



Prestatiemeten en Past Performance

Cadet-Vaandrig J. Machielsen

PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

Bachelor eindopdracht ter afronding van de opleiding Civiele techniek te Universiteit Twente.

Auteur:

Naam: Cadet-Vaandrig J. Machielsen
Adres: Michiel de Ruyterlaan 23
5688CK Oirschot
Nederland

Telefoonnummer: +31(0)628699559

Email (NLDA): J.Machielsen@nlda.nl

Email (Prive): Machielsen.J@gmail.com

Begeleiders:

Dr. Ir. E. Dado

Nederlandse Defensie Academie, Breda

Mr. J.G. Huisman

Teamleider afdeling Verwerving, bedrijfsgroep V&B
Dienst Vastgoed Defensie, Utrecht

Versie 3.0

VOORWOORD

Hierbij presenteer ik u het onderzoeksrapport ter afronding van de bachelor opleiding Civiele Techniek aan de Universiteit van Twente. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is het verwerven van kennis binnen de bouwkundige aanbestedingswereld om daarmee vervolgens de Dienst Vastgoed Defensie te helpen met verbeteren van het aanbestedingsbeleid.

Aangezien het lastig is om tijdens de opleiding Civiele Techniek praktijkkennis op te doen met betrekking tot inkopen in de bouwkundige aanbestedingswereld, heb ik gekozen voor dit scriptie-onderwerp. Ik zag het als een mogelijkheid om me te verdiepen in een wereld waar ik nog nauwelijks iets vanaf wist. Met het oog op de toekomst hoop ik dat de opgedane kennis mij zal helpen bij het vervullen van mijn functie binnen het officierenkorps van Defensie.

Tijdens mijn onderzoek heb ik kunnen bouwen op de kennis en ervaring van enkele deskundigen op het gebied van inkopen die respectievelijk werkzaam zijn bij de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat en de Dienst Vastgoed Defensie. Bij dezen wil ik bedanken voor de hulp aan het onderzoek R. Oduber, S. van der Roest, S. Doornbos, J. Guntlisbergen en J. Haagmans. Daarnaast heb ik genoten van een intensieve begeleiding van mijn twee scriptiebegeleiders E. Dado en J.G. Huisman. Ook daarvoor mijn dank.

Breda, 20-02-2013,

Job Machielsen

SAMENVATTING

Inleiding

Deze samenvatting is geschreven in het kader van de bachelor eindopdracht voor de opleiding Civiele techniek aan de Universiteit Twente. In de samenvatting worden achtereenvolgens, de aanleiding van het onderzoek, het onderzoeksdoel, de hoofdvraagstelling, de onderzoeksmethode en de resultaten van het onderzoek behandeld.

Aanleiding

De afgelopen periode is gekenmerkt door sterke bezuinigingen op het defensiebudget. Door verschillende specialisten is al geconcludeerd dat bij verdere bezuinigingen Defensie onherstelbaar aangetast zal worden. Het is daarom van belang dat elk facet van de huidige bedrijfsvoering van Defensie wordt verbeterd op het gebied van effectiviteit en efficiëntie. Een facet van de bedrijfsvoering die voor verbetering vatbaar is betreft het aanbestedingsbeleid, en dan met name het selectieproces van potentiële opdrachtnemers bij projecten die worden uitgevoerd voor de Dienst Vastgoed Defensie (DVD). De toepassing van moderne instrumenten met betrekking tot het meten en utiliseren van kwaliteitsaspecten van potentiële opdrachtnemers in de selectiefase is daar nog niet aan de orde. Tot op heden heeft het “onderbuik gevoel” van de verwervingsfunctionaris nog steeds een sterke invloed op de uiteindelijke besluitvorming. De aanleiding van het onderzoek is dus om vast te stellen of de implementatie van een instrument wenselijk is. Het instrument wat hierbij geanalyseerd wordt is Prestatiemeten en Past Performance. (Bekkers, 2012)

Het onderzoeksdoel

Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de DVD ten aanzien van de vraag of het meetinstrument Prestatiemeten en Past Performance wenselijk is als selectiemethode voor opdrachtnemers door de DVD.

Een sleutelwoord bij de doelstelling van het onderzoek is wenselijkheid van de implementatie van het instrument. De voornaamste doelstelling van dit onderzoek is het analyseren of de toepassing van Prestatiemeten en Past Performance een aanvulling is op het huidige selectieproces. Verder wordt ook de geanalyseerd of het instrument toepasbaar is door DVD.

De hoofdvraagstelling

Is het wenselijk voor de DVD om het prestatie-meten en Past Performance in gebruik te nemen als methode voor de selectie van opdrachtnemers bij toekomstige bouwkundige projecten?

Onderzoeksmethode

Het onderzoeksobject is het instrument Prestatiemeten en Past Performance zoals is ontwikkeld door de Rijksgebouwendienst (RGD) en Rijkswaterstaat (RWS). Voordat de analyse van het instrument doelgericht kan worden uitgevoerd is een probleemanalyse uitgevoerd om te onderkennen welke behoefte de DVD daadwerkelijk heeft. Door vervolgens de analyse uit te voeren bij twee andere leden van opdrachtgeversforum in de bouw, namelijk de RGD en RWS, wordt het instrument geanalyseerd. Zowel de RGD als RWS zijn al gedurende een ruime periode bezig met de ontwikkeling van dit instrument.

Conclusie

Ter beantwoording van de hoofdvraagstelling wordt het volgende geconcludeerd. Prestatiemeten en Past Performance maakt de “onderbuikgevoelens” van de verwervingsfunctionaris tastbaar en inzichtelijk. Derhalve is de implementatie van prestatie-meten en Past Performance wel degelijk een toevoeging op de huidige selectiemethode van de DVD. Echter moet er op juridische gronden wel worden benadrukt dat de volledige toepassing van het instrument niet bij elke aanbestedingsprocedure mogelijk is.

Aanbeveling

Bij de toepassing van het instrument “Prestatiemeten en Past Performance” moet op gronden van juridische redenen de focus worden gelegd op de “onderhandse” aanbesteding of het raamwerkcontract. Enkel deze twee aanbestedingsprocedures geven de vrijheid om het instrument toe te passen. Daarbij is de toepassing van het instrument bij de raamwerk aanbestedingsprocedure het meest effectief.

Twee leden van het Opdrachtgeversforum in de bouw, de RGD en RWS, zijn een eigen ontwikkeling gestart van het instrument. Dit heeft als gevolg dat de Prestatiemeetgegevens die worden verzameld niet onderling verenigbaar zijn. Ook de DVD zal de toepassing van het instrument moeten aanpassen op de eigen bedrijfsvoering. Het is gewenst om rekening te houden met de mogelijkheid dat verschillende instrumenten in de toekomst verenigbaar zijn.

Doordat het instrument de prestaties van opdrachtnemers inzichtelijk maakt onafhankelijk van of deze nu positief zijn of negatief uitvalt, kan het instrument invloed hebben op de machtspositie tussen de opdrachtgevende en opdrachtnemende partij. Dit met name met het oog op de mogelijkheid om het instrument in te zetten als machtsmiddel. De RGD en RWS hebben beide een verschillende visie ten aanzien van dit onderwerp. Het is daarom essentieel dat de DVD voor optimale toepasbaarheid van het instrument een zuivere doelstelling voor ogen neemt met betrekking tot de inzet van Prestatiemeten en Past Performance als machtsmiddel.

BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Afkorting	Staat voor
DVD	Dienst vastgoed Defensie
RWS	Rijkswaterstaat
RGD	Rijksgebouwendienst
CDC	Commando dienstencentra
PVE	Programma van eisen
EMVI	Economische meest voordelige inschrijving
DMO	Defensie materieel organisatie
ATV	Aanvraag tot verwerving
EDA	European demolition association
Bao	Besluit aanbesteding overheidsopdrachten
ECA	Supervisor expertise centrum aanbesteden

Opdrachtnemers:	Bedrijven die een bepaald bouwproject zou kunnen realiseren, vaak aannemers, slopers of leveranciers van een bepaalde dienst.
Tendered:	Het online marktplaats voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid. Hier kan een overheidsopdrachtgever referenties raadplegen van een potentiële opdrachtnemer.
Een aanbesteding:	Aanbesteden is een georganiseerde manier van inkopen.
Aanbestedingsprocedure:	Dit is in feite een set van regels die de stappen van het begin tot eind omvatten van het plaatsen van een overheidsopdracht.
ranking:	Bij ranking wordt een kwaliteitsscore meegenomen in het selectieproces waarbij de kwaliteitsscore bepaald wordt door de eerder genoemde aanvullen selectiecriteria en de gemeten prestaties van een potentiële opdrachtnemers in het project uit het verleden.
Past Performance:	het benutten van in het verleden vergaarde Prestatiemeetgegevens ten behoeve van het aanbrenge van onderscheid tussen opdrachtnemers tijdens het selectieproces.
Present Performance	het benutten van in het heden vergaarde Prestatiemeetgegevens ten behoeve van het verbeteren van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het bouwproces.
Prestatiemeten:	Het op een kwantitatieve doch subjectieve manier meten van de geleverde prestaties met betrekking tot de kwaliteitsaspecten (A1 t/m A4 paragraaf 3.1) van een specifieke opdrachtnemer gedurende het bouwproces.
Gunning:	Het toewijzen van een leverantie, een aanbesteding of een bod.

INHOUD

Inleiding.....	12
Onderzoeksopzet	13
Deel 1: Probleemanalyse en vooronderzoek	19
1 Theorie en Begripsbepaling.....	20
1.1 De definitie van inkoop.....	20
1.2 het Inkoopproces.....	21
1.3 Aanbestedingsprocedures	22
1.4 Selecteren.....	23
1.5 Marktpositionering.....	24
1.6 Relevant Nederlands en Europees bouwrecht met betrekking tot de selectiefase	26
2 Analyse inkoopmethode DVD	27
2.1 Het Verwervingsproces	27
2.2 Regelgeving en portefeuille.....	30
2.3 Bijzonderheden bij de pre-selectie ende deskstudie.....	31
3 Prestatiemeten en Past performance	32
3.1 Het doel van Prestatiemeten en Past Performance	32
3.2 Werkwijze Prestatiemeten en Past Performance.....	33
3.3 Implementatie mogelijkheden van Prestatiemeten en Past Performance	34
3.4 Aandachtspunten en bijzonderheden	35
Deel 2: Praktijkanalyse Prestatiemeten en Past Performance.....	36
4 Praktijkanalyse Prestatiemeten en Past Performance	37
4.1 Informatievergaring.....	37
4.2 Rijkswaterstaat	38
4.2 Rijksgebouwendienst.....	40
Deel 3: Conclusie en aanbeveling.....	44
5 Conclusie	45
5.1 Deel 1: Probleemanalyse en vooronderzoek.....	45
5.2 Deel 2: Praktijkanalyse Prestatiemeten en Past Performance	47

5.3	Beantwoording van de onderzoeksvraag	48
6	Aanbeveling.....	50
6.1	Wettelijke mogelijkheden van Prestatiemeten en Past Performance	50
6.2	Uitvoering van Prestatiemeten en Past Performance	51
6.3	Invloeden van Prestatiemeten en Past Performance op de marktwerking.....	51
	Bibliografie	53
	Bijlage 1 voorbeeld DVD motiveringsdocument	55
	Bijlage 2 voorbeeld DVD verwervingsplan	57
	Bijlage 3 Voorbeeld vragenlijst RGD.....	63
	Bijlage 4 Interview transcripties.....	67

INLEIDING

Vanuit de defensiestaf bestaat vanaf de jaren negentig de wens om processen binnen defensie te standaardiseren. De achterliggende reden hiervoor is het feit dat defensie in toenemende mate wordt geconfronteerd met gecompliceerde crisisbeheersingsoperaties, intensivering van de integratie tussen de verschillende krijgsmachtdelen en intensivering van de bestaande samenwerkingsverbanden binnen de NAVO-, EU- en “partnership for peace” landen. (Defensiestaf, 2005)

De afgelopen periode is gekenmerkt door sterke bezuinigingen op verscheidenen overheidsorganen en in het bijzonder ook op defensie. Er wordt zelfs geconcludeerd dat de Nederlandse krijgsmacht bij verder bezuinigingen onherstelbaar wordt aangetast en niet meer in staat wordt geacht een internationaal militaire rol te spelen. (Bekkers, 2012) Het is daarom van belang dat er op elk facet van de defensieorganisatie wordt gekeken om de invulling van het bestedingspatroon zo optimaal mogelijk te maken.

Het huidige doctrine beleid van Defensie is een beleid wat functioneert en zeker zijn vruchten heeft afgeworpen. Er zijn echter facetten binnen deze doctrineren van de processen binnen Defensie die verouderd zijn en mogelijk voor verbetering vatbaar zijn. Het is dan ook essentieel dat deze doctrines worden herzien en verbeterd om optimale efficiëntie en effectiviteit te kunnen garanderen.

De huidige processen betreffende het aanbesteden van projecten door de Dienst vastgoed defensie (DVD) zijn een van de aandachtspunten die van belang kunnen zijn in deze herziening van doctrines. Zo gaf de DVD recentelijk aan dat op het gebied van selectie van opdrachtnemers ruimte is voor verbetering. Bij de selectie van opdrachtnemers voor projecten in de bouwsector wordt er volgens de huidige doctrine geen gebruik gemaakt van een meetinstrument voor de beoordeling van opdrachtnemers op proceskwaliteit. Met het oog op de benodigde bezuinigingen is hier verbetering mogelijk. (Dienst Vastgoed Defensie, 2012)

De Rijksgebouwendienst (RGD) en Rijkswaterstaat (RWS) maken echter wel sinds 2011 gebruik van een dergelijk meetinstrument. Net zoals de DVD zijn deze drie organisaties lid van het Opdrachtgeversforum Nederland. Deze organisaties maken gebruik van een Prestatiemeetinstrument om opdrachtnemers kwalitatief te kunnen beoordelen op de prestaties met betrekking tot het bouwproces. De inzet van een dergelijk meetinstrument zou voor de DVD een verbetering ten opzichte van de huidige werkwijze kunnen betekenen. (Rijksgebouwendienst, 2012)

Volgens verschillende projectmanagers bij de RGD is het Past Performance meetinstrument het potentiële meetinstrument voor de selectie van opdrachtnemers in de bouwsector voor alle leden van het opdrachtgeversforum Nederland. Aangezien de DVD ook lid is van het opdrachtgeversforum is het ook genoodzaakt om het instrument prestatie meten en het Past Performance concept te verkennen. (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011)

Dit hoofdstuk zal zich toespitsen tot de opzet van het onderzoek. De aanleiding van het onderzoek is het eerste punt van aandacht. Nadat de aanleiding van het onderzoek is gespecificeerd volgt een probleemanalyse, op basis waarvan de centrale probleemstelling van het onderhavige onderzoek wordt vastgesteld. Op basis van de probleemanalyse en de centrale probleemstelling wordt vervolgens de doelstelling van het onderzoek vastgesteld en gekoppeld aan een aantal onderzoeksvragen. Het laatste deel van dit hoofdstuk zal ingaan op de afbakening van het onderzoek.

Aanleiding

De huidige aanbestedingsprocedure die wordt gehanteerd door de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) vloeit voort uit de algemene defensiedoctrine “handboek verwerving Defensie”. Het handboek is een algemene doctrine die wordt gehanteerd bij elke aanbesteding die door Defensie wordt gedaan. Omdat de DVD alleen bouwkundige aanbestedingen doet is er een nieuwe doctrine ontwikkeld ten behoeve hiervan. Deze doctrine heet “handboek verwerving divisie vastgoed en beveiliging”. (DMO directie beleid, 2006) (Verwerving divisie vastgoed en beveiliging, 2012)

In het handboek verwerving wordt de werkwijze met betrekking tot het aanbesteden van bouwkundige projecten uitvoerig behandeld. Zo wordt in het handboek het proces beschreven vanaf de behoeftestelling tot aan de bewaking/nazorg en de archivering. Op het gebied van de “selectie van leverancier” (ofwel “opdrachtnemer”) wordt geen directe methode toegekend. De methode van selectie is volgens het handboek geheel afhankelijk van de aangestelde verwervingsfunctionaris. (Verwerving divisie vastgoed en beveiliging, 2012)

Vanuit de wens om vooral met goed presterende opdrachtnemers zaken te kunnen doen, bestaat de behoefte bij de DVD aan een instrument om deze opdrachtnemers te selecteren. Prestatiemeten in de vorm van Present Performance of Past Performance kan hierbij een bijdrage leveren. In de navolgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op zowel Present als Past Performance en Prestatiemeten. Een bruikbaar instrument hiervoor moet nog worden ontwikkeld waarbij als doelstelling zal moeten gelden dat:

- Het instrument de werksamenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers verzakelijkt en/of verbetert.
 - Het instrument simpel en effectief moet zijn met een beperkte meetlast en weinig extra administratieve lasten.
 - Het instrument bruikbaar is bij innovatieve contractvormen.
 - Het instrument juridisch toepasbaar is.
- (Dienst Vastgoed Defensie, 2012)

Deze wens om prestatiemeten te implementeren in het selectieproces vloeit voort uit een algemene trend die de laatste tijd waarneembaar is in de civiele bouwwereld. Tot op heden was het de selectie van opdrachtnemers vaak gebaseerd op de zogenaamde “financieel meest voordelige inschrijving”, ook wel beschreven als “de laagste prijs”. Echter is er momenteel een trend waarneembaar in de civiele bouwwereld richting de toepassing van de zogenaamde “economisch meest voordelige inschrijving” (EMVI) als belangrijkste selectiecriteria voor opdrachtnemers. Veel bestuurders, ambtenaren, inkopers en ondernemers zijn er van overtuigd dat er voordelen zitten aan toepassing van het EMVI selectiecriteria. Bij het EMVI selectiecriteria worden ook kwaliteitsaspecten meegewogen in de besluitvorming. De werkwijze van het EMVI selectiecriteria zal worden gespecificeerd in hoofdstuk 3 paragraaf 2.

PROBLEEMANALYSE

Uit gesprekken met verwervingsfunctionarissen bij de DVD komt naar voren dat er op dit moment nog geen gebruik wordt gemaakt van prestatiemeten voor de voorselectie van opdrachtnemers voor projecten in de bouwkundige sector. De verwervingsfunctionaris is dus genoodzaakt om de referenties die worden aangeleverd door de opdrachtnemer zelf, te gebruiken in zijn besluitvorming. Wanneer een bepaalde opdrachtnemer enkele negatieve prestaties heeft geleverd maar alleen zijn positieve resultaten aan de verwervingsfunctionaris overhandigd via bijvoorbeeld Tendered, is hij/zij volgens de wet verplicht deze te gebruiken in de besluitvorming. Er is dus geen instrument om eventuele “rotte appels” buiten het selectieproces van de DVD te houden. Het probleem wat hierdoor ontstaat, is dat de DVD nog steeds wordt gedwongen om samen te blijven werken met minder goed presterende opdrachtnemers, terwijl het wel mogelijk is deze uit het selectie proces te filteren. (Guntlisbergen, 2012) (Ministerie van Economische zaken, 2012)

Uit het bovenstaande kan de volgende centrale probleemstelling worden geformuleerd.

