n contactmoment kan plaatsvinden, zal er een tussenproduct gereed moeten zijn. Deze tussenproducten zijn de conceptversies van de scriptie. In tabel 2.7 is aangeven welke producten op welk tijdstip aan de begeleiders zullen worden voorgelegd. Zoals uit de tabel blijkt bevat elke conceptversie van één of meerdere hoofdstukken. De hiernavolgende paragraaf gaat dieper in op de scriptie-inhoud per hoofdstuk.

Tijdens het schrijven van de onderzoeksopzet is deels gestart met het schrijven van scriptiehoofdstuk 2. Dit hoofdstuk kan na het afnemen van de enquêtes ter beoordeling van de onderzoekscommissie worden voorgelegd. Vervolgens is het de verwachting dat er 4 weken benodigd zijn voor het schrijven van hoofdstukken 3 en 4 gezamenlijk. Hoofdstuk 5 is vervolgens gereed op 12 september, waarna het deskundig panel haar mening kan geven over de stukken. In die tijd zal hoofdstuk 1 worden geschreven en kunnen op aanwijzing van de onderzoekscommissie aanpassingen worden gedaan. In de drie weken hierna zullen hoofdstuk 6 en 7 worden afgerond. Nadat alle scriptieconcepten zijn afgerond, zullen er nog verschillende aanpassingen moeten worden gedaan. Daarna zal er een laatste (tekstuele) controle plaatsvinden en is er tijd ingeruimd voor het aanscherpen van de lay-out en eventuele uitloop. De streefdatum voor de definitieve inlevering van de scriptie is 20 oktober 2005.

Gegevensverwerking	Datum
- Scriptie concept versie 1 – Hoofdstuk 2	01 augustus 2005
- Scriptie concept versie 2 – Hoofdstuk 3 en 4	29 augustus 2005
- Scriptie concept versie 3 – Hoofdstuk 5	12 september 2005
- Scriptie concept versie 4 – Hoofdstuk 1 (en aanpassingen)	19 september 2005
- Scriptie concept versie 5 – Hoofdstuk 6	28 september 2005
- Scriptie concept versie 6 – Hoofdstuk 7 - conclusies	10 oktober 2005
- Aanpassingen	19 oktober 2005
- Inleveren scriptie	20 oktober 2005

Tabel 2.6 – Gegevensverwerking

2.4 Scriptie-indeling

In deze paragraaf wordt een korte doorkijk geschetst van de verwachtte indeling van de scriptie. Er wordt gestart met een scriptie-indeling in pagina's, gevolgd door een korte beschrijving per hoofdstuk.

Scriptie-indeling in pagina's

In onderstaande tabel is een indeling opgenomen, waarin is aangegeven hoeveel pagina's per hoofdstuk benodigd zullen zijn. Dit is een schatting waardoor de uiteindelijke hoeveelheid pagina's kan afwijken.

Hoofdstukken	Pagina's
[1] Inleiding + leeswijzer	5
[2] Mogelijkheden proceskwaliteit	10
[3] Wensen van de opdrachtgever	10
[4] Analyse	10
[5] Operationalisering	10
[6] Toetsing extern panel	5
[7] Conclusie en aanbevelingen	3 +
	53

Tabel 2.7 – Indeling in pagina's

H1: Inleiding

De inleiding zal hoofdzakelijk bestaan uit onderdelen opgenomen in hoofdstuk 1 van de onderzoeksopzet. Er zal gestart worden met de kaderstelling, om toe te lichten binnen welk kader het onderzoek uitgevoerd is. Dit zal gevolgd worden door de probleemstelling, waaruit de doelstelling geformuleerd zal worden. Ook de vraagstelling en de het begripskader zullen onderdeel uitmaken van dit hoofdstuk. Er wordt afgesloten met een leeswijzer.

H2: Mogelijkheden en beperkingen van proceskwaliteit

In het tweede hoofdstuk zullen de mogelijkheden en beperkingen van proceskwaliteit aan het licht worden gebracht. Met de in deze onderzoeksopzet opgenomen definities van proceskwaliteit en objectiviteit zal kritisch naar het formuleren van meerdere criteria bij de opdrachtverlening gekeken worden. Er zal achterhaald moeten worden welke mogelijkheden en beperkingen er opgelegd zijn bij het operationaliseren van proceskwaliteit.
Vanuit de literatuur is weinig geschreven over het exact hanteren van meerdere criteria. Ook de Richtlijn Werken en de ARW 2004 gaan niet concreet in op het feit hoe er nu exact omgegaan dient te worden met het formuleren van die criteria. Dit houdt in dat gemeenten zelf moeten beslissen welke criteria en hoe zij deze willen toepassen. Daarbij zijn ze gebonden aan onder andere de vanuit Europa opgelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze schrijven voor dat het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de gemeentelijke aanbestedingsprocedures in ieder geval objectief, transparant en non-discriminerend moeten zijn. In dit hoofdstuk zal op die betekenis worden ingegaan. Er dient namelijk onderzocht te worden met welke verplichtingen aanbestedende diensten van doen hebben bij het daadwerkelijk beoordelen van een aanbieding op meerdere criteria.
Bij het inzichtelijk maken van de verplichtingen, speelt jurisprudentie een grote rol. Dit betreft voornamelijk zaken waarbij opdrachtgevers meerdere criteria bij een aanbesteding hebben toegepast en een marktpartij zich daar niet aan kon conformeren. Uit de jurisprudentie is af te leiden hoe de wet- en regelgeving nu daadwerkelijk geïnterpreteerd dient te worden.
Aan de hand van voornoemde jurisprudentie, wet- en regelgeving en informatie opgedaan uit beschikbare literatuur, zal er een kader worden gevormd waarbinnen criteria zullen moeten worden opgesteld. Gebeurt dit buiten het kader, dan is de kans op arbitrage bij een aanbesteding nadrukkelijk aanwezig.