De DVD werkt tot op heden ongestructureerd ten aanzien van de selectie van opdrachtnemers en gebruikt geen instrumenten om slecht presterende opdrachtnemers buiten het selectieproces te houden. Het is onduidelijk of al ontwikkelde instrumenten, zoals de instrumenten “Prestatiemeten en Past Performance”, die momenteel toegepast worden bij RWS en RGD, geschikt zijn voor de toepassing bij de DVD.

Onderzoeksdoel

Nu de centrale probleemstelling van het onderhavige onderzoek is geformuleerd is kan onderzoek doel worden vastgesteld. Dit wordt gedaan aan de hand van enkele sleutelaspecten die in deze paragraaf achtereenvolgens worden behandeld.

Wenselijkheid

Bij het uitvoeren van het onderzoek zal allereerst worden gekeken naar de wenselijkheid van Prestatiemeten en de Past Performance methode bij de DVD. De DVD functioneert al een ruime tijd met zijn huidige selectiemethode. Door veranderingen aan te brengen in de huidige selectiemethode worden de gebruiken van de werknemer gewijzigd. Hierbij kunnen conflicten ontstaan. Het is daarom essentieel dat er wordt onderzocht of het instrument Prestatiemeten en Past Performance in de praktijk daadwerkelijk iets toevoegt ten opzichte van de huidige selectie methode. Dit is belangrijk omdat de nieuwe werkmethode moet worden geaccepteerd door de huidige verwervingsfunctionarissen werkzaam bij DVD.

Het selectieproces centraal

Het probleem dat bij de DVD speelt betreft vooral het selecteren van opdrachtnemers. Het selectieproces is slechts een klein onderdeel van het inkoopproces. Om het probleem goed te kunnen analyseren is het van belang dat het inkoopproces wel wordt behandeld maar dat er toch een duidelijke “inzooming” plaats vind bij de selectiefase.

Nederlandse en Europese wetgeving in de bouwwereld

Uit gesprekken met een expert op het gebied van Prestatiemeten en Past Performance is naar voren gekomen dat het instrument Past Performance nog enkele juridische problemen heeft. Is het instrument juridisch toepasbaar, is daarbij de grote vraag. Tot op heden is het nog lastig om Past Performance volledig te gebruiken in het selectie proces. Toch is binnen de RGD gestart met het toepassen van Prestatiemetingen. Dit omdat het gewenst is Past Performance en Prestatiemeten te introduceren in de huidige bouwwereld. Dit is gedaan met het oog op eventuele wijzigingen in de wetgeving die mogelijk de implementatie van het Past Performance en prestatiemeten wel volledig toepasbaar maken in de selectieprocedure. (Oduber, Past Performance door de RGD, 2012)

DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de DVD ten aanzien van de vraag of het meetinstrument Prestatiemeten en Past Performance wenselijk is als selectiemethode voor opdrachtnemers door de DVD.

Vanuit de doelstelling kan de volgende overkoepelende onderzoeksvraag worden afgeleid. Wanneer de volgende onderzoeksvraag is beantwoord zal het doel van het onderzoek behaald zijn.

ONDERZOEKSVRAAG

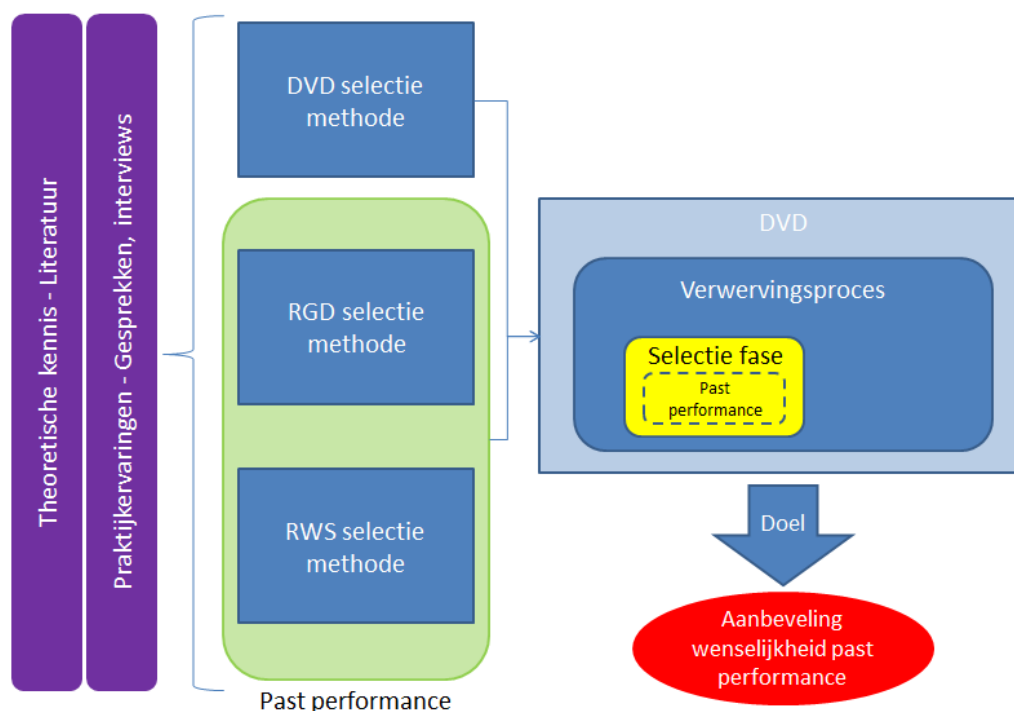
Is het wenselijk voor de DVD om het Prestatiemeten en Past Performance instrument in gebruik te nemen als methode voor de selectie van opdrachtnemers bij toekomstige bouwkundige projecten?

VERWACHTING VAN HET ONDERZOEKRESULTAAT

Vanwege het feit dat in de scriptie bij de behoeftestelling al wordt aangegeven dat de huidige werkwijze van de DVD op het gebied van leverancierselectie er onvoldoende aandacht besteed wordt aan het Prestatiemeten van verschillende leveranciers, wordt als resultaat van het onderzoek verwacht dat het toepassen van Past Performance door de DVD een verbetering is op de huidige werkwijze. Over de juridische toepasbaarheid kan echter nog geen verwachting uit worden gesproken omdat er aanvullend onderzoek is benodigd. De toepasbaarheid van het systeem is namelijk sterk onder invloed van het soort aanbestedingsvorm dat wordt gebruikt. De ene vorm maakt het gebruik in grotere mate mogelijk dan de andere vorm. (Dienst Vastgoed Defensie, 2012)

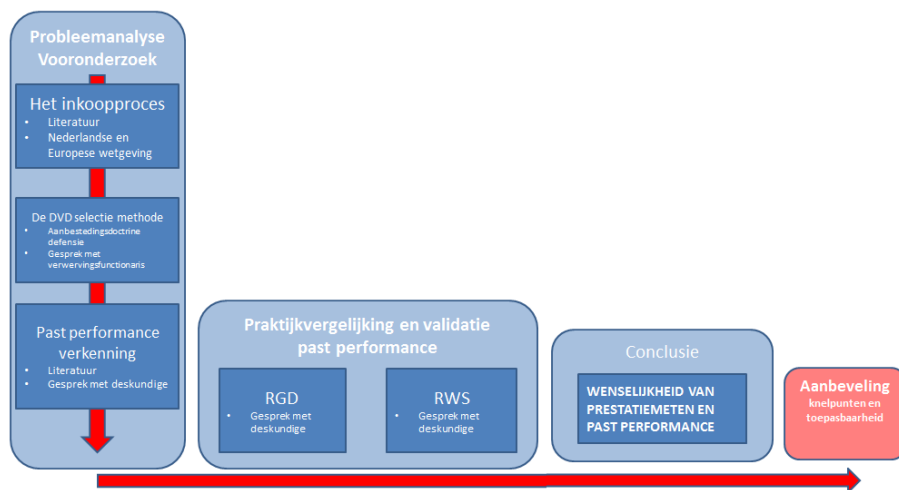
Focus op Past Performance

Bij het kijken naar de verschillende meetinstrumenten die mogelijk toepasbaar kunnen zijn door Defensie zal de focus liggen op Prestatiemeten en de Past Performance methode. Dit heeft als reden dat de methode al in gebruik is bij andere grote opdrachtgevers die tevens lid zijn van het Opdrachtgeversforum Nederland. Samenwerking met deze en andere organisaties behoort tot een van de mogelijkheden voor het toekomstig gebruik van Prestatiemeten en het Past Performance meetinstrument. Het Past Performance instrument kan namelijk worden voorzien van input door meerder organisaties.



Figuur 1 Het onderzoeksmodel

Bovenstaand figuur geeft de structuur van het onderzoek weer. In Figuur 1 is in het groene vak het onderzoeksobject weergegeven. Het betreft het onderzoeksobject Prestatiemeten en Past Performance bij zowel de RGD als RWS. In het theoretische deel wordt allereerst het Prestatiemeten en Past Performance instrument geanalyseerd om te kunnen begrijpen wat de doelstelling en werking van het instrument is. Parallel hieraan wordt de huidige praktijk van het selectieproces bij de DVD geanalyseerd en vergeleken met de werking van het Prestatiemeten en Past Performance instrument om zo tot de kern van het probleem te komen. Het doel van het onderzoek is het kijken of de implementatie van Prestatiemeten en Past Performance bij de selectiemethode van de DVD wenselijk is. Na de analyse van het instrument bij de RGD en RWS kan een juiste inschatting worden gemaakt van een mogelijke toekomstige vorm van het instrument voor de DVD. De praktische kennis over de selectiemethoden van de verschillende organisaties is verkregen door het houden van interviews met deskundigen die ervaring hebben met de verwerving van opdrachtnemers in de bouwsector. Daarnaast wordt de bestaande literatuur op het gebied van “inkopen” geanalyseerd. De volgorde van het onderzoek wordt weergegeven in Figuur 2.



Figuur 2 Het onderzoeksverloop

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag zal gebeuren aan de hand van een aantal deelvragen die voortkomen uit de verschillende delen van het onderzoek zoals weergegeven in Figuur 2.

DEEL 1: PROBLEEMANALYSE VOORONDERZOEK

Dit deel zal een verkenning van het onderzoeksprobleem beschrijven vanuit zowel de literatuur als de praktijk. Om doelgericht naar de doelstelling van het onderzoek te kunnen werken is het van belang dat zowel de huidige werkwijze van de DVD als het Prestatiemeten en Past Performance instrument wordt geanalyseerd. Daarnaast is het van belang dat er informatie wordt verzameld op het gebied van inkopen van diensten van opdrachtnemers, met name de informatie die betrekking heeft op het selectieproces van opdrachtnemers. Met behulp van deze informatie wordt het verloop van het onderzoek gestuurd en kan er een zuivere afbakening plaatsvinden. De belangrijkste sub vragen die zullen worden beantwoord zijn:

1. Hoe werkt het inkoopproces van leveranciers voor bouwprojecten volgens de literatuur?
 - 1.a. Wat is de basis van het inkoopproces?
 - 1.b. Wat is de rol van de selectiefase tijdens het inkoopproces?
 - 1.c. Welke fasen zijn er van belang met betrekking tot de implementatie van Prestatiemeten en Past Performance?
 - 1.d. Wat voor soort aanbestedingsprocedures zijn er te onderscheiden?
2. Hoe is de huidige werkwijze met betrekking tot de selectie van leveranciers voor bouwprojecten door de DVD?
 - 2.a. Hoe gaat het verwervingsproces volgens de defensiedoctrine?
 - 2.b. Hoe gaat het verwervingsproces volgens de praktijk?
3. Hoe is de huidige werkwijze met betrekking tot de selectie van leveranciers volgens het Prestatiemeten en het Past Performance meetinstrument?
 - 3.a. Wat is Prestatiemeten en Past Performance volgens de literatuur?
 - 3.b. Waarvoor worden Prestatiemeten en Past Performance gebruikt?
 - 3.c. Welke faciliteiten zijn er benodigd voor Prestatiemeten en Past Performance?
 - 3.d. Welke kennis is er benodigd voor Prestatiemeten en Past Performance?
 - 3.e. In hoeverre is Prestatiemeten en Past Performance juridisch toepasbaar?

De bovenstaande onderzoeksvragen worden beantwoord middels het verrichten van een literatuurstudie en interviews met belangrijke stakeholders.

DEEL 2: PRAKTIJKVERGELIJKING EN VALIDATIE PAST PERFORMANCE

Dit deel van het onderzoek richt zich op het valideren van het Prestatiemeten Past Performance instrument middels een analyse van de ervaringen die bij andere organisaties is opgedaan met Prestatiemeten en Past Performance systemen. Hierbij aandacht voor typische kenmerken van de desbetreffende organisaties in relatie tot de toepassing van Past Performance in het selectieproces. Op basis van de opgedane (generieke) kennis over het inkoopprocessen uit de literatuur en de specifieke kenmerken van organisaties in relatie tot de inzet van de Past Performance methode in hun selectieprocessen kan nu daadwerkelijk concreet worden gekeken wat de mogelijke impact is voor de DVD organisatie. Door de toepassingen van de Prestatiemeten en Past Performance methoden bij de verschillende organisaties naast elkaar te leggen wordt een eerste indruk verkregen wat de mogelijke voor- en nadelen zijn voor de DVD en de mogelijke aanpassingen die moeten plaatsvinden om Het Prestatiemeten en Past Performance toe te kunnen passen binnen de DVD. Hierbij ook aandacht voor de “wenselijkheid” (ofwel nut en noodzaak) van de toepassing van Past Performance voor de DVD. De belangrijkste sub vragen die zullen worden beantwoord zijn:

1. Hoe gaat het selectieproces in de praktijk bij respectievelijk de RGD en RWS?
2. Wat zijn de bijzonderheden met betrekking tot de vergelijking van de werkmethode van de RGD en RWS, op het gebied van Prestatiemeten en Past Performance?
3. Waarom was het voor deze bedrijven nuttig dan wel noodzakelijk om een Prestatiemeetinstrument in de vorm van Past Performance toe te gaan passen?

DEEL 3: ANALYSE EN CONCLUSIES

Nu de verschillende toepassingsvormen van het Prestatiemeten en Past Performance instrument in kaart zijn gebracht en de ervaringen van verschillende vergelijkbare organisaties zijn geïnventariseerd kan er worden gestart met het verrichten van de analyse waarbij het beantwoorden van de volgende vragen centraal staat:

1. Is het wenselijk voor de DVD om het Prestatiemeten en Past Performance concept in gebruik te nemen als de methode voor de selectie van opdrachtnemers voor de toekomstige bouwprojecten?
2. Is het Prestatiemeten en Past Performance meetinstrument toepasbaar door de DVD?

DEEL 4: ADVIESVORMING

In dit deel van het onderzoek worden de conclusies uit het vorige deel vertaald naar een aantal adviezen voor de DVD betreffende het mogelijke toekomstige gebruik van Prestatiemeten en Past Performance methoden in het selectieproces binnen bouwkundige projecten. Zowel de wenselijkheid als de toepasbaarheid van het Prestatiemeten en Past Performance instrument in het selectieproces zijn speerpunten in de adviesvorming. De belangrijkste sub vragen die zullen worden beantwoord zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de juridische toepasbaarheid van Prestatiemeten en Past Performance?
2. Wat is de invloed van Prestatiemeten en Past Performance op het samenwerkingsproces?

DEEL 1: PROBLEEMANALYSE EN VOORONDERZOEK

Om de relevante theorie rondom het inkoopproces te kunnen vergelijken, plaatsen en toepassen wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op theorie en een aantal termen geïntroduceerd. Hierbij speciale aandacht voor de juridische aspecten van het inkoopproces in de context van dit onderzoek. Dit hoofdstuk behandelt het gedeelte inkoopproces als onderdeel van de probleemanalyse en het vooronderzoek zoals weergegeven in figuur 2 van de onderzoeksopzet.

1.1 DE DEFINITIE VAN INKOOP

In de meeste bedrijven en organisaties, al dan niet met een commerciële doelstelling, is inkoop een erg belangrijke onderdeel van de bedrijfsvoering. Het is dan ook een breed en omvangrijk onderwerp en veel literatuur is hierover beschikbaar. In het algemeen kan gesteld worden dat het bij inkoop gaat over de inkoop van onderdelen en grondstoffen maar ook over, wat voor dit onderzoek belangrijker is, de inkoop van diensten van derden. Met diensten van derden wordt bedoeld, de activiteiten die door derden (leveranciers, aannemers, ingenieurbureaus) op contractbasis worden verricht. (Weele, 2007) Het begrip inkoop heeft dan ook verschillende definities. In de moderne literatuur wordt vaak de volgende definities gehanteerd:

“De bedrijfsfunctie die zorg draagt voor de benodigde grondstoffen, hulpstoffen en producten. Daarbij is het van belang dat deze goederen op het juiste tijdstip, in de vereiste hoeveelheden en in de juiste kwaliteit aanwezig zijn *tegen de laagste kosten*.” (Weele, 2007)

Met het onderzoeksdoel in het achterhoofd is de volgende definitie een betere visie op het begrip inkoop.

“Het van externe bronnen betrekken van alle goederen en diensten die nodig zijn voor de bedrijfsuitoefening, het bedrijfsonderhoud en de bedrijfsvoering, tegen de *voor de organisatie meest gunstige voorwaarden*.” (Knijf, 2012)

Een kenmerkend verschil tussen beide definities is dat bij het selectiecriterium gesproken wordt over respectievelijk “de laagste kosten” en “de meest gunstige voorwaarden”. Voor het onderhavige onderzoek is dit een wezenlijk verschil.

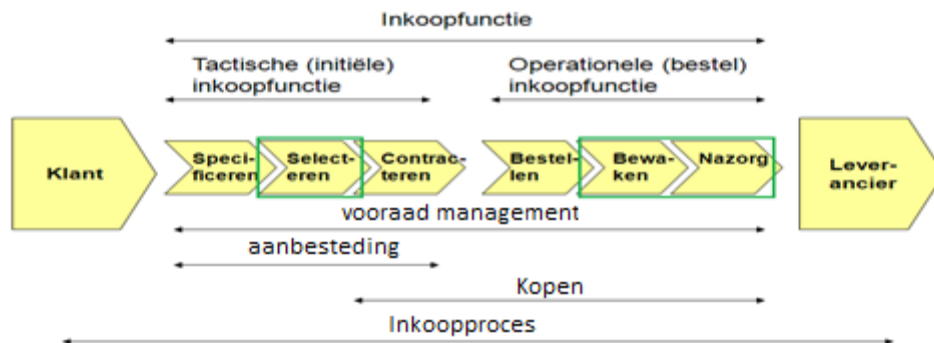
Volgens CBS-statistieken ligt het inkooptaandeel van de totale productie waarde voor bedrijven in Nederland op meer dan 60%. Dit betekent dat meer dan 60% van de zaken die in Nederland worden geproduceerd of aanbesteed voor meer dan 60% uit ingekochte grondstoffen, goederen en diensten bestaat. Ondanks het feit dat zaken steeds vaker worden uitbesteed blijft deze waarde redelijk constant. Specifiek voor de bouwsector ligt deze inkoopwaarde ten opzichte van de totale productiewaarde zelfs op 60-80%. (Weele, 2007) Hiermee wordt aangetoond dat het inkoopproces een essentieel onderdeel is van het productieproces.

Naast het begrip “inkoop” zijn er nog enkele overige begrippen die van toepassing zijn in het onderhavige onderzoek. De volgende lijst bestaat uit begrippen die een rol spelen bij het onderzoek: (Europees parlement, 2012)

- Een aanbesteding. Aanbesteden is een georganiseerde manier van inkopen. Van aanbesteding is sprake als meer partijen de gelegenheid krijgen een offerte voor een opdracht uit te brengen. De beschrijving van het inkoopproces is weergegeven in paragraaf 1.2.
- Aanbestedingsprocedure. Dit is in feite een set van regels die de stappen van het begin tot eind omvatten voor het plaatsen van een overheidsopdracht.
- Gunning. Het toekennen van een opdracht aan een leverancier. Hem wordt de opdracht gegund.

1.2 HET INKOOPPROCES

Het proces van inkopen is volgens de gangbare literatuur een vrij generiek proces zowel voor toepassing van de inkoop van grondstoffen, goederen als diensten. In deze paragraaf zal het inkoopproces verder uitgewerkt worden. Het onderstaande figuur is een weergave van het totale inkoopproces. Daarbij is met een omranding aangegeven welk gedeelte specifiek van belang is voor het onderzoek.



Figuur 3 Het inkoopproces

Het bovenstaande figuur geeft het inkoopproces weer zoals gepubliceerd in het boek “Grondslagen van inkoopmanagement”, geschreven door Prof. Dr. A.J. van Weele (Weele, 2007). De verschillende begrippen weergegeven in de figuur zullen hieronder verder worden toegelicht in de context van het doel van dit onderzoek. In de bovenstaande figuur is het generieke inkoopproces weergegeven. Vanuit dit generieke proces zal getracht worden een vertaling te maken naar de toepassing ervan in een bouwkundige aanbestedingscontext. Op een aantal fasen in het inkoopproces zal wat dieper worden ingegaan. Deze fasen zijn in het groen gemarkeerd.

- Klant: Dit is de opdrachtgevende partij die de behoefte heeft tot het uitvoeren van een bouwkundig project. (bijvoorbeeld de DVD)
- Specificeren: Dit betreft het specificeren van datgene wat er aanbesteedt zal gaan worden. Deze actie zal de aanbieders of opdrachtnemers aantrekken mits de gekozen aanbestedingsprocedure dat toelaat.
- Selecteren: Bij dit onderdeel van de functie wordt de meest geschikte opdrachtnemer geselecteerd.
- Contracteren: Het onderhandelen van condities en vervolgens contracteren van de opdrachtnemende partij.
- Bestellen: Het daadwerkelijk doen van de bestelling dan wel afnemen van de dienst.
- Bewaken: Het monitoren van het proces door of voor de opdrachtgever gezien.
- Nazorg en evaluatie: De ordernazorg, het afhandelen van claims, opdrachtnemer beoordeling, archivering en bijhouden leveranciers documentatie.
- Leverancier: De betreffende opdrachtnemer die het werk gaat uitvoeren.

1.3 AANBESTEDINGSPROCEDURES

Het soort aanbestedingsprocedure heeft grote invloed op de wijze van selecteren. Bij sommige aanbestedingsprocedures kan namelijk de selectiestap worden overgeslagen terwijl bij andere procedures er extra regels van toepassing zijn. De volgende aanbestedingsprocedures worden over het algemeen het meest gebruikt in de bouwwereld. Hierbij zijn de bijzondere aanbestedingsmethoden niet meegenomen in de analyse omdat de meeste aanbestedingen volgens deze vormen worden uitgevoerd. (Europees parlement, 2012)

- Europees aanbesteden. Europees aanbesteden is een vorm van aanbesteden volgens door de Europese Unie voorgeschreven procedures. Deze gelden voor alle overheden en nutssectoren in de Europese Unie. De regels en procedures zijn vastgelegd in twee Richtlijnen:
 - Richtlijn 2004/17/EG regelt "Europese" aanbestedingen in de nutssectoren (gas, water, licht en openbaar vervoer) (richtlijn nutssectoren)
 - Richtlijn 2004/18/EG regelt "Europese" aanbestedingen voor werken, leveringen en diensten voor overheden die geen nutssector zijn (algemene richtlijn).

Deze Richtlijnen zijn in Nederland omgezet in nationale wetgeving: het Besluit aanbesteding speciale sectoren (Bass) voor de nutssectoren en het Besluit aanbesteding overheidsopdrachten (Bao) voor alle andere overheden. Deze regelgeving is van toepassing zodra drempelbedragen (zie tabel 1) voor werken, leveringen of diensten worden overschreden. Voor inkopen boven dit drempelbedrag moet een aanbestedende dienst één van de voorgeschreven inkoopprocedures hanteren. Aangezien de grotere klanten binnen de Nederlandse bouwsector overheidsorganisaties zijn, is de onderstaande tabel van toepassing. De onderstaande tabel geeft de regels omtrent een "Europese" dan wel "nationale aanbesteding" weer. Zoals te zien is in tabel 1 worden de bouwkundige projecten gecategoriseerd in werken, leveringen en diensten. Deze onderverdeling wordt gehanteerd in de bouwwereld om een onderscheid aan te geven tussen verschillende soorten projecten. Werken zijn over het algemeen de grotere bouwkundige projecten zoals het bouwen of renoveren van bouwwerken. Leveringen zijn projecten zoals het aanbrengen van een nieuwe verwarmingsinstallatie. Diensten bestaan uit projecten zoals bijvoorbeeld schilderwerken. (Europees Parlement, 2009)

Tabel 1 Drempelwaarden voor Europees aanbesteden

	Werken	Leveringen	Diensten
Speciale sectoren	€ 5.000.000,00	€ 400.000,00	€ 400.000,00
Centrale overheid	€ 5.000.000,00	€ 130.000,00	€ 130.000,00
Decentrale overheid	€ 5.000.000,00	€ 200.000,00	€ 200.000,00

- "Uit de hand" aanbesteden. Hier wordt er direct een geschikte opdrachtnemer gevonden waarbij ook meteen het contract wordt voorgelegd en het werk wordt gegund. Er is verder geen selectieprocedure van toepassing.
- "onderhands" aanbesteden. Deze aanbestedingsprocedure kan worden opgedeeld in twee verschillende vormen, de "enkelvoudig onderhandse" en de "meervoudig onderhandse". Het verschil tussen beiden vormen is het aantal potentiële opdrachtnemers dat zal worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving. Bij een "enkelvoudig onderhandse" aanbesteding wordt slechts een potentiële opdrachtnemer uitgenodigd tot het doen van een aanbieding terwijl bij een "meervoudig onderhandse" aanbesteding meerdere potentiële opdrachtnemers uitgenodigd worden. De Bijzonderheid bij een "onderhandse" aanbesteding is dat bij deze procedure alleen potentiële opdrachtnemers een inschrijving mogen indienen wanneer zij worden verzocht dit te doen. Dit geldt voor zowel de enkelvoudige als de meervoudige "onderhandse" aanbesteding.

Hierbij kiest de opdrachtgever de participerende potentiële opdrachtnemers. Het kiezen van de potentiële opdrachtnemers is een pre-selectieproces wat een belangrijk onderdeel uit maakt van het onderhavige onderzoek. De “onderhandse” aanbesteding kan zowel Nationaal als Europees worden aanbesteed.

- *Openbaar aanbesteden.* Er wordt een algemene publicatie van de opdracht gedaan waarbij alle partijen die voldoen aan de geschiktheidseisen een inschrijving mogen plaatsen. Geschiktheidseisen zijn harde eisen waaraan voldaan moet worden door de opdrachtnemer. Deze eisen hebben verder geen invloed op het selectieproces, maar sluiten slechts een aantal opdrachtnemers uit tot toetreding als potentiële opdrachtnemer. Een voorbeeld van een geschiktheidseis is bijvoorbeeld certificering voor aanleg van elektra of geografische ligging. De inschrijving moet vervolgens worden beoordeeld door de opdrachtgevende partij. Evenals de “onderhandse” aanbesteding kan ook de “openbare aanbesteding” zowel Nederlands als Europees worden aanbesteed.
- *Raamwerkovereenkomsten.* Een overeenkomst met een of meerdere opdrachtnemende partijen om gedurende een periode de voorwaarden betreffende overheidsopdrachten vast te leggen. Pas nadat de raamwerkovereenkomst is voltooid kunnen opdrachten worden geplaatst naar inzicht van de opdrachtgever. In de overeenkomst zijn de voorwaarden voor gunning al vastgelegd. Op deze manier kunnen opdrachten direct gegund worden op basis van de voorwaarden die zijn vastgelegd in de overeenkomst.

Eventuele andere aanbestedingsprocedures zijn prijsvraag, de onderhandelingsprocedure en de concessieovereenkomst. Deze worden niet nader verklaard omdat deze minder vaak worden toegepast en daarnaast van bijzondere aard zijn. Daarnaast worden deze door de probleemeigenaar, de DVD, zelden tot nooit toegepast.

1.4 SELECTEREN

Bij een “meervoudig onderhandse” aanbestedingsprocedure is er maar een beperkt aantal potentiële opdrachtnemers dat een bieding mag indienen. Hierbij doorloopt de opdrachtnemer een preselectiefase voordat deze in staat wordt gesteld om een bieding voor te bereiden en in te dienen bij de opdrachtgever. Echter zijn er nog wel enkele aanbestedingsregels die specifiek van toepassing zijn voor dit type aanbestedingsprocedures. In paragraaf 2.3 worden deze verder toegelicht.

Nadat bij een “openbare” aanbestedingsprocedure de fase Specificeren is doorlopen zullen de opdrachtnemers beginnen met de oriëntatie op het te bouwen project. Dit houdt in dat de opdrachtnemer gaat kijken hoe deze invulling kan gaan geven aan het door de opdrachtgever verstrekte programma van eisen (PVE). Wanneer een potentiële opdrachtnemer interesse heeft in het project zal deze een inschatting moeten maken van de kosten. Hierbij is het belangrijk dat de vraagprijs die een potentiële opdrachtnemer voorstelt zo laag mogelijk is om de inschrijving zo interessant mogelijk te maken.

Volgens de literatuur bestaat de fase Selecteren van de opdrachtnemer uit een aantal enkele deelfasen. De eerste deel fase is de pre-kwalificatie van opdrachtnemers. Het doel van deze deel fase is het maken van een lijst met potentiële opdrachtnemers die in aanmerking komen voor het uitvoeren van het project. Voor het maken van deze lijst zal de opdrachtgever allereerst zijn geschiktheid eisen, die zijn gebaseerd op het PVE samen moeten stellen. Zoals is beschreven bij het onderdeel “openbaar aanbesteden” in paragraaf 1.3 hebben deze geschiktheidseisen geen invloed op het selectieproces. De opdrachtgever dient vervolgens een verzoek tot informatie in bij de pre-potentiële opdrachtnemers die voldoen aan de geschiktheidseisen. Door middel van dit verzoek vraagt de opdrachtgever algemene informatie over de desbetreffende opdrachtnemer. Deze algemene informatie kan bestaan uit informatie over de financiële situatie, klantreferenties, leveringsvoorwaarden etc. Aan de hand van deze algemene informatie wordt de lijst met potentiële

opdrachtnemers vastgesteld. De potentiële opdrachtnemers worden vervolgens uitgenodigd om een inschrijving in te dienen.

Nadat de inschrijvingen zijn ontvangen door de opdrachtgever worden de offertes met elkaar vergeleken. Dit is een aparte deel fase in het selectieproces dat de vergelijkingsfase wordt genoemd. Wat voor soort vergelijkingsmethode een bedrijf gebruikt is variabel. Het soort vergelijkingsmethode is sterk afhankelijk van de doelstellingen van de organisatie. Zo heeft de ene organisatie er baat bij om te vergelijken op basis van prijs en de andere op basis van kwaliteit. Na het doorlopen van deze deel fase zal één opdrachtnemer worden uitgekozen waarmee de volgende deel fase wordt doorlopen, namelijk de onderhandelingsfase. Vaak wordt de potentiële opdrachtnemer met de laagste inschrijving gekozen. Wanneer de potentiële opdrachtnemers in dezelfde prijscategorie zitten wordt er vaak loting toegepast.

De onderhandelingsfase vindt vooral plaats tussen de gekozen opdrachtnemer en de opdrachtgever over het uit te voeren werk. Het doel van deze fase is te komen tot een overeenkomst waarmee beide partijen volledig akkoord gaan. Een tweede potentiële opdrachtnemer wordt hier echter nog wel achter de hand gehouden om toch voldoende concurrentie in het proces aanwezig te hebben. In dit stadium tracht de opdrachtgever geen uitspraken of concessies te doen waardoor verplichtingen zou kunnen ontstaan jegens opdrachtnemer.

In de bouwwereld wordt vaak een contractvorm gehanteerd waarbij de opdrachtgever inkoopt op basis van een vaste prijs. Men noemt dit “uitvoering door aanneming”. Dit betekent dat de opdrachtgever de opdracht geeft tot levering van het product tegen een vooraf overeengekomen vaste prijs. Deze contractvorm heeft voor zowel de opdrachtgever als voor de opdrachtnemer enkele voor- en nadelen.

Het voordeel voor de opdrachtgever is dat hij precies waar hij financieel aan toe is. Er hoeven vaak geen verrekeningen plaats te vinden na levering van het product en alle risico voor de levering komt voor rekening van de opdrachtnemer. Ook heeft de opdrachtgever de garantie dat het project op een bepaalde datum wordt opgeleverd.

Voor de opdrachtnemer heeft het feit dat de prijs vast ligt ook enkele effecten op zijn gedrag. De opdrachtnemer zal op een zo efficiënt mogelijke manier de opdracht uitvoeren om aldus een zo groot mogelijke winstmarge te realiseren. Daarnaast zal deze trachten de opdracht zo snel mogelijk binnen de afgesproken termijn uit te voeren en het product op te leveren.

Echter zijn er voor deze contractvorm ook enkele nadelen te benoemen. Soms komt het voor dat de opdrachtgever door een tekort aan technische expertise moeilijkheden heeft met de redelijkheid van een door de opdrachtnemer aangeboden prijs te beoordelen. Om deze reden is het verstandig om in dit soort situaties bij enkele opdrachtnemers een offerte aan te vragen. Daarnaast vraagt deze contractvorm veel voorbereiding van de kant van de opdrachtgever want het vereist dat de opdrachtgever een gedetailleerde PVE opstelt. In sommige gevallen ontbeert de opdrachtgever voldoende kennis, tijd en/of capaciteit om een goed PVE op te stellen en wordt de opdrachtgever tijdens het bouwproces geconfronteerd met extra kosten als gevolg van meerwerkverrekeningen. Een ander belangrijk nadeel voor de opdrachtgever is dat de opdrachtgever niet weet welke opdrachtnemer de bieding zal gaan winnen een lage bieding ofwel inschrijvingsprijs garandeert niet de “beste opdrachtnemer” en aldus is de opdrachtgever niet zeker of de beste kwaliteit geleverd gaat worden. (Weele, 2007)

1.5 MARKTPositionERING

Het is voor een verwervingsfunctionaris belangrijk om tijdens het inkoopproces voortdurend te peilen wat de machtspositie is van de opdrachtgever ten opzichte van de opdrachtnemer. Door de inkoopstrategie af te stemmen op de machtspositie ten opzichte van de opdrachtnemer ontstaat er vaak een beter eindresultaat. Op het gebied van marktpositionering zijn twee theorieën van belang, de “inkoopportfolio” en de “accountportfolio”.

Het inkoopportfolio is een hulpmiddel voor een opdrachtgevende partij ("de inkoper") om de inkoopstrategie te bepalen. Terwijl het accountportfolio een hulpmiddel is voor de opdrachtnemende partij. Beide portfolio's

bepalen het type project. Verder in dit hoofdstuk worden beide portfolio's verder behandeld.



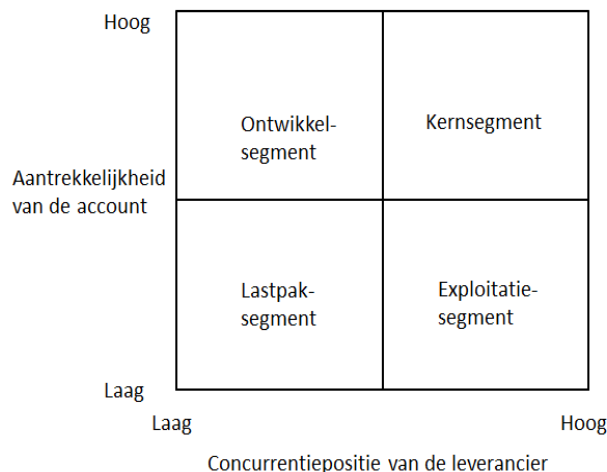
Figuur 4 Inkoopportfolio volgens Kraljic

resultaat, terwijl wanneer het financieel resultaat hoog is, een intensieve communicatie erg verstandig is om de kans op falen van het project te verkleinen.

Zoals te zien is in figuur 4 zijn de routineproducten de opdrachten waarbij de inkoper de grootste macht heeft. Daartegenover staat een strategisch product. Dit zijn de opdrachten waarbij de leverancier de grootste machtspositie heeft. (Gelderman)

Het soort product dat je als opdrachtgevende partij aanbiedt is bepalend voor de inkoopstrategie die de verwervingsfunctionaris gaat gebruiken. In figuur 4 staat weergegeven wat voor een strategie het beste bij een bepaalde productsoort past. Het inkoopportfolio is vooral belangrijk voor de kant van de opdrachtgever ("inkoper"). Naast het inkoop portfolio voor de opdrachtgever is er ook een hulpmiddel voor de

opdrachtnemer. Dit hulpmiddel heet de account-portfolio en is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5 De accountportfolio

Dit is de manier waarop een opdrachtnemer naar de opdracht die de opdrachtgever aan bied kan kijken. Het kernsegment is waar een opdrachtnemer het meeste interesse in heeft. Het betreft dan de interessante opdrachten die graag worden aangenomen. Dit komt omdat de opdrachtnemer een grote machtspositie heeft bij dit segment. Het kernsegment betreft de opdrachten waarin de opdrachtnemer is gespecialiseerd. Met deze specialisatie probeert een opdrachtnemer zichzelf te onderscheiden van andere opdrachtnemende partijen.

Daartegenover staat het lastpaksegment. Dit betreft de kleine minder belangrijke klusjes waarbij de opdrachtgever vaak als lastig wordt

ervaren. Er valt relatief weinig te verdienen aan deze opdrachten maar daarnaast zijn deze opdrachten tevens relatief simpel waardoor er veel opdrachtnemers zijn die het kunnen uitvoeren.