Naast de interpretatie van de wet door een rechter, kan er bruikbare informatie ontrokken worden aan deskundigen die dagelijks te maken hebben met aanbestedingsprocedures. De informatie onttrokken aan die personen zal gekoppeld worden aan de informatie uit het eerder opgestelde kader. Waar nodig zal het kader aangepast en bijgeschaafd worden om te komen tot een juridisch kader waarbinnen opdrachtgevers hun criteria dienen te formuleren teneinde proceskwaliteit operationaliseerbaar te maken.

H3: De wensen van de opdrachtgever

Na het beschrijven van de mogelijkheden en beperkingen van proceskwaliteit, zal er in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de criteria die binnen het - in het vorige hoofdstuk geschetste - juridische kader kunnen worden geformuleerd. Er zal geïnventariseerd worden op welke wijze gemeenten bezig zijn met het operationaliseren van proceskwaliteit. Welke problemen en aandachtspunten daar bij zijn te onderscheiden en hoe het operationaliseren van proceskwaliteit is verlopen bij reeds uitgevoerde projecten?
Er zal getracht worden een overzicht te geven van de problemen en vooral de wensen van de opdrachtgevers met betrekking tot het operationaliseren van proceskwaliteit. Er zal onderzocht worden welke criteria zij nu graag zouden willen toepassen, maar voor welke zij dit niet hebben gedaan.

Deze informatie zal beschikbaar komen door het afnemen van interviews en enquêtes. Voor de interviews zullen een beperkt aantal grote gemeenten worden benaderd. Het uitgangspunt is dat zij een dusdanig kennisniveau bezitten om op een correcte manier criteria te kunnen formuleren.
Uit deze criteria zullen relevante en onderscheidende criteria worden geformuleerd. Daarnaast zullen een groot aantal gemeenten worden benaderd middels een telefonische enquête. De uitkomsten hiervan zullen in dit

hoofdstuk worden beschreven. De verwachting is dat een beperkt aantal gemeenten ervaring heeft met het operationaliseren van proceskwaliteit. Getracht wordt helder te krijgen hoe zij het operationaliseren hebben vormgegeven. Met andere woorden: welke criteria hebben zij hebben toegepast en hoe hebben zij deze eventueel opgedeeld? Ook zal geïnventariseerd worden welke criteria niet zijn toegepast. Deze gegevens zullen worden gecombineerd met die verkregen van de grotere gemeenten.

Daarnaast zal aandacht worden geschonken aan het evalueren van een aantal reeds uitgevoerde en nog lopende projecten. Deze projecten – aangegeven in paragraaf 2.1 – zullen kort worden geëvalueerd op de operationalisering van proceskwaliteit. Er zal per project onderzocht worden welke criteria zijn toegepast, hoe deze zijn geformuleerd en hoe getracht is proceskwaliteit te operationaliseren, waarna in hoofdstuk 4 een start gemaakt kan worden met de analyse.

H4: Analyse van mogelijkheden en wensen.

In dit hoofdstuk zal een vergelijk worden gemaakt tussen de mogelijkheden van proceskwaliteit en de wensen van opdrachtgevers met betrekking tot het hanteren van die proceskwaliteit. Uit deze analyse moeten relevante en onderscheidende criteria worden gedestilleerd. Deze criteria zijn naar alle waarschijnlijkheid niet volledig toepasbaar. Dit houdt in dat er een onderscheid tussen wel en niet toe te passen criteria gemaakt kan worden. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat de goed te objectiveren criteria door een opdrachtgever bij een openbare aanbesteding worden toegepast.

Bij niet door een gemeente te objectiveren criteria kunnen er problemen ontstaan. Deze criteria zal een gemeente bij een aanbesteding niet toepassen. In dit hoofdstuk zal dieper op die objectiveringsproblemen worden ingegaan. Wat zijn die problemen en hoe zouden deze eventueel kunnen worden weggenomen. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gemaakt van de niet toe te passen criteria.

H5: Operationalisering

Hoofdstuk 5 gaat in op – zoals de titel al aangeeft – de operationalisering van proceskwaliteit. Deze operationalisering is nodig om niet toe te passen criteria alsnog te objectiveren. Er zal getracht worden de belemmering van de niet te objectiveren criteria weg te nemen. Dit zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden door de criteria anders te formuleren dan wel verder op te splitsen in subcriteria en bijbehorende aspecten. Wellicht blijkt uit jurisprudentie dat sommige criteria wel degelijk geobjectiveerd. kunnen worden.

H6: Toetsing

In hoofdstuk zes zullen de uitkomsten van het vorige hoofdstuk worden getoetst. Een deskundig panel geeft haar mening geven over de bevindingen die uit het vorige hoofdstuk naar voren zijn gekomen. Het panel zal aangeven of zij het eens is met de manier waarop er is geobjectiveerd is en kan verbeterpunten aangeven.

Waar nodig zal het panel aanvullende aanbevelingen doen over wellicht verder uit te werken onderdelen. Deze aanbevelingen zouden in een volgend onderzoek kunnen worden opgenomen.

H7: Conclusies en aanbevelingen

Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. Er zal geconcludeerd worden in welke mate en hoe er voldaan is aan de doelstelling. Aan de hand van de doelstelling zullen de uitkomsten van dit onderzoek worden beschreven. Hierbij zullen verschillende aandachtspunten worden besproken.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek zullen aanbevelingen gedaan worden over het hanteren van geoperationaliseerde proceskwaliteit bij de opdrachtverlening.