Het ontwikkelsegment betreft de projecten die als complex worden ervaren maar toch erg gewenst zijn voor de opdrachtnemer. Bij dit soort projecten is er veel concurrentie tussen opdrachtnemers. Er valt veel te verdienen aan de opdracht terwijl deze relatief simpel is om uit te voeren. Doordat de opdracht van een niet complexe aard is, zijn er veel potentiële opdrachtnemers. Kortom veel te verdienen en hoog concurrentie niveau, dus een laag machtsverhouding ten opzichte van de opdrachtgever.

Als laatste het exploitatiesegment. Dit zijn ook projecten die van complexe aard zijn, maar in vergelijking met ontwikkelsegment zijn dit projecten die relatief weinig op leveren. Dit type opdracht is minder populair bij de opdrachtnemers die capabel genoeg zijn om ze uit te voeren. Dit betekent vervolgens een vergroting van de macht voor de opdrachtnemer. (NEVI-Perspectieve BV)

Wanneer de bovenstaande theorie wordt gebruikt voor het bepalen van de inkoopstrategie is het van belang dat er ook een inschatting wordt gemaakt van de grootte van de opdrachtnemende partij. Voor een klein tot midden grote opdrachtnemer kan een renovatie van een middelgroot appartementen complex een erg gewenst project zijn, terwijl voor een grote aannemer zoals Heijmans dit een routineklus is. De grootte van een opdrachtnemende partij heeft erg veel invloed op de machtspositie.

Aan de opmaak van zowel de inkoopportfolio als de accountportfolio valt op dat beide figuren dezelfde vorm hebben. De reden dat dit zo is weergegeven is het feit dat beide portfolio's over dezelfde indeling gaat. Het verschil tussen beide portfolio's is de optiek van waaruit wordt gekeken. De inkoopportfolio is bestemd voor de opdrachtgever en de accountportfolio is bestemd voor de opdrachtnemer. Het strategische product valt bijvoorbeeld samen met het kernsegment en het knelpuntsproduct valt samen met het exploitatiesegment. Een belangrijke conclusie die te trekken is op basis van de bovenstaande theorie is dat de beste samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer plaatsvindt als beide partijen de opdracht in hetzelfde segment indelen. Dat wil zeggen dat wanneer bijvoorbeeld de opdrachtnemer de opdrachtgever in het lastpaksegment indeelt en de opdrachtgever de opdracht zelf als routineproduct aanprijst, er naar alle waarschijnlijkheid een effectieve samenwerking zal plaatsvinden. Dit geldt op dezelfde manier voor de andere segmenten. Zoals algemeen bekend is bevindt de bouwwereld zich op dit moment als gevolg van de monetaire crisis - in een verslechterende situatie. Een verschijnsel wat zich momenteel voordoet is dat opdrachtnemers die normaal vooral projecten uitvoeren die zich in het kernsegment bevinden ook projecten gaan doen die in het lastpaksegment zitten. De reden hiervoor is dat door de beperkte hoeveelheid werk een opdrachtnemer zich genoodzaakt voelt om ook de minder interessante klussen aan te pakken.

1.6 RELEVANT NEDERLANDS EN EUROPEES BOUWRECHT

De belangrijkste wetregels die van invloed zijn op het selectieproces zijn opgenomen in de Nederlandse en Europese aanbestedingswetten. Eén van de belangrijkste wetregels waarmee rekening moet worden gehouden is de regel dat de opdrachtgever bij het selectieproces wettelijk gezien niet-discriminerend mag handelen volgens artikel 1.8, 1.12 en 1.15 van de Nederlandse aanbestedingswet en art. 1.5, 1.10 en 1.14 volgens de Europese aanbestedingswet. Daarnaast is de opdrachtgevende partij verplicht om eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen te stellen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht volgens artikel 1.13 lid 1 en art 1.16 lid 1 uit de Nederlandse aanbestedingswet en artikel 1.15 en 1.16 uit de Europese aanbestedingswet. Hierbij is er dus geen ruimte voor het stellen van specifieke eisen aan de manier van presteren van een opdrachtnemende partij zonder discriminerend te werk. Als laatste mag een opdrachtgever geen onderscheid maken naar nationaliteit tussen verschillende bedrijven. Dit is vooral van toepassing bij een "Europees openbare aanbesteding" volgens artikel 2.10 uit de Europese aanbestedingswet. (Ministerie van Economische zaken, 2012)

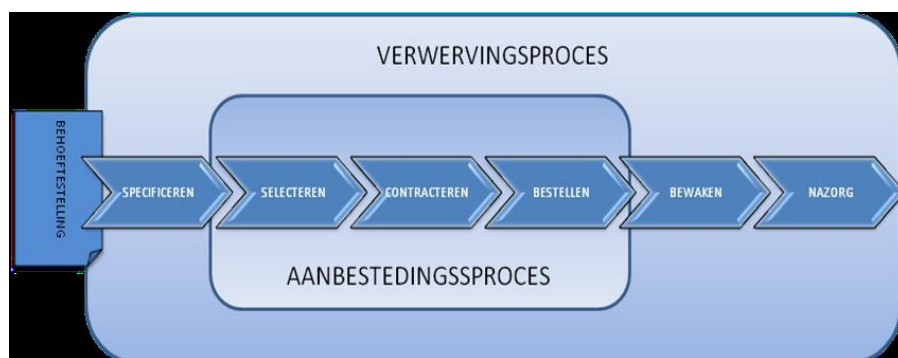
2 ANALYSE INKOOPMETHODE DVD

In dit hoofdstuk wordt de huidige praktijk van het selecteren van opdrachtnemers bij de DVD geanalyseerd. Dit hoofdstuk spitst zich toe op zowel de theoretische als de praktische aspecten van de huidige DVD selectiemethode volgens de defensiedoctrine, bestaande literatuur en de ervaring van enkele senior verwervingsfunctionarissen werkzaam bij DVD directie Zuid. Deze onderzoeksstap maakt deel uit van de probleemanalyse en vooronderzoekfase. (Verwerving divisie vastgoed en beveiliging, 2012) (DMO directie beleid, 2006) (Guntlisbergen, 2012)

De aanbestedingsprocessen binnen Defensie worden uitgevoerd volgens een vaste doctrine. De doctrine die als referentie in dit hoofdstuk is gebruikt voor de analyse is de RIG 09-001 Verwerving VB versie 2.0 (d.d. 30-3-2012). Deze doctrine is afgeleid van de overkoepelende algemene defensiedoctrine Handboek Verwerving Defensie. De RIG verwerving is enkel toepasbaar voor gebruik bij DVD.

Het verwervingsproces bij Defensie bestaat uit een aantal deelfasen zoals weergegeven in Figuur 6. In Figuur 6 is apart het deel van het verwervingsproces gemarkeerd dat behoort tot het aanbestedingsproces. Het weergegeven verwervingsproces dat door defensie wordt gehanteerd is vrijwel identiek aan de indeling volgens het inkoopproces zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde is geweest.

2.1 HET VERWERVINGSPROCES



Figuur 6 Het verwervingsproces gehanteerd door de DVD

De eerste fase van het verwervingsproces is de specificatiefase. Hier wordt het project zoveel mogelijk gespecificeerd. De verwervingsfunctionaris start de specificatiefase op door een aanvraag tot verwerving (ATV) in te dienen. In het ATV staan nagenoeg alleen de functionele eisen waaraan het project moet voldoen. Vervolgens wordt het bestek gemaakt door een projectteam van specialisten werkzaam bij de DVD. Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Bij een traditioneel bestek wordt het gehele project tot in detail uitgeschreven. Hierbij wordt aangegeven hoe het project tot in detail uitgevoerd moet worden, wat voor materialen er gebruikt moeten worden, wanneer het project klaar moet zijn, etc. De opdrachtnemer heeft hierbij beperkte vrijheid en creatieve inbreng. Daar staat een modern innovatief bestek tegenover. Hierbij worden nagenoeg alleen de functionele eisen voorgeschreven. Er wordt een kader gegeven waarbinnen de opdrachtnemer de opdracht moet uitvoeren. Bij het samenstellen van het bestek moet de DVD er wel voor zorgen dat alle potentiële opdrachtnemers gelijke kansen hebben. Het is wettelijk niet toegestaan om eisen te stellen waarbij een bepaalde opdrachtnemer het voordeel heeft. (Ministerie van Economische zaken, 2012) Tot op heden is het bij de DVD gebruikelijk om vooral gebruik te maken van een traditioneel bestek bij het aanbesteden van een project. Echter in de toekomst is de DVD van plan meer te gaan aanbesteden middels innovatieve bestekken. Bij een innovatief bestek is, in tegenstelling tot het traditionele bestek, de opdrachtnemende partij degene die de detaillering van het project ontwerpt. De opdrachtgever geeft een kader van functionele eisen waarbinnen de opdracht moet worden uitgevoerd en selecteert vervolgens de

opdrachtnemer met het beste ontwerp. Afhankelijk van de grootte van het project wordt het “uit de hand”, “onderhands” of openbaar aanbesteed zoals is weergegeven in paragraaf 1.3.

Allereerst start de verwervingsfunctionaris die de leiding heeft over de aanbesteding, naast het opstellen van de functionele eisen, met het vaststellen van een lijst geschiktheidseisen die van belang zijn voor de pre-selectiefase van het onderhavige project. Het samenstellen van de geschiktheidseisen gebeurt bij elke aanbestedingsvorm. Bij de DVD wordt voor ieder afzonderlijk project een set geschiktheidseisen vastgesteld die specifiek voor dat project gelden. Veel gebruikte geschiktheidseisen zijn, zoals beschreven in paragraaf 1.3, de geografische ligging van een opdrachtnemer of de certificering die een opdrachtnemer bezit. Ook worden vaak selectiecriteria gebruikt die een relatie hebben met de ervaring van de opdrachtnemer met een bepaalde bouwmethode of bepaald onderdeel van het project. Voor de verwervingsfunctionaris is het vaststellen van de selectiecriteria het balanceren tussen wat gewenst is en wat er juridisch mogelijk is, omdat, zoals eerder al is aangegeven, de opgestelde geschiktheidseisen geen discriminerende werking mogen hebben. Nadat de lijst met geschiktheidscriteria is samengesteld kan de preselectiefase beginnen. De preselectiefase is echter niet bij elke aanbestedingsvorm hetzelfde.

“UIT DE HAND” EN “ONDERHANDS” AANBESTEDEN

Bij een “uit de hand” of “onderhandse” aanbesteding wordt een deskstudie gedaan naar een aantal pre-potentiële opdrachtnemers die het project kunnen uitvoeren (de preselectiefase). Deze deskstudie wordt uitgevoerd met het inkoopportfolio van Kraljic in het achterhoofd. De verantwoordelijkheid over welke opdrachtnemers worden uitgekozen in de preselectiefase is geheel toebedeeld aan de desbetreffende verwervingsfunctionaris. Uit gesprekken met enkele verwervingsfunctionarissen, werkzaam bij de DVD, blijkt dat de deskstudie een substantieel gehalte van “onderbuik gevoel” heeft. Vaak worden opdrachtnemers uit een eerder succesvol samenwerkingsverband opnieuw uitgenodigd. Welke opdrachtnemers dat zijn kan per verwervingsfunctionaris totaal verschillend zijn. In de preselectiefase is nog niet aan de orde of een pre-potentiële opdrachtnemer aan de geschiktheidseisen voldoet. Nadat de verwervingsfunctionaris een lijst van ongeveer 6 pre-potentiële opdrachtnemers heeft samengesteld kan er worden begonnen met het preselectieproces. Wanneer een opdrachtnemer niet voldoet aan een van de geschiktheidseisen valt deze automatisch af en blijft er een beperkte lijst van potentiële opdrachtnemers over. Het komt zelden voor dat geen enkel bedrijf voldoet aan de geschiktheidseisen. Echter als dit wel het geval is worden de geschiktheidseisen aangepast of er moet een nieuwe deskstudie met een bredere scope worden uitgevoerd. Het preselectieproces wordt gedocumenteerd middels een motiveringsdocument waarvan een voorbeeld is gegeven in bijlage 1. (Guntlisbergen, 2012)

OPENBAAR AANBESTEDEN

Wanneer de aanbestedingsvorm “openbaar aanbesteden” is, wordt er geen deskstudie uitgevoerd naar pre-potentiële opdrachtnemers. De reden dat de deskstudie achterwege wordt gelaten is het feit dat de wens tot een “openbare aanbesteding” wordt gepubliceerd. De verwervingsfunctionaris maakt de ATV openbaar bekend waarna vervolgens de opdrachtnemers zichzelf kunnen inschrijven. Vervolgens wordt er getoetst op de geschiktheidscriteria waardoor een aantal pre-potentiële opdrachtnemers afvallen, zoals bij het “uit de hand” of “onderhands” aanbesteden. (Guntlisbergen, 2012)

Nadat de preselectiefase is voltooid worden de overgebleven potentiële opdrachtnemers verzocht tot het plaatsen van een aanbieding voor het uit te voeren project. Dit is onderdeel van de selectiefase. Omdat de ATV onvoldoende informatie bevat voor het maken van een gedegen aanbieding op de uit te voeren opdracht maakt de verwervingsfunctionaris een verwervingsplan en overhandigd deze aan de potentiële opdrachtnemers.

De verwervingsfunctionaris maakt het verwervingsplan aan de hand van een verwervingsstrategie welke is gebaseerd op de theorieën over marktpositionering die zijn weergegeven in paragraaf 1.5. De volgende zaken moeten aanwezig zijn een in verwervingsplan (Verwerving divisie vastgoed en beveiliging, 2012):

- de bruikbaarheid van bestaande (raam)contracten;
- de aard van de behoefte (nadere specificering van de inhoud van het project);
- de financiële omvang;
- een risicoanalyse;
- de gewenste uitvoeringstermijn;
- de toepasselijkheid van hogere regelgeving, zoals het Besluit Aanbesteding Overheidsopdrachten 2005 en EDA-richtlijnen;
- de politieke gevoeligheid;
- de potentiële markt (weergave van het aantal inschrijvers);
- specifieke kenmerken van de opdracht;
- de voorgeschreven certificering/kwalificering;
- de evt. geregistreeerde Past Performance;
- de geografische ligging;

Zo kunnen de potentiële opdrachtnemers duidelijk zien wat er verwacht wordt. Daarnaast wordt het preselectieproces weergegeven zodat alle potentiële opdrachtnemers op een transparante wijze kunnen zien hoe het preselectieproces is uitgevoerd. In de selectiefase wordt de definitieve opdrachtnemer verkozen. Door vergelijking van de aanbiedingen die de potentiële opdrachtnemers plaatsen wordt vervolgens een definitieve opdrachtnemer geselecteerd. Bij de DVD is tot nu toe “de laagste prijs” het selectie criterium geweest dat leidend is in de selectiefase.

In bijlage 2 is een voorbeeld weergegeven van een verwervingsplan wat wordt gehanteerd door de DVD. Bij het verwervingsplan dat is weergegeven in de bijlage is slechts een door één potentiële opdrachtnemer (consortium van twee bedrijven) een aanbieding gedaan. Uit het selectieproces is gebleken dat de overige potentiële opdrachtnemers onvoldoende certificering of ervaring hadden waardoor zij niet voldeden aan de geschiktheidseisen. De aanbesteding in het verwervingsplan weergegeven in de bijlage is later mislukt omdat het tijdsbestek waarop het project voltooid moest worden te kort was. Door het korte tijdsbestek was het risico tot het maken van verlies te groot voor de opdrachtnemende partij en ging de selectiefase niet over tot de contractfase.

Nadat de selectiefase is doorlopen wordt er gestart met de fase Contracteren gevolgd door respectievelijk de fasen Bestellen, Bewaken en Nazorg. Voor het onderhavige onderzoek zijn de fasen Contracteren en Bestellen minder van belang en daarom zal er ook niet worden verdiept in deze fasen. Wat nog wel van belang is voor het onderzoek is de fase Nazorg. In de nazorgfase vindt namelijk een van de belangrijkste aspecten van het onderhavige onderzoek plaats, namelijk het Prestatiemeten. Bij deze Prestatiemeting wordt de kwaliteit opdrachtnemende partij door de opdrachtgevende partij getoetst. De Prestatiemeting vindt bij de DVD voornamelijk plaats bij de “grotere” aanbestedingen. Hierbij moet echter worden vermeld dat ondanks dat een vorm van Prestatiemetingen al wordt uitgevoerd door de DVD er vervolgens geen gebruik wordt gemaakt van de hieruit verkregen informatie. Volgens enkele senior verwervingsfunctionarissen is het op dit moment juridisch niet mogelijk om de gemeten prestaties ook daadwerkelijk te gebruiken als input bij het preselectieproces. (Guntlisbergen, 2012) De reden hiervoor is het feit dat de opdrachtgevende partij volgens

het aanbestedingsrecht verplicht is alle opdrachtnemende partijen op een gelijke niet-discriminerende wijze te behandelen zoals is beschreven in paragraaf 1.6.

2.2 REGELGEVING EN PORTEFEUILLE

Voor een overheidsorganisatie, zoals de DVD, zijn aanvullende regels van toepassing zoals beschreven in paragraaf 1.2. Bij de kleinere projecten wordt vaak “uit de hand” of een “enkelvoudig onderhandse” aanbesteding gedaan. Dit is de eenvoudigste manier zonder (pre-)selectiefase waarbij twee partijen, de opdrachtgevende en de opdrachtnemende partij, samen tot overeenkomst komen. Het is wettelijk vastgesteld dat bij projecten (werken) met een budget groter dan € 5.000.000 Europees openbaar aanbesteed moet worden. (DVD directie Zuid, 2011) Figuur 7 geeft de grenzenwaarden waarop de DVD haar te kiezen aanbestedingsvorm hanteert weer. van de DVD weer. (Verwerving divisie vastgoed en beveiliging, 2012).

Tabel 7 Aanbestedingsgebruiken van de DVD

	Werken		Leveringen		Diensten		
	Bestelopdracht/ gunning uit de hand	PL	Bestelopdracht/ gunning uit de hand	PL	Bestelopdracht/ gunning uit de hand	PL	
€ 1.250							
	Enkelvoudig onderhandse procedure (APO)	PL	Enkelvoudig onderhandse procedure	PL	Enkelvoudig onderhandse procedure	PL	Dedicate Control V&B (DC V&B)
€ 15.000							
	Meervoudig onderhandse procedure (onderhandse procedure ARW 2005)	CM	Meervoudig onderhandse procedure	CM	Meervoudig onderhandse procedure	CM	
€ 130.000							
			Europese Aanbesteding Openbaar/Niet Openbaar	CM	Europese Aanbesteding Openbaar/Niet Openbaar	CM	DC V&B Controller DV&B
€ 1.500.000							
	nationale openbare / niet openbare procedure (ARW 2005)	CM					
€ 2.500.000							Controller DV&B
€ 5.000.000							
	Europese openbare / niet openbare procedure (ARW 2005)	CM					DC V&B Controller DV&B P&C CDC HDFC MinFin

De DVD heeft voornamelijk te maken met Burgerlijke en Utiliteitsbouw (B&U). Uit gesprekken met enkele senior verwervingsfunctionarissen van de DVD kan worden opgemaakt dat de gangbare aanbestedingsprocedure de “meervoudig onderhandse” aanbesteding is. Grotere en openbaar aanbesteedde projecten komen ook voor maar dit aantal is aanzienlijk lager dan het aantal “onderhandse” aanbestedingen. (Guntlisbergen, 2012)

2.3 BIJZONDERHEDEN BIJ DE PRE-SELECTIE EN DE DESKSTUDIE

Bij het zoeken van pre-potentiële opdrachtnemers maakt de DVD gebruik van het inkoopportfolio van Kraljic. Volgens enkele respondenten werkzaam bij de DVD zijn de projecten waarmee de DVD geconfronteerd wordt voornamelijk routineproducten of knelpuntproducten. Doordat de projecten voornamelijk van deze aard zijn is de machtspositie van de DVD beperkt ten opzichte van de opdrachtnemende partij en zal de verwervingsstrategie zo moeten worden afgestemd dat deze opdrachtnemer tevreden wordt gehouden. (Guntlisbergen, 2012) Het is daarom essentieel dat er bij een eventuele opdrachtnemersbeoordeling ook wordt gekeken naar de invloeden op de machtsverhouding tussen de opdrachtnemende en opdrachtgevende partij. Het feit dat een Prestatiemeting zal plaatsvinden kan namelijk direct invloed hebben op de machtsverhouding.

Daarnaast moet worden aangestipt dat de meeste huidige gebruikte geschiktheidscriteria bijna altijd van algemene aard zijn en meestal niets zeggen over de mate van kwaliteit die een bepaalde potentiële opdrachtnemer kan bieden of in het verleden heeft geboden. Het is verplicht vanuit de Nederlandse en Europese wetgeving om de geschiktheidscriteria algemeen en niet discriminerend te houden. Het is daarom gewenst dat een extra instrument wordt ontwikkeld en toegepast om opdrachtnemers die (kwalitatief) minder presteren al in een vroeg stadium uit te kunnen sluiten.

Als laatste bestaat er een probleem op het gebied van de betrouwbaarheid van de opdrachtnemende partij. Bij de “openbare aanbesteding” wordt er van de opdrachtnemende partij verwacht dat deze referenties ter beschikking stelt via Tendersnet, om daarmee certificering, geschiktheid en kwaliteitsaspecten aan te tonen. Tendersnet is de database waar referenties worden weergegeven voor overheidsopdrachtgevers. Vervolgens is de DVD wettelijk verplicht om de aangeleverde referenties mee te nemen in de besluitvorming. Hierbij moet worden benadrukt dat de verantwoordelijkheid over het kiezen van de referenties geheel bij de opdrachtnemende partij ligt. Doordat deze verantwoordelijkheid geheel bij de opdrachtnemende partij ligt kan het voorkomen dat een dergelijke opdrachtnemer misbruik maakt van deze vrijheid. Dit kan bijvoorbeeld door de in het verleden geleverde prestaties beter weer te geven dan deze daadwerkelijk waren. Referenties van opgeleverde projecten waarbij de referentie negatief of minder positief was worden niet weergegeven op Tendersnet door de opdrachtnemende partijen. Terwijl de zogenaamde “boegbeeldprojecten” waarbij de prestaties toevallig wel na behoren worden weergegeven. Op deze manier ontstaat er een onbetrouwbaar beeld van de prestaties van opdrachtnemende partijen. Toch wordt er door de DVD op basis van dit onbetrouwbare beeld geselecteerd in de pre-selectiefase. De mogelijkheid om bedrijven waar de DVD slechte ervaringen mee heeft gehad buiten het pre-selectieproces te houden bij een “openbare aanbesteding” bestaat niet.

Bij de “onderhandse” of “uit de hand” aanbesteding bestaat wel de mogelijkheid om slecht presterende opdrachtnemers buiten de pre-selectiefase te houden. Deze uitsluiting vindt dan echter wel plaats op basis van subjectieve besluitvorming.

3 PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

In dit hoofdstuk zullen voornamelijk de theoretische aspecten van Prestatiemeten en Past Performance aan bod komen. Achtereenvolgens komen het doel van Past Performance, de werkwijze van het Prestatiemeten en het toepassen van Past Performance aan bod. Vervolgens worden de effecten en bijzonderheden van het instrument behandeld. Tevens zijn in dit hoofdstuk de resultaten verwerkt van een interview tussen de auteur van dit rapport en een deskundige werkzaam bij de RGD, dat als belangrijkste doel had om de gevonden literatuur te toetsen aan de toepassing van het instrument in de praktijk. Dit hoofdstuk beschrijft de derde stap van het onderzoek zoals is weergegeven in figuur 1 in het hoofdstuk onderzoeksopzet.

3.1 HET DOEL VAN PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

Volgens het opdrachtgeversforum Nederland is Prestatiemeten en Past Performance een gezamenlijke methode van de leden van het Opdrachtgeversforum in de bouw om de prestaties van hun opdrachtnemers te beoordelen. Door vervolgens de beoordeling bespreekbaar te maken met de opdrachtnemer wordt er getracht verbetering te brengen in de toekomstige samenwerking. Daarnaast kunnen de gegevens verkregen door Prestatiemeten eventueel worden meegenomen in een toekomstig selectieproces. (Coördinatie groep aanbesteden, 2011) Het Prestatiemeetinstrument is ontwikkeld door de RGD, Prorail en Rijkswaterstaat, om prestatie eigenschappen kwalitatief te toetsen en meetbaar te maken. De Prestatiemeting stelt de kwaliteit van het proces waarmee opdrachten worden gerealiseerd centraal, maakt de prestaties transparant, inzichtelijk en tastbaar. De werkwijze van het Prestatiemeetinstrument is weergegeven in paragraaf 3.2.

Door de klantgerichtheid van het proces waarmee opdrachten worden gerealiseerd centraal, inzichtelijk en bespreekbaar te stellen, verbeterd de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het Prestatiemeten en Past Performance instrument beoordeeld de opdrachtnemer op de volgende aspecten. (Petit, 2011)

- A1: Planmatig werken
- A2: Deskundigheid en kwaliteit
- A3: Samenwerking, communicatie en organisatie
- A4: Veiligheid en gezondheid

Tijdens het onderzoek bij de RGD en RWS bleek er een inconsistentie te zijn betreffende de benaming van het instrument. De RGD noemt het meetinstrument “Past Performance” terwijl RWS het instrument “Prestatiemeten” noemt. Beide organisaties hebben hun instrument op dezelfde basisstructuur gebaseerd. (Plantinga, 2008) Toch zijn er enkele verschillen ontstaan. De aard van deze verschillen worden later gespecificeerd. Om de terminologie van het instrument op een correcte wijze weer te geven betreft het begrip “Prestatiemeten” het meten van voorheen genoemde kwaliteitsaspecten en het begrip “Past Performance” het gebruiken van de Prestatiemeetgegevens in het (pre-)selectieproces. Bij RWS worden beide begrippen gescheiden gehanteerd, terwijl bij de RGD zowel het meten van kwaliteitsaspecten als het selecteren op basis van Prestatiemeetgegevens onder het kernbegrip “Past Performance” vallen. (Bijsterveld, 2010) (Bouwend Nederland, Piano, 2012)

De opdrachtgevende partij gebruikt het Prestatiemeetinstrument voor het wel of niet uitreiken van een tevredenheidsverklaring. Deze verklaring geeft weer hoe een opdrachtnemer heeft gescoord op de eerder genoemde aspecten (A1 t/m A4) met een kwantitatieve score. Het hebben van een tevredenheidsverklaring kan voor een opdrachtnemer een middel zijn om aan te tonen dat zij capabel zijn om bepaalde projecten uit te voeren. Daarnaast betekend een tevredenheidsverklaring een vergroting van de kans dat deze opdrachtnemer opnieuw wordt geselecteerd voor een toekomstig project. Een tevredenheidsverklaring is erg wenselijk voor opdrachtnemers. (Petit, 2011) (STABU, 2009)

Daarnaast worden Prestatiemeetgegevens opgeslagen in een database. Deze database kan vervolgens dienen als input voor een toekomstig (pre-)selectieproces. In de Past Performance brochures wordt aangegeven dat het gebruiken van Prestatiemeetgegevens in de selectiefase een van de speerpunten van het systeem is.

3.2 WERKWIJZE VAN PAST PERFORMANCE

Zoals is beschreven in de onderzoeksopzet wordt het instrument door de RGD op een andere manier beschreven dan door RWS. Er is vastgesteld in de onderzoeksopzet dat “Prestatiemetten” het meten is van kwaliteitsaspecten bij de opdrachtnemende partij. Daarnaast is vastgesteld dat “Past Performance” het gebruiken van de Prestatiemeetgegevens in het (pre-)selectieproces.

Dit vastgesteld hebbende is het van belang dat ook het EMVI selectie criterium nader wordt gespecificeerd. Het belangrijkste facet dat EMVI criterium toevoegt ten opzichte van “de laagste prijs” is het feit dat ook kwaliteitsaspecten worden meegenomen in de besluitvorming. In het kort komt het er op neer dat deze bij deze methode ook bepaalde kwaliteitsaspecten worden meegewogen en bij een goede beoordeling op de vraagprijs van de inschrijving in mindering worden gebracht. Door een bepaald percentage “fictieve” verlaging van de vraagprijs toe te passen op basis van een kwaliteitsscore die een potentiële opdrachtnemer in het verleden heeft behaald. Deze fictieve verlaging houdt in dat de vraagprijs voor de besluitvorming tijdens het selecteren als lager zal worden gezien dan deze daadwerkelijk is. Op deze manier is de inschrijving met de laagste prijs niet per definitie degene die de opdracht ook daadwerkelijk zal uitvoeren omdat een leverancier met een hogere vraagprijs door de fictieve verlaging alsnog lager kan uitvallen. De kwaliteitsaspecten waarop wordt getoetst om de kwaliteit van een opdrachtnemer in kaart te brengen zijn weergegeven in paragraaf 3.1. (Bouwend Nederland, Piano, 2012)

PRESTATIEMETEN

In de vorige alinea werd een “kwaliteitsscore” genoemd. Deze “kwaliteitsscore” geeft het niveau van de kwaliteit van een bepaalde opdrachtnemer weer. Volgens de literatuur ontstaat deze kwaliteitsscore door na oplevering van een aantal projecten Prestatiemetingen uit te voeren en deze vervolgens samen te voegen tot één eindscore. (Petit, 2011) Deze eindscore wordt vervolgens opgeslagen in een database voor eventueel toekomstig gebruik (Past Performance). Omdat de onderzochte organisaties verschillende terminologie gebruiken wordt in het onderzoek de volgende definitie voor het begrip “Prestatiemetten” gehanteerd.

Prestatiemetten. Het op een kwantitatieve doch subjectieve manier meten van de geleverde prestaties met betrekking tot de kwaliteitsaspecten (A1 t/m A4 paragraaf 3.1) van een specifieke opdrachtnemer gedurende het bouwproces.

De Prestatiemeting wordt uitgevoerd door middel van het invullen van een vragenlijst waarbij de bovenstaande kwaliteitsaspecten worden getoetst. De verantwoordelijke over het project vult de vragenlijst in naar eigen ervaring en integriteit. Deze verantwoordelijke is aangesteld door de opdrachtgevende partij om het aanbestedings- en bouwproces van het project te monitoren. Bij projecten met een grotere omvang zijn er vaak meerdere personen aangesteld om het proces te monitoren. In dat geval vult iedere projectverantwoordelijke op individuele wijze de vragenlijst in naar eigen ervaring en integriteit. Een voorbeeld vragenlijst die wordt gehanteerd door de RGD is weergegeven in bijlage 3. Vervolgens worden de vragenlijsten door een teamleider samengevoegd en ontstaat er een totaalscore. De totaalscore wordt bewaard in een Past Performance database voor eventueel toekomstig gebruik tijdens de (pre-)selectiefase. (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011) (Rijkswaterstaat, 2012) (Rijksgebouwendienst, 2012)

PAST PERFORMANCE

Ook bestaat er een verschil in terminologie betreffende het begrip “Past Performance” bij de geraadpleegde organisaties. De definitie die in gedurende het rapport wordt gehanteerd is als volgt.

Past Performance. Het benutten van in het verleden vergaarde Prestatiemeetgegevens ten behoeve van het aanbrengen van onderscheid tussen opdrachtnemers tijdens het selectieproces.

Het hoofdorgaan van het Past Performance instrument is de database. Deze database bevat informatie over Prestatiemetingen bij verschillende projecten met verschillende opdrachtnemers uit het verleden. Zoals in de onderzoekopzet is beschreven betreft Past Performance het selecteren van opdrachtnemers waarbij kwaliteitsscores, die zijn verkregen door Prestatiemetingen in het verleden, van invloed zijn. Op basis van de kwaliteitsscore kan de vraagprijs fictief worden verminderd om de kans tot gunning voor de betreffende potentiële opdrachtnemer te vergroten. Hierbij moet worden vermeld dat het selecteren op basis van Prestatiemeetgegevens tot op heden nog niet is toegepast omdat het Past Performance instrument zich nog in een beginstadium bevindt. Volgens enkele respondenten werkzaam bij de RGD en RWS zijn beide organisaties tot op heden bezig met het vergroten van het aantal Prestatiemetingen ter onderbouwing van de kwaliteitsscore van de desbetreffende opdrachtnemers. Doordat er onvoldoende meetgegevens beschikbaar zijn om daadwerkelijk Past Performance toe te passen is het nog onduidelijk wat de verminderingsfactor zou kunnen zijn waarmee de vraagprijs fictief zou kunnen worden verminderd. (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011) (Oduber, Past Performance door de RGD, 2012)

DE TERUGKOPPELING

Het doel van Prestatiemeten en Past Performance is onder andere de verbetering van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Om invulling te geven aan dit doel wordt er na iedere Prestatiemeting een terugkoppeling gehouden vanuit de opdrachtgever richting opdrachtnemer. Op deze manier krijgt de opdrachtnemende partij feedback over de geleverde prestaties en kan deze indien gewenst om een aanvullende toelichting vragen betreffende de resultaten van de Prestatiemeting. Daarnaast vindt de uitreiking van een tevredenheidsverklaring plaats tijdens de terugkoppeling indien de eindscore positief is. De kwaliteitsscore van de Prestatiemeting kan een waarde hebben op schaal van 1 t/m 10. Wanneer de behaalde score hoger is dan het cijfer 5 wordt een tevredenheidsverklaring uitgereikt. (STABU, 2009)

3.3 IMPLEMENTATIEMOGELIJKHEDEN VAN HET INSTRUMENT

Er zijn enkele implementatiemogelijkheden bij de toepassing van Prestatiemeten en Past Performance in het huidige selectieproces. Allereerst kan de vraagprijs met een bepaalde factor fictieel worden verlaagd onder invloed van de kwaliteitsscore afkomstig van de Past Performance database. Hierdoor wordt er niet langer geselecteerd op basis van het “de laagste prijs” criterium, maar door het “EMVI” criterium. Deze implementatie kan worden toegepast bij zowel de “onderhandse” als de “openbare aanbesteding”. (Petit, 2011)

Naast het feit dat het belangrijkste selectiecriterium van de selectiefase veranderd, kan de toepassing van Past Performance ook invloed hebben op de pre-selectiefase bij zowel de “onderhandse” aanbesteding. Een opdrachtgevende partij mag bij een “uit de hand” of een “onderhandse” aanbesteding zelf bepalen welke pre-potentiële opdrachtnemers worden uitgenodigd een aanbieding te plaatsen. Ook hierbij kan Past Performance worden toegepast. Als laatste kan de kwaliteitsscore afkomstig uit de Past Performance database van een potentiële opdrachtnemer de beslissende factor zijn wanneer er meerdere opdrachtnemers voldoen aan alle geschiktheidseisen. Tot op heden wordt er vaak loting toegepast om de selectie op een eerlijke wijze te laten verlopen indien de potentiële opdrachtnemers vergelijkbare prijsaanbiedingen doen. (Oduber, Past Performance door de RGD, 2012)

3.4 AANDACHTSPUNTEN EN BIJZONDERHEDEN

Tijdens het gesprek met een Past Performance specialist werkzaam bij de RGD zijn enkele aandachtspunten van het instrument ter sprake gekomen. Deze aandachtspunten zullen hieronder achtereenvolgens worden behandeld.

SUBJECTIVITEIT

Een van de aandachtspunten is de subjectiviteit van de beoordeling. De subjectiviteit zorgt er namelijk voor dat er een inconsistentie kan ontstaan tussen de verschillende Prestatiemetingen uitgevoerd door verschillende projectverantwoordelijken. De Prestatiemeetgegevens van verschillende opdrachtgevers worden in een later stadium met elkaar vergeleken. Het is daarom belangrijk dat er wordt gestreefd naar een zo klein mogelijk aantal inconsistenties tussen verschillende metingen. De RGD heeft hiervoor een oplossing bedacht. De RGD maakt gebruik van een vaste supervisor die zorg draagt voor combineren van verschillende Prestatiemetingen van hetzelfde project tot een eindscore. Hierbij moet de supervisor rekening houden met meningsverschillen tussen de deskundigen. Door het combineren van verschillende Prestatiemetingen wordt een redelijk beeld verkregen van de daadwerkelijke prestaties van de opdrachtnemer.

NIEUWE TOETREDERS

Vanwege het feit dat er wettelijk gezien niet discriminerend mag worden opgetreden door de opdrachtgevende partij (zie paragraaf 1.6) moet er rekening worden gehouden met mogelijke nieuwe toetreders. Het conflict wat hierdoor ontstaat is het feit dat er geen Prestatiemeetgegevens bestaan over deze nieuwe toetreders. Hierdoor kunnen opdrachtnemers waarvan er wel informatie beschikbaar is benadeeld worden in het selectieproces indien deze een negatieve score heeft. Dit is niet eerlijk omdat de nieuwe toetreder nog geen enkele vorm van kwaliteit heeft bewezen. Daarnaast kan een nieuwe toetreder op zijn beurt ook benadeeld worden opzichte van opdrachtnemers die wel zijn opgenomen in de Past Performance database. Dit betekent dat wanneer er sprake is van “nieuwe toetreders”, discriminatie tussen opdrachtnemers voor kan komen en dat is in strijd met de wet zoals beschreven in paragraaf 1.6.

DEEL 2: PRAKTIJKANALYSE PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

In hoofdstuk 3 is beschreven dat er momenteel enkele grotere opdrachtgevers, waaronder RWS en RGD, reeds zijn begonnen met het toepassen van Prestatiemeten voor de toekomstige toepassing van Past Performance. Om de kennis en inzichten die zijn verkregen in Deel 1 te valideren, is gekozen om de ervaringen met Prestatiemeten en Past Performance bij de genoemde organisaties te inventariseren. Hierbij wordt tevens de relatie tussen de bedrijfsvoering en de inzet van Prestatiemeten en Past Performance meegenomen. In dit onderzoek zijn hiervoor verschillende interviews met vertegenwoordigers van RWS en de RGD gehouden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit deze interviews weergegeven en bediscussieert. De transcripties van de interviews zijn weergegeven in bijlage 4.

4.1 INFORMATIEVERGARING

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is vermeld, is de kennis benodigd voor het valideren van het Prestatiemeten en het Past Performance instrument, gebruik gemaakt van interviews. Deze paragraaf specificeert de opzet en structuur van de uitgevoerde interviews.

In de onderzoeksopzet is beschreven dat de invulling van het Prestatiemeten en het Past Performance instrument bij de RGD verschillend was dan die van RWS. Dit heeft als gevolg dat het houden van een gestructureerd interview niet of nauwelijks mogelijk is. Er is daarom gekozen voor een gecategoriseerd interview. Hierbij kan het gesprek op een redelijk vrije manier plaatsvinden. Echter blijft de structuur van het interview toch gewaarborgd door per categorie de onderwerpen te behandelen. De volgende categorieën zijn behandeld in de interviews.

- De organisatie
- Het inkopen algemeen
- Prestatiemeten
- Het selectieproces

DE ORGANISATIE

Deze categorie heeft als doel een algemene indruk te verkrijgen van de organisatie. Een belangrijk aandachtspunt is de opdrachtenportefeuille van de betreffende organisatie. Daarnaast is de meest voorkomende projectsoort van belang bij deze categorie. Beide aandachtspunten zijn belangrijk om te controleren of de organisaties wel vergelijkbaar zijn aan de DVD.

HET INKOPEN ALGEMEEN

De tweede categorie die is behandeld in de interviews is het algemene inkoopgedrag van de opdrachtgever. Bij deze categorie is een van de speerpunten de meest voorkomende aanbestedingsprocedure en contractvorm (traditioneel of innovatief). Daarnaast wordt er gevraagd naar een algemene schets van het inkoop proces bij een aanbesteding. Het derde aandachtspunt van deze categorie is de marktpositionering van de organisatie.

PRESTATIEMETEN

Het eerste belangrijke aspect van deze categorie is de beschrijving van het Prestatiemeetinstrument wat door de desbetreffende organisatie wordt toegepast. Daarna zijn het doel en de vervolgstappen aan bod. Vervolgens wordt er getracht deze categorie te schakelen aan de volgende categorie, het selectieproces.

HET SELECTIEPROCES

De algemene handelingen van het selectieproces zijn het eerste aandachtspunt. Daarna komt het begrip Prestatiemeten ter sprake. Ook juridische randvoorwaarden is een van de aandachtspunten van deze categorie.

4.2 RIJKSWATERSTAAT

RWS heeft in 2010 een start gemaakt met het toepassen van Prestatiemeten en Past Performance volgens enkele Past Performance brochures. Zoals reeds is opgemerkt in hoofdstuk 3 is de wens van RWS om de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever te verbeteren de aanleiding geweest. Echter blijkt uit een gesprek met twee beleidsmakers die werkzaam zijn bij RWS dat Past Performance tot op heden niet wordt toegepast. Tot nu toe is er bij RWS alleen gestart met het uitvoeren van Prestatiemetingen. RWS wil zowel tijdens de bouw als na de bouw verbetering scheppen betreffende de samenwerking voor de opdrachtnemer en –gever. Dit willen ze bereiken door middel van de toepassing van zowel Present als Past Performance. (Rijkswaterstaat, 2012) (Roest, Prestatiemeten bij Rijkswaterstaat, 2012)

Portefeuille

De opdrachtenportefeuille van RWS bestaat voor een groot deel uit (grotere) infrastructurele projecten (B&U). Ook omvat de opdrachtenportefeuille een aantal waterbouwkundige projecten. Hierbij is bijzonder dat RWS zich meer als een procesorganisatie heeft ontwikkeld. Traditionele contractvormen worden niet of nauwelijks meer gebruikt door RWS. Het vervaardigen van de ontwerpspecificaties wordt tegenwoordig vaak overgelaten aan de opdrachtnemende partij middels innovatieve contracten. De volgende definitie van Prestatiemeten wordt gehanteerd door RWS.

PRESTATIEMETEN

“Prestatiemeten stelt de kwaliteit van het proces van samenwerking waarmee de opdrachten worden gerealiseerd centraal. Prestatiemeten omvat het meten op welke wijze aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan tijdens de uitvoering van de opdracht. Daarbij ligt de focus op houding en gedrag”. (Rijkswaterstaat, 2012)

Een belangrijk aspect van deze definitie is dat het bij RWS niet alleen gaat om “Past Performance” maar ook om “Present Performance”. RWS heeft tot nu toe het instrument Prestatiemeten alleen ingezet om mogelijke problemen tijdens de realisatiefase van projecten vroegtijdig te signaleren waardoor er tijdig bijgestuurd kan worden. Alhoewel er momenteel nog geen sprake is van de toepassing van Past Performance binnen RWS, verzameld RWS al wel de informatie over opdrachtnemers. Dit voor eventueel toekomstig gebruik van Past Performance.

Werkwijze Prestatiemeten

De wijze waarop RWS Prestatiemeten toepast verschilt niet veel van de standaard methode zoals die is beschreven in hoofdstuk 3. Vergelijkbaar met de standaard methode, richt het Prestatiemeten bij RWS zich niet op de controle of contractueel vastgestelde afspraken wel nagekomen worden, maar op de manier waarop het bouwproces wordt uitgevoerd. RWS stelt dat er wordt getoetst op de houding en het gedrag van de opdrachtnemer tijdens het bouwproces.

Tijdens het bouwproces voert een aangestelde procesmanager enkel Prestatiemetingen op vastgestelde tijdstippen uit zoals is overeengekomen in de contractfase. Deze metingen worden verricht middels het invullen van een vragenlijst die is opgesteld door RWS. De vragenlijst die wordt gebruikt is een specifieke invulling door RWS van het standaard Prestatiemeetinstrument zoals is beschreven in hoofdstuk 3. Per vraag

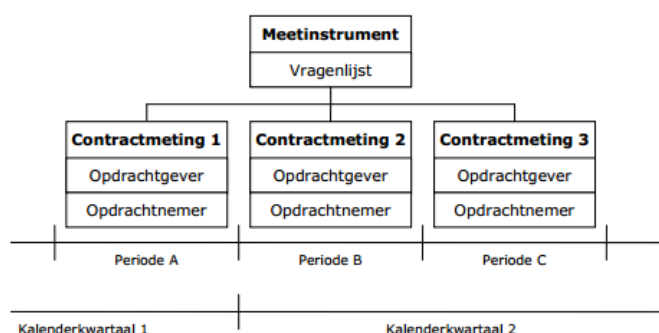
zijn er vier antwoordmogelijkheden zoals in tabel 2 is weergegeven. (Roest, Prestatiemeten, Werkwijze bij Rijksgebouwendienst, 2012)

Tabel 2 Antwoord mogelijkheden vragenlijst RWS

Antwoord	Score	Houding en gedrag
a.	1	Passief
b.	4	Reactief
c.	7	Actief
d.	10	Proactief

Door de werkwijze te hanteren zoals hierboven beschreven geven de verschillende verrichte metingen een inzicht over de kwaliteit van de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever gedurende het bouwproces. In de werkwijze van RWS is opgenomen dat na ieder meetmoment een voortgangsgesprek plaatsvindt tussen RWS en de opdrachtnemende partij om de resultaten van de meting te bespreken en eventueel een aantal afspraken te maken voor verbetering. Het voordeel van deze werkwijze is niet alleen dat er inzicht wordt verkregen over de kwaliteit van de opdrachtnemende partij, maar dat ook gedurende het bouwproces het mogelijk wordt om hierin bij te sturen. Figuur 8 geeft weer hoe een kwaliteitsscore ontstaat door uitvoering van meerdere Prestatiemetingen bij RWS.

Figuur 8 Verloop van het Prestatiemeten



In de werkwijze die door RWS wordt gehanteerd worden over een periode van vijf kalenderkwartalen op meerdere momenten Prestatiemetingen uitgevoerd. Dit is voor het bepalen van de kwaliteitsscore van de opdrachtnemer met betrekking tot de houding en het gedrag van de desbetreffende opdrachtnemer. RWS is van mening dat na deze periode er voldoende informatie is vergaard enerzijds om tot een afgewogen oordeel te komen van de geleverde kwaliteit van de opdrachtnemer en anderzijds voldoende is om het bouwproces bij te sturen.

Kenmerkend voor de werkwijze RWS is dat zij ook de opdrachtnemer zelf een Prestatiemeting laten verrichten naar de kwaliteit van de opdrachtgever. RWS erkent dat een eventueel slecht presterende opdrachtgever erg veel invloed kan hebben op de prestaties van de opdrachtnemer. Daarom is het van belang dat ook de prestaties van de opdrachtgever worden gemeten door middel van Prestatiemeten om te voorkomen dat er incorrecte gegevens ontstaan van de prestaties van de opdrachtnemende partij. Volgens deze werkwijze is RWS in staat om enerzijds de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te verbeteren, hetgeen het algemene doel is van het Prestatiemeten bij RWS en anderzijds informatie te verkrijgen dat gebruikt kan worden bij het selectieproces van potentiële opdrachtgevers bij Past Performance. Na iedere Prestatiemeting wordt er een voortgangsgesprek gehouden tussen beide partijen om eventueel bijsturing te geven aan het proces, Present Performance. (Rijkswaterstaat, 2012)

Zoals al eerder is gezegd heeft RWS tot op heden nog geen selectie op basis van Past Performance toegepast. Wel is het de bedoeling dat wanneer er voldoende informatie over prestaties van opdrachtnemers zijn verzameld dat dit wel zal worden toegepast. Op dit moment is er simpelweg nog niet voldoende informatie om potentiële opdrachtnemers op een eerlijke en goed gefundeerde manier met elkaar te vergelijken. "de laagste prijs" is dus tot op heden nog steeds het belangrijkste selectiecriteria. Daarnaast wordt er volgens het eerder genoemde "onderbuik gevoel" in de preselectiefase geselecteerd.

De selectiemethode die in de toekomst bij RWS toegepast gaat worden zal naar alle waarschijnlijkheid gebaseerd zijn op EMVI. Zoals al eerder is vermeld is EMVI een methode waarbij er naast "de laagste prijs" ook een aantal kwaliteitscriteria worden meegenomen in het aanbestedingsproces. Hiermee wordt de opdrachtnemende partij met de laagste bieding niet direct degene die het project gegund krijgt. Dit is in feite ook het basisprincipe bij Prestatiemeten en Past Performance. Bij aanbestedingsprocedures waarbij sprake is van "nadere selectie" zal Prestatiemeten een rol gaan spelen. Nadere selectie houdt in dat er na de preselectiefase nog enkele potentiële opdrachtnemers over zijn die vervolgens op basis van zogenaamde "aanvullende geschiktheid" getoetst zullen moeten worden. Wanneer er geen aanvullende geschiktheidseisen zijn past RWS vaak loting toe. In sommige gevallen zal er ook zogenaamde "ranking" op basis van Past Performance gegevens worden toegepast. Vooral bij risicovolle projecten en specifieke projecten - vaak onderhoudsprojecten – zal ranking worden toegepast. Bij ranking wordt een kwaliteitsscore meegenomen in het selectieproces waarbij de kwaliteitsscore bepaald wordt door de eerder genoemde aanvullende selectiecriteria en de gemeten prestaties van een potentiële opdrachtnemers in het project uit het verleden.

RWS biedt in haar aanbestedingsprocedures ook de mogelijkheid voor opdrachtnemers waarvoor nog geen Prestatiemetinggegevens beschikbaar zijn mee te doen. Om nieuwe opdrachtnemers gelijke kans te bieden, ten opzichte van de opdrachtnemers waarvoor wel prestatiegegevens beschikbaar zijn, krijgen nieuwe opdrachtnemers de neutrale score 7 als kwaliteitsscore. (Roest, Prestatiemeten, Werkwijze bij Rijksgebouwendienst, 2012) (Rijkswaterstaat, 2012)

4.2 RIJKSGBOUWENDIENST

Vanuit de wens om opdrachtnemers te bevoordelen bij zowel "onderhandse", "openbare", "nationale" en "Europese" aanbestedingen is de RGD begonnen met de ontwikkeling van Past Performance. Sinds 2010 gebruikt de RGD Past Performance om opdrachtnemers te beoordelen aan de hand van Prestatiemeten. De methode die de RGD voor Prestatiemeten hanteert leidt tot een kwantitatieve eindscore. Op deze manier probeert de RGD inzicht te krijgen in hoe opdrachtnemers hebben gepresteerd tijdens bouwprojecten op het gebied van samenwerking zoals is beschreven in hoofdstuk 3. (Rijksgebouwendienst Past-performance, 2012)

Portefeuille

De opdrachtenportefeuille van DVD en RGD hebben veel overeenkomsten. Beide organisaties werken vaak met dezelfde opdrachtnemers en daarnaast zijn de gemiddelde projectbudgetten van gelijke orde. Wel moet worden vermeld dat de RGD een grotere totale opdrachtenportefeuille heeft dan de DVD. Op het gebied van de toegepaste contractvormen zijn er echter wat meer verschillen. In tegenstelling tot de DVD, waar men meer vasthoudt aan traditionele contractvormen, maakt de RGD vaker gebruik van innovatieve contractvormen. Daarnaast heeft de RGD ten opzichte van de DVD vaak een betere machtspositie bij aanbestedingen. De reden hiervoor is het feit dat de RGD een grotere totale opdrachtenportefeuille heeft. Daarnaast is de RGD niet opgesplitst in regionale kantoren. De DVD is wel regionaal opgesplitst. (Oduber, Past Performance door de RGD, 2012)

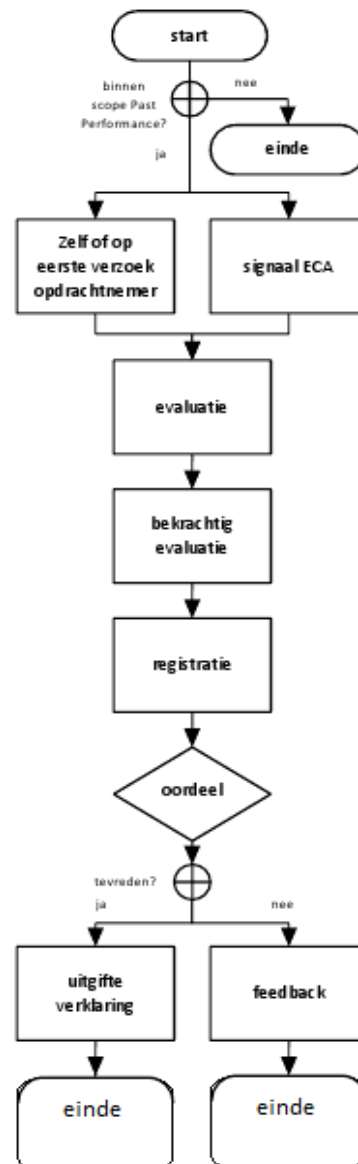
PAST PERFORMANCE

Ook de RGD voert al een aanzienlijke periode Prestatiemetingen uit ter onderbouwing van het toekomstig selecteren op basis van Past Performance. In het kader van de ontwikkeling van een goede Past Performance database heeft de RGD een kenmerkende ambitie. Dit betreft namelijk de wens tot een collectief Past Performance instrument waarbij de database van informatie wordt voorzien door meerder opdrachtgevers. De RGD is van mening dat dit een verrend effect heeft op de Past Performance database. Door met alle leden van opdrachtgeversforum Nederland input te geven aan een gezamenlijke database wordt er een beter inzicht verkregen in de kwaliteit van de opdrachtnemersmarkt. (Oduber, Past Performance door de RGD, 2012)

Werkwijze Prestatiemeten

Zoals RWS heeft ook de RGD een eigen vorm van Prestatiemeten en Past Performance ontwikkeld. Enkele bijzonderheden bij de werkwijze van de RGD zullen worden beschreven in de onderstaande alinea.

Figuur 9 geeft het stroomschema weer van een het Prestatiemeten zoals het wordt toegepast door de RGD. Een kenmerkend verschil met de werkwijze van RWS is dat de Prestatiemeting (evaluatie) pas van start gaat na de oplevering van een project. Bij RWS worden namelijk ook Prestatiemetingen uitgevoerd tijdens de bouw van een project. Bij RGD is het gebruikelijk dat ongeveer een kwartaal na oplevering van het project de Prestatiemeting wordt uitgevoerd. Op deze manier kunnen ook de prestaties van de opdrachtnemer in de nazorgfase worden beoordeeld in de Prestatiemeting. Net zoals bij RWS wordt de Prestatiemeting uitgevoerd door het invullen van een vragenlijst door de desbetreffende projectverantwoordelijke. Zoals is uitgelegd in paragraaf 3.4 maakt de RGD gebruik van een supervisor die de verschillende Prestatiemetingen van een project combineert tot één eindscore. Volgens een vertegenwoordiger van de RGD kan de Prestatiemeting plaatsvinden in ongeveer 30 tot 60 minuten. Nadat de eindscore is bepaald door een supervisor kan deze worden geregistreerd in de Past Performance database. In de database worden alle eindscores van de diverse projecten per opdrachtnummer gesorteerd. Daarnaast worden de opdrachtnemers gekenmerkt met het kamer van koophandelnummer. Door de manier van sorteren kunnen eindscores gemakkelijk worden gecombineerd tot een kwaliteitsscore van een desbetreffende opdrachtnemer. Na de registratie van de eindscore worden de bevindingen teruggekoppeld aan de opdrachtnemende partij en volgt er eventueel een tevredenheidsverklaring zoals beschreven in hoofdstuk 3. (Rijksgebouwendienst, 2012)



Figuur 9 Stroomdiagram prestatie meten RGD

Net zoals RWS heeft de RGD een eigen vragenlijst ontwikkeld ter invulling van het Prestatiemeetinstrument. Tabel 2 geeft de antwoordmogelijkheden van de RGD vragenlijst weer.

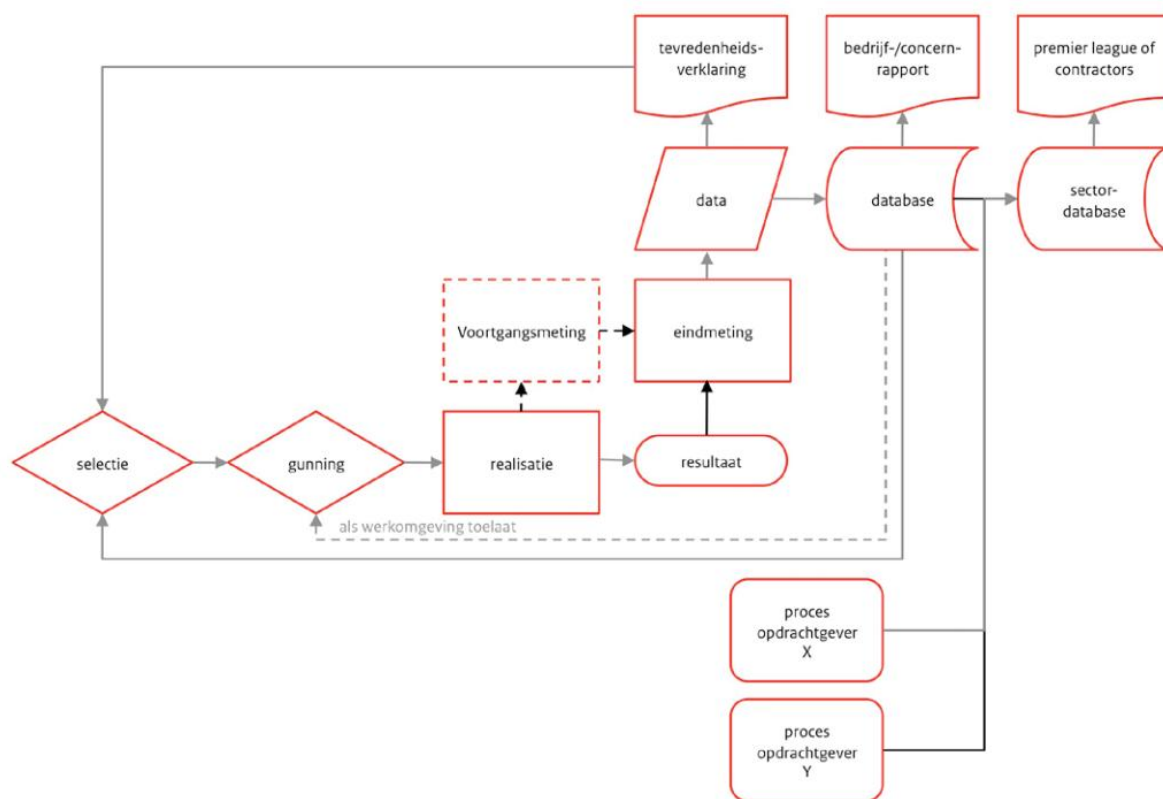
Tabel 2 Antwoord mogelijkheden vragenlijst RGD (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011)

Antwoord	Score	Kwaliteit
a.	0	Zeer slecht
b.	2,5	Slecht
c.	5	Neutraal
d.	7,5	Goed
e.	10	Zeer goed

Zoals is weergegeven in figuur 9 splitst het stroomdiagram zich uit na de start van een project. Bij deze splitsing wordt getoetst of het project zich binnen de scope van het Prestatiemeetinstrument valt. Volgens de RGD kan pas een Prestatiemeting worden uitgevoerd wanneer er aan de volgende voorwaarden is voldaan: Het project moet zijn opgeleverd zonder restpunten, termijnoverschrijding en indien van toepassing moet het onderhoudstermijn zijn verstreken. Opmerkelijk is dat al deze voorwaarden onderdeel zijn van het reguliere contractmanagement. Met regulier contract management worden de algemene voorwaarden die overeen zijn gekomen tijdens de onderhandelingsfase bedoeld. Dit betekent dat de prestatiebeoordeling alleen wordt toegepast als aanvulling op het reguliere contractmanagement.

Wanneer een project binnen de scope van het Prestatiemeetinstrument valt kan een Prestatiemeting geïnitieerd worden. Dit kan op de volgende manieren plaatsvinden. Ten eerste kan de opdrachtnemer op aanvraag een Prestatiemeting initiëren. Daarnaast kan de ECA (ook wel supervisor of afdelingsleider) een Prestatiemeting initiëren. Als laatste vindt er automatisch een Prestatiemeting plaats wanneer het aanbestedingsbudget van het project meer dan een miljoen euro bedraagt. (Rijksgebouwendienst, 2012)

Figuur 10 Stroomschema Past Performance (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011)



In figuur 10 is de manier waarop Past Performance is ingebed in het verwervingsproces weergegeven. In het stroomschema zijn slechts de fasen selectie, gunning realisatie en resultaat weergegeven. Zoals eerder is beschreven heeft de RGD de ambitie om in de toekomst samen te werken met de overige leden van het opdrachtgeversforum Nederland met betrekking tot het Past Performance instrument. In figuur 10 is dit weergegeven door de zijtakken “proces opdrachtgever X” en “proces opdrachtgever Y”. Op de manier zoals weergegeven kunnen andere opdrachtgevende partijen input geven aan een collectieve sector database. (Oduber, Past Performance Concept en Implementatie, 2011) (Rijksgedebouwendienst, 2012)

Selecteren

De toepassing van het Past Performance instrument in de selectiefase is vergelijkbaar met de implementatievormen die zijn beschreven in paragraaf 3.3. Een Prestatiemeting kan maximaal vijf jaar na datum van uitvoering worden geraadpleegd bij het selectieproces.

Echter moet wel worden benadrukt dat het daadwerkelijk selecteren op basis van Past Performance ook bij de RGD nog wordt toegepast. Tot op heden heeft de RGD als doelstelling om de het aantal Prestatiemeetgegevens in de Past Performance database te vergroten. Ook de RGD hanteert tot op heden het selectiecriteria “de laagste prijs”.

DEEL 3: CONCLUSIE EN AANBEVELING

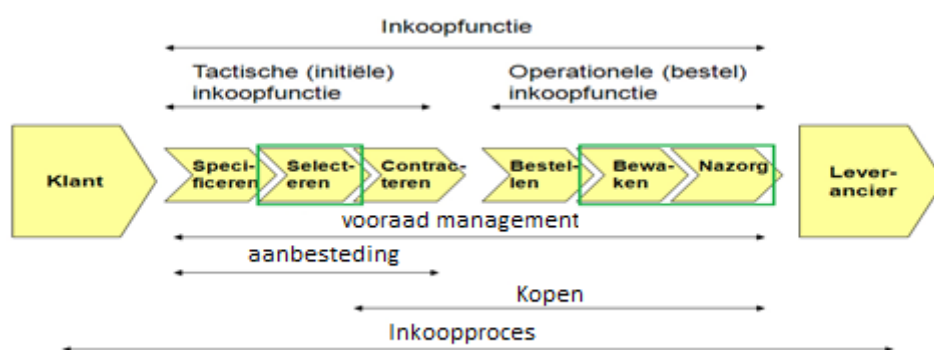
5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk worden de antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen zoals deze zijn opgesteld in de onderzoeksopzet van onderhavige rapportage. In het onderstaande zullen de onderzoeksvragen behorende bij deel 1, 2 en 3 achtereenvolgens worden behandeld.

5.1 DEEL 1: PROBLEEMANALYSE EN VOORONDERZOEK

Vraag 1: Hoe werkt in het licht van de huidige literatuur het inkoopproces van leveranciers voor nieuwbouwprojecten?

Inkopen volgens de literatuur is van toepassing op de inkoop van grondstoffen, goederen en diensten. In de bouwsector hanteert men andere begrippen met ongeveer dezelfde betekenis. Figuur 11 geeft het generieke inkoopproces weer.



Figuur 11 Het inkoopproces (Weele, 2007)

Bij een generiek inkoopproces worden achtereenvolgens de stappen specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken en nazorg uitgevoerd. Dit proces heeft als doel het verantwoord inkopen of aanbesteden van een product. Daarbij heeft de selectiefase als doel het selecteren van de meest geschikte kandidaat voor het uitvoeren of leveren van bepaalde grondstoffen, goederen of diensten. Hierbij wordt door middel van het toepassen van bepaalde selectiecriteria en voorwaarden een onderscheid gemaakt tussen de geschiktheid van potentiële leveranciers.

Past Performance is een methode waarmee de geschiktheid van leveranciers wordt bepaald aan de hand van informatie en ervaringen uit het verleden op het gebied van samenwerking, houding en gedrag. Volgens het onderzoek waarop deze rapportage is gebaseerd vindt het Prestatiemeten plaats tijdens en na de bouw van een project. Vervolgens kan het Past Performance instrument worden geïmplementeerd in de selectiefase. Echter is dat tot op heden niet van toepassing.

Bij bouwkundige aanbestedingen worden de volgende aanbestedingsprocedures toegepast.

- “Uit de hand” aanbesteden
- “onderhands” aanbesteden
- Openbaar aanbesteden
- De raamwerkovereenkomst

Daarnaast kan een bovengenoemde aanbesteding zowel nationaal als Europees plaatsvinden. Daarbij is de herkomst van de opdrachtnemer bepalend voor het type.

Vraag 2. Hoe is de huidige werkwijze met betrekking tot de selectie van leveranciers voor bouwprojecten door de DVD?

Het verwervingsproces dat tot op heden wordt gehanteerd door de DVD is geheel vergelijkbaar met het inkoopproces zoals eerder beschreven. Het is bij de DVD gebruikelijk dat een verwervingsfunctionaris de verantwoordelijkheid draagt over het verwervingsproces. De verwervingsfunctionaris start met het opstellen van een ATV met de daarbij behorende geschiktheidscriteria en eindigt met het selecteren van de meest geschikte opdrachtnemer. Wanneer van toepassing, beslist de verwervingsfunctionaris in de preselectiefase op basis van “onderbuik gevoel” welke pre-potentiële opdrachtnemers worden uitgenodigd tot het plaatsen van een aanbieding. Als een preselectiefase niet aan de orde is past de verwervingsfunctionaris de geschiktheidscriteria toe totdat er een selectie kan plaatsvinden op basis van “de laagste prijs”. De projecten die worden aanbesteed door de DVD bestaan voornamelijk uit B&U bouw. De meest voorkomende aanbestedingsprocedure bij de DVD is de “onderhandse” aanbesteding. Doordat de gemiddelde budgetgrootte die door de DVD wordt aanbesteed het beste bij een “onderhandse” aanbesteding past wordt deze aanbestedingsprocedure het meest toegepast door de DVD. Verder wordt er tot op heden geen gebruik gemaakt van Past Performance door de DVD. Echter zijn er wel incidentele gevallen bekend waar Prestatiemeten is toegepast. De gegevens die vervolgens zijn ontstaan uit deze Prestatiemetingen zijn echter niet verder geëxploiteerd voor eventuele selectiedoeleinden.

Vraag 3: Hoe is de huidige werkwijze met betrekking tot de selectie van leveranciers volgens het Prestatiemeten en Past Performance meetinstrument?

Volgens de verschillende literatuurbronnen betreft het “Prestatiemeten” het op een kwantitatieve doch subjectieve manier meten van de geleverde prestaties met betrekking tot kwaliteitsaspecten (A1 t/m A4 paragraaf 3.1) van een specifieke opdrachtnemer gedurende het bouwproces. Daarnaast betreft “Past Performance” het benutten van in het verleden vergaarde Prestatiemeetgegevens ten behoeve van het aanbrengen van onderscheid tussen opdrachtnemers tijdens het selectieproces. Het doel van het instrument is het verbeteren van de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever door deze inzichtelijk en bespreekbaar te maken. Daarnaast is het instrument een middel om slecht presterende opdrachtnemers buiten de selectiefase te sluiten.

Een Prestatiemeting wordt over het algemeen uitgevoerd door een projectmanager die werkzaam is bij de opdrachtgever. De projectmanager beoordeelt naar eigen inzicht de kwaliteitsaspecten die staan weergegeven in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt de Prestatiemeting door een supervisor gecontroleerd en geregistreerd in de Past Performance database. Bij het Prestatiemeten is geen wetgeving van invloed.

Echter is bij het toepassen van Past Performance het Nederlands en Europees aanbestedingsrecht wel van invloed. In paragraaf 1.6 wordt beschreven dat een opdrachtgever niet discriminerend mag handelen gedurende het aanbestedingsproces. Het selecteren met toepassing van Past Performance bij een “openbare aanbesteding” is een vorm van het discrimineren van opdrachtnemers.

Toch zijn er twee manieren om Past Performance juridisch correct toe te passen binnen het aanbestedingsproces. De eerste manier is wanneer Past Performance wordt toegepast tijdens de preselectiefase van een “onderhandse” aanbesteding. Bij de “onderhandse” aanbestedingsprocedure beslist de opdrachtgever zonder invloed van Nederlandse of Europese wetgeving welke pre-potentiële opdrachtnemers worden uitgenodigd tot het plaatsen van een inschrijving. Daarnaast kan Past Performance ook worden toegepast binnen een raamwerkcontract. Omdat bij deze contractvorm de fase contracteren reeds is voltooid zijn de wetten met betrekking tot “discriminatie van potentiële opdrachtnemers” niet meer van toepassing.

De belangrijkste toevoeging van Prestatiemeten en Past Performance is het feit dat het selectie criterium “de laagste prijs” niet langer het belangrijkste criterium is. Door toepassing van Past Performance wordt EMVI het belangrijkste selectiecriterium. Daarnaast ontstaat er door toepassing van Prestatiemeten een mogelijkheid tot terugkoppeling van de gemeten prestaties. Deze terugkoppeling kan op zijn beurt uitmonden tot een dialoog ter bevordering van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het maakt prestaties bespreekbaar waardoor de samenwerking en het bouwproces wordt verbeterd.

5.2 DEEL 2: PRAKTIJKANALYSE PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

Vraag 1: Hoe gaat het selectieproces in de praktijk van respectievelijk de RGD en RWS?

Daadwerkelijk selecteren op basis van het Past Performance instrument is tot op heden bij zowel de RGD als RWS niet aan de orde. Bij het selecteren van de potentiële opdrachtnemer is “de laagste prijs” nog steeds het belangrijkste selectiecriterium.

Zowel bij de RGD als bij RWS is de ontwikkeling van Prestatiemeten en Past Performance in volle gang. Bij beide organisaties bevindt het instrument zich nog in een beginstadium. De meerwaarde die het instrument kan bieden bij het selecteren van de beter presterende opdrachtnemers is erkent door beide organisaties. Naast een verbetering van het selectieproces wordt ook de samenwerking tijdens het bouwproces verbeterd door de vorm van Prestatiemeten die door RWS wordt toegepast. Volgens enkele vertegenwoordigers van beide organisaties is de doelstelling momenteel het verbreden van de Past Performance database om eventueel toekomstige selectie op basis van Past Performance te onderbouwen.

Vraag 2: Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de selectiemethodes van deze organisaties op het gebied van Prestatiemeten en Past Performance?

De belangrijkste overeenkomst tussen de twee vormen van Prestatiemeten en Past Performance instrumenten is de doelstelling (ofwel basisstructuur) waarop beide instrumenten zijn gebaseerd. De betreffende doelstelling staat weergegeven in paragraaf 3.1. Toch zijn er tijdens de ontwikkeling van het instrument kenmerkende verschillen ontstaan tussen de twee vormen van Prestatiemeten en Past Performance.

Het eerste kenmerkende verschil betreft de vragenlijst die als leidraad fungeert voor het uitvoeren van een Prestatiemeting. De vragenlijst die is ontwikkeld door de RGD verschilt met die van RWS. Dit heeft als gevolg dat de Prestatiemeetgegevens die zijn verworven door de RGD niet verenigbaar met die van RWS. Daarbovenop gebruikt de RGD verschillende vragenlijsten voor respectievelijk werken, leveringen en diensten. RWS gebruikt hier bewust dezelfde vragenlijst om de vergelijkbaarheid tussen opdrachtnemers te garanderen.

Het tweede kenmerkende verschil is het feit dat de ontwikkeling van Prestatiemeten door RWS heeft geleid tot het ontstaan van Present Performance. RWS voert in tegenstelling tot de RGD de Prestatiemetingen tijdens het bouwproces uit. Present Performance is als volgt gedefinieerd: Het bijsturen van het bouwproces op basis van Prestatiemetingen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om ook tijdens het bouwproces eventueel bijsturing te geven aan de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij de RGD is dit niet mogelijk omdat de Prestatiemeting pas na oplevering van het project wordt uitgevoerd.

Het laatste kenmerkende verschil tussen beide instrumentvormen is het feit dat RWS de opdrachtnemende partij de gelegenheid biedt om een tegenPrestatiemeting uit te voeren. De RGD doet dit bewust niet. Volgens enkele vertegenwoordigers die werkzaam zijn bij RWS is de verbetering van de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever het hoofddoel van Prestatiemeten. Door de opdrachtnemende partij ook de kans te geven een tegenPrestatiemeting uit te voeren probeert RWS invulling te geven aan de voorheen genoemde doelstelling. RGD doet dit op een andere manier. Zij bieden de opdrachtnemende partij de mogelijkheid tot het starten van een dialoog waarbij knelpunten met betrekking tot het ontstaan van de eindscore van het project bespreekbaar worden gemaakt.

Vraag 3: Waarom werd het voor deze bedrijven nuttig dan wel noodzakelijk om een Prestatiemetinstrument in de vorm van past performance toe te gaan passen?

Er is een tendens ontstaan in de bouwsector om bij het selecteren van opdrachtnemers onderscheid aan te brengen tussen opdrachtnemers op basis van bouwproces technische kwaliteitsaspecten. Daarbij is de rechtvaardigheidsgrond dat de opdrachtnemer die de beste kwaliteit levert recht heeft op een grotere kans om geselecteerd te worden. Het Opdrachtgeversforum in de bouw tracht hier invulling aan te geven door een instrument te implementeren waarbij het meten van deze kwaliteitsaspecten bij bouwprojecten van invloed kan zijn in de selectiefase. Daarbij werd de nadruk gelegd op kwaliteitsaspecten zoals samenwerking, houding en gedrag. De invulling van deze wens is het instrument Prestatiemeten en Past Performance. Het instrument heeft voor zowel de opdrachtgevende als de opdrachtnemende partij een positieve invloed op de samenwerking tijdens het bouwproces. Wanneer een opdrachtnemende partij namelijk goed presteert op het gebied van houding en gedrag vergroot dit de kans op een toekomstige selectie. Daarnaast trachten de leden van het Opdrachtgeversforum door toepassing van het instrument vaker een samenwerking te starten met opdrachtnemers die goed presteren. Een verbetering van het bouwproces is hierbij de achterliggende gedachte. Ondanks dat het instrument zich nog in een beginstadium bevindt, kan het in de toekomst een grote rol gaan spelen. Vanwege de wens om zoveel mogelijk zaken te doen met goed presterende opdrachtnemers is het zowel nuttig als noodzakelijk om een systeem te implementeren. Bij de implementatie wordt getracht slecht presterende opdrachtnemers buiten de selectiefase te houden.

5.3 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG

Het doel van het onderzoek is het toetsen van de wenselijkheid met betrekking tot de implementatie van het instrument Prestatiemeten en Past Performance ter verbetering van de selectieprocedure van de DVD. Uit dit onderzoeksdoel is de onderstaande onderzoeksvraag voortgekomen.

Vraag 1: Is het wenselijk voor de DVD om Prestatiemeten en Past Performance concept in gebruik te nemen als de methode voor de selectie van opdrachtnemers de toekomstige bouwprojecten?

DVD heeft reeds getracht een dergelijk instrument te implementeren. Echter heeft deze poging geen succes opgeleverd. De reden dat deze eerdere implementatie geen succes was is de afwezigheid van een overkoepelend instrument ter verwerking en utilisatie van de meetgegevens. Uit het onderzoek is gebleken dat het gat wat is ontstaan bij de eerdere implementatie van een dergelijk meetinstrument kan worden afgedicht met een instrument zoals Past Performance. Tot op heden heeft de DVD tijdens de preselectiefase vooral op het “onderbuik gevoel” opdrachtnemers verzocht tot het plaatsen van een inschrijving. Door de implementatie van Prestatiemeten en Past Performance worden meetgegevens zorgvuldig gedocumenteerd. Op deze manier worden de “onderbuik gevoelens” van de verwervingsfunctionaris gekwantificeerd en tastbaar. Door vervolgens het Past Performance instrument verder toe te passen wordt het selecteren van de beter presterende pre-potentiële opdrachtnemer tijdens de preselectiefase tevens inzichtelijk en tastbaar. De voorgaande uitspraak gaat over het gebruik van Prestatiemeten en Past Performance tijdens de preselectiefase van een “onderhandse” aanbesteding. Het instrument is niet bij iedere aanbestedingsprocedure toepasbaar om juridische redenen. De invloeden van Nederlandse en Europese wetgeving op de toepasbaarheid van het instrument worden verder behandeld in paragraaf 6.1.

Daarnaast ontstaat er de mogelijkheid om indien nodig bijsturing te geven aan de samenwerking tussen de DVD en de opdrachtnemende partij tijdens het bouwproces. Door Prestatiemetingen uit te voeren tijdens het bouwproces worden problemen tijdig onderkent. Vervolgens kan eventuele problematiek voor escalatie worden opgelost.

Vraag 2: Is het Prestatiemeten en Past Performance meetinstrument toepasbaar door de DVD?

Het instrument dat door de RGD en RWS is ontwikkeld is relatief eenvoudig van aard. Een verwervingsfunctionaris werkzaam bij de DVD is met zijn huidige kennis voldoende capabel een Prestatiemeting uit te voeren. Echter ontbreken wel de faciliteiten die zijn benodigd voor het toepassen van Past Performance. Ten eerste moet er een database aangelegd worden waarin de meetgegevens kunnen worden gedocumenteerd. Daarnaast moet deze database zorgvuldig worden beheerd. Als laatste moet er een supervisor worden aangesteld die de subjectiviteit van het Prestatiemeetinstrument controleert en minimaliseert.

6 AANBEVELING

Recentelijk maakte de DVD bekend dat de huidige manier van selecteren door verwervingsfunctionarissen werkzaam bij de DVD voor verbetering vatbaar is. Een mogelijkheid tot de verbetering van het selectieproces wat wordt toegepast door de DVD is de toepassing van Prestatiemeten en Past Performance. Dit hoofdstuk presenteert de aanbeveling met betrekking tot de implementatie van Prestatiemeten en Past Performance. De twee belangrijkste onderzoeksvragen met betrekking tot de inzetbaarheid van Prestatiemeten en Past Performance zijn in de onderzoeksopzet als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de juridische toepasbaarheid van Prestatie meten en Past Performance?
2. Wat is de invloed van Prestatiemeten en Past Performance op het samenwerkingsproces aan de hand van de verschillende vormen van uitvoering van de betreffende organisaties?

In het onderstaande zullen de onderzoeksvragen achtereenvolgens worden behandeld en worden vertaald naar concrete aanbevelingen voor de DVD.

6.1 WETTELIJKE TOEPASBAARHEID VAN PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

De huidige Nederlandse en Europese aanbestedingswetgeving hebben een beperkende werking op de toepasbaarheid van het instrument. De toepassing van Prestatiemeten is volgens de aanbestedingswetten toegestaan bij alle aanbestedingsprocedures. Daarnaast is de toepassing van Past Performance bij een “onderhandse” of raamwerk aanbestedingsprocedure ook wettelijk toegestaan. Echter is de toepassing van Past Performance niet toegestaan bij de “openbare aanbesteding”. De reden is het feit dat een opdrachtgevende partij niet discriminerend mag handelen tijdens de selectiefase volgens de Nederlandse en Europese aanbestedingswetgeving. Door Past Performance toe te passen in de selectiefase van een “openbare aanbesteding” handelt de opdrachtgevende partij discriminerend volgens de wetgeving.

Zoals eerder is beschreven kan de toepassing van Past Performance wel bij een “onderhandse” aanbesteding. De “onderhandse” aanbesteding bevat namelijk een preselectiefase. In de preselectiefase kan de opdrachtgever in alle vrijheid opdrachtnemers benoemen tot pre-potentiële opdrachtnemer. Daarbij is het toegestaan om deze benoeming eventueel te baseren op Past Performance.

Daarnaast kan het Past Performance instrument ook worden toegepast bij een raamwerkcontract. Wanneer een aantal opdrachtnemers zijn opgenomen in een raamwerkcontract, zijn volgens de wetgeving de selectiefase en de contractfase voltooid. Of deze opdrachtnemers daarmee ook daadwerkelijk een gunning krijgen is nog niet besloten. Vervolgens kan de opdrachtgevende partij zonder overtreden van de aanbestedingswetgeving selectie op basis van Past Performance toepassen tussen de opdrachtnemers die zijn opgenomen in het raamwerkcontract.

AANBEVELING

Wanneer de DVD Prestatiemeten en Past Performance wil gaan toepassen is dit enkel mogelijk bij een “onderhandse” aanbesteding of binnen een raamwerk contract. Binnen het raamwerk contract is de toepasbaarheid van het instrument het grootst omdat zelfs het facet EMVI en “fictieve prijsverlaging” hier kan worden toegepast. Bij een “onderhandse” aanbesteding is vraagprijs aanbidding in de preselectiefase niet aan de orde waardoor er nooit sprake zal zijn van EMVI en “fictieve prijsverlaging”. Door vaker een raamwerk aanbestedingsprocedure toe te passen kan het instrument sneller worden ontwikkeld en effectiever worden toegepast.

6.2 UITVOERING VAN PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE

Zoals eerder in het rapport is beschreven hebben zowel RGD als RWS een eigen versie van het instrument Prestatiemeten en Past Performance. Door het verschil wat is ontstaan tussen beide manieren van Prestatiemeten zijn de gegevens die ontstaan door middel van toepassing van het instrument niet verenigbaar. Daarnaast kiezen beide bedrijven een ander moment om de Prestatiemeting uit te voeren waardoor er bij RWS de mogelijkheid ontstaat tot “Present Performance” en bij RGD niet. De doelstelling om met het Opdrachtgeversforum een instrument te ontwikkelen waarmee gezamenlijk de kwaliteit van opdrachtgevers inzichtelijk kan worden gemaakt is niet gehaald. Omdat de organisaties nu simultaan een eigen invulling van het instrument aan het ontwikkelen zijn zal het steeds moeilijker worden om deze verenigbaarheid alsnog toepasbaar te maken.

AANBEVELING

Het is belangrijk dat er goed wordt nagedacht over de manier waarop Prestatiemeten en Past Performance wordt toegepast. Volgens de algemene leidraad Past Performance en Prestatiemeten die wordt gehanteerd door RGD en RWS bestaat het systeem voor het verbeteren en professionaliseren van de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever voor het inzichtelijk maken van de kwaliteitsaspecten (paragraaf 3.1) van opdrachtnemers in de bouwsector. Toch vallen deze algemene doelstellingen anders te interpreteren als men kijkt naar de verschillende toepassingswijzen van het Prestatiemeten en Past Performance. Wanneer een nieuwe organisatie zoals de DVD van start gaat met het Prestatiemeten en Past Performance is het essentieel dat het instrument past in de bedrijfsvoering. Toch moet een eventueel toekomstig samenwerkingsverband tussen de andere leden van het opdrachtgeversforum in het achterhoofd worden gehouden bij de ontwikkeling van het instrument.

6.3 INVLOEDEN VAN PRESTATIEMETEN EN PAST PERFORMANCE OP DE MARKTWERKING

Het feit dat een opdrachtgevende partij tijdens de uitvoering of na oplevering van een project een Prestatiemeting zal uitvoeren heeft invloed op het gedrag van de opdrachtnemende partij. Daarmee kan worden geconcludeerd dat het instrument als machtsmiddel kan worden toegepast. De beslissing of de tevredenheidsverklaring zal worden uitgereikt ligt tenslotte bij de opdrachtgevende partij. De opdrachtnemende partij heeft hier enkel invloed op door de houding en het gedrag tijdens de uitvoering van het project procesmatig te monitoren en eventueel bij te sturen.

RWS past Prestatiemeten en Past Performance bewust niet als een machtsinstrument toe. RWS streeft door middel van toepassing van het instrument slechts naar de verbetering van de samenwerking. Dit valt te concluderen uit het feit dat RWS ook de opdrachtnemende partij in de gelegenheid stelt tot het uitvoeren van een tegenPrestatiemeting. Tevens wordt door het regelmatig houden van een voortgangsgesprek de samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever stelselmatig verbeterd. Het is kenmerkend voor RWS dat er wordt gekozen voor deze strategie aangezien RWS in de Nederlandse bouwwereld wordt gezien als een van “de grotere spelers”.

In tegenstelling tot RWS voert RGD Prestatiemetingen na oplevering van een project uit. Daarnaast is de beoordeling van de RGD eenzijdig. Door het instrument op deze manier toe te passen versterkt de RGD haar machtspositie.

AANBEVELING

Aangezien het inkoopproces van de DVD ook erg onder invloed van de marktpositie van de organisatie staat is het essentieel dat er bij de implementatie van een instrument als Prestatiemeten en Past Performance wordt nagedacht over de invloeden van het systeem op de machtspositie. Indien gewenst kan de DVD zijn machtspositie beïnvloeden door middel van het toepassen van het instrument.

BIBLIOGRAFIE

- Bekkers, F. B. (2012). *De Waarde van Defensie*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).
- Bijsterveld, K. (2010). *De prestatie telt (eindelijk) mee*. Opdrachtgevers forum Nederland.
- Bouwend Nederland, Pianoo. (2012, oktober 21). Gunnen op waarde hoe doe je dat? *Leren van EMVI praktijkvoorbeelden*.
- Coördinatie groep aanbesteden. (2011). *Brochure: Focus op aanbesteden*. Opdrachtgeversforum Nederland.
- Defensiestaf. (2005). *Nederlandse Defensie Doctrine*. Den Haag: Defensiestaf.
- Dienst Vastgoed Defensie. (2012). *Scriptie aanvraag, instrument presatiemeting voor DVD haalbaar*. Utrecht: Dienst Vastgoed Defensie.
- DMO directie beleid. (2006). *Handboek verwerving Defensie*. Den Haag: Defensie.
- DVD directie Zuid. (2011). *Overzicht inkoopvolume*. Utrecht: Defensie.
- Europees Parlement. (2009, 12 1). *Drempelwaarden*. Opgeroepen op 11 21, 2012, van Kennisportal Europese aanbesteding:
http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/drempelbedragen
- Europees parlement. (2012). *Aanbestedingsprocedures*. Opgeroepen op 12 4, 2012, van Kennisportaal Europese aanbesteding:
http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/aanbestedingsprocedures
- Gelderman, C. v. (sd). *Stappenplan voor de succesvolle toepassing van de inkoopportfolio*. Open universiteit Nederland.
- Guntlisbergen, J. . (2012, November 19). Het verwervingsproces van de DVD. (J. Machielsen, Interviewer)
- Knijf, H. (2012). *"Slim inkopen" Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2012-2014*. Houten: Gemeente Houten.
- Ministerie van Economische zaken. (2012). *Aanbestedingswet. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*.
- NEVI-Perspective BV. (sd). *De account portfolio*. NEVI-Perspective BV.
- Oduber, R. (2011). *Past Performance Concept en Implementatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- Oduber, R. (2012, November 13). Past Performance door de RGD. (J. Machielsen, Interviewer)
- Petit, C. (2011). *Past performance*. Ministerie van verkeer en waterstaat.
- Plantinga, S. (2008). *Past Performance metingen, toepassing in de aanbesteding*. Hoofddorp: ARCADIS.
- Rijksgebouwendienst. (2012). *Past performance*. Opgeroepen op 10 16, 2012, van Rijksgebouwendienst, ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties:
<http://www.rgd.nl/onderwerpen/diensten/inkoop/past-performance/>

- Rijksgebouwendienst Past-performance. (2012). *Past performance*. Opgeroepen op 10 16, 2012, van Rijksgebouwendienst, ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties:
<http://www.rgd.nl/onderwerpen/diensten/inkoop/past-performance/>
- Rijksgebouwendienst, d. p. (2012). *Werkinstructie: Past performance & uitgifte tevredenheidsverklaringen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.
- Rijkswaterstaat. (2012). *Handreiking prestatiemeten*. Den Haag: Ministerie van infrastructuur en milieu.
- Roest, S. v. (2012, 12 6). Prestatiemeten bij Rijkswaterstaat. (J. Machielsen, Interviewer) Utrecht.
- Roest, S. v. (2012). Prestatiemeten, Werkwijze bij Rijksgebouwendienst. Rijkswaterstaat.
- STABU. (2009, 6). *Tevredenheidsverklaring en Past Performance?* Opgeroepen op 12 2012, van STABU bouwbreed informatiesysteem:
http://www.stabu.org/stabu_nieuwsarchief/621/Tevredenheidsverklaring_en_Past_Performance%3F
- Verwerving divisie vastgoed en beveiliging. (2012). *Verwerving*. Den Haag: Defensie.
- Weele, P. d. (2007). *Grondslag van inkoopmanagement*. Maarssen: Marjolijn Margadant.

MOTIVERING SELECTIEKEUZE ONDERHANDSE AANBESTEDING

PO OMVORMING FUNNEL VliegBasis Gilze-Rijen, P-2001444

Eis aan aannemer

01 79 75 GEDRAGSCODE NATUURBEHEER

71 Bij het uitvoeren van reguliere natuurwerkzaamheden moet worden gehandeld conform de "Gedragscode Natuurbeheer". De "Gedragscode Natuurbeheer" is te downloaden van de website van het Bosschap, www.bosschap.nl.

www.bosschap.nl

Met de Erkenningregeling Bosaannemers (ErBo) kunnen bosaannemingsbedrijven zich onderscheiden in de markt. Om voor de ErBo-erkenning in aanmerking te komen, moet een bedrijf geregistreerd staan bij het Bosschap. Daarnaast moet een bedrijf voldoen aan een aantal voorwaarden en verplichtingen. Bijvoorbeeld op het gebied van scholing, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en kwaliteit van werk. Opdrachtgevers weten dat ze met een ErBo-erkend bedrijf kwaliteit in huis halen. De ErBo kan worden beschouwd als een \u2018keurmerk\u2019.

Vestigingsgebied aannemers

Gezien relatief beperkte waarde van de opdracht is het niet interessant om bedrijven van ver buiten de regio te benaderen. In Zuid-Nederland zijn voldoende bedrijven actief in de bosbouw en ERBO erkend.

ERBO aannemers in zuid-Nederland (activiteiten houtvellen)

(<http://www.bosschap.nl/erbo-per-provincie.aspx?provincie=11>)

Zeeland:	3
Noord-Brabant:	31
Noord-Limburg	5

Voorstel selectie op basis van ervaring binnen DVD

Met onderstaande bedrijven zijn door DVD positieve ervaringen opgebouwd. Vanwege de beperkte waarde van de opdracht, wordt het niet nodig geacht om nieuwe bedrijven te benaderen om in te schrijven.

Aannemer A
Aannemer B
Aannemer C

Genoemde bedrijven voldoen aan te stellen eisen aan inschrijvers en zijn gevestigd/werkzaam in de regio.

Uitsluitingsgronden van toepassing?

Voor zover bekend niet. Geen ARW en geen BAO van toepassing.

Tilburg, 18 oktober 2012

Jan van der Plas

Jurgen Guntlisbergen

VERWERVINGSPLAN

In te vullen bij dossiers van 15 K€ of groter, exclusief BTW

1. Algemeen

Overeenkomst nr. / bestek nr.	P-2001395-P-010-20
Titel	Herstel Parallelbaan op de vliegbasis Volkel
Verwervingsfunctionaris	J.B.G.M. Haagmans
Teamleider	J.B.G.M. Haagmans

2. Projectgegevens

Feiten en omstandigheden

Voorstel om het project middels onderhandse procedure volgens het ARW 2005 aan te besteden.

Op dit moment is er een akkoord over de heraanbesteding van het herstel van de "Parallelbaan Volkel".

Start- en rolbanenprojecten worden afhankelijk van de aard en kosten van een herstelmaatregelen betaald vanuit het Meerjarenprogramma Onderhoud (exploitatie) of het DIP/Bouwprogramma CDS (investeringen).

In de Producten & Dienstcatalogus (PDC) is vastgelegd dat omvangrijke start- en landingsbaanprojecten (baan meerdere dagen buiten gebruik) ten laste komen van investeringen.

De parallel start- en landingsbaan Vliegbasis Volkel is begin 2011 als gevolg van winterschade buiten gebruik gesteld. Het is in verband met de aanwezige schade, een losliggende bovenlaag, niet verantwoord om vanaf de baan te opereren. De vliegbasis beschikt voor gebruik dus alleen nog over de hoofdbaan.

Herstelwerkzaamheden aan start- en rolbanen zijn weersafhankelijk en dienen tussen 1 april en 31 oktober te worden uitgevoerd.

In 2011 heeft in directe relatie met de toen ook al aanwezige budgetteringsproblematiek met CLSK en de DVD overleg plaatsgevonden hoe de herstelmaatregelen aan de parallelbaan te financieren. Er is overeengekomen dat in dit 'speciale geval' het project als 1 : 1 vanuit exploitatie en investering zal worden betaald. Ofwel DS dient 50% van de projectkosten zijnde M€ 1,64 te financieren.

Op basis van deze afspraak is het behoeftestellingstraject gelopen en vervolgens is het ingestelde verplichtingenregime traject ook positief doorlopen. Hierop is in FINAD een voorlopige middelenbesteding opgenomen van M€ 1,64.

Voor het uitvoeren van de werkzaamheden staat ca. 3 maanden. De aanbestedingsprocedure neemt ongeveer ook

deze tijd in beslag. Dit betekent dat bij een voorspoedige doorloop de parallelbaan in juli/augustus weer voor gebruik beschikbaar is.

Op Vliegbasis Volkel is ook vastgesteld dat voor een blijvend veilig opereren het ook noodzakelijk is om herstelmaatregelen aan de hoofdbaan uit te voeren. Het gaat hierom de aansluitingen/intersecties op de baan, de baanschoulers en het coaten en vervangen van de voegen op de betonnen baankoppen. Deze herstelwerkzaamheden hebben een financiële omvang van M€ 1,5 en zullen volgens afspraak ook ten laste van exploitatie worden uitgevoerd. Voor de uitvoeringsduur staat ca. 2 maanden gepland.

Indien het herstelproject parallelbaan wegens het in 2012 vanuit investeringen niet beschikbaar kunnen stellen van M€ 1,64 niet kan worden uitgevoerd dan betekent dit dat de volgtijdelijke uitvoering van parallelbaan versus hoofdbaan ook niet meer mogelijk is. Omdat de parallelbaan al voor operationeel gebruik is gesloten betekent dit dat voor het wel uitvoeren van het herstelproject hoofdbaan de vliegbasis voor 2 maanden voor operationeel gebruik moet worden gesloten. Het ook niet in 2012 uitvoeren van de herstelmaatregelen op de hoofdbaan houdt in dat de technische staat van de baan versneld zal afnemen en dat er bewust concessies worden gedaan aan vliegveiligheid.

De Vliegbasis Volkel is in 2011 een aantal dagen voor operationele activiteiten gesloten om herstelwerkzaamheden aan het anti-skid op de hoofdbaan te kunnen uitvoeren.

De openbare aanbesteding, volgens het ARW 2005, van "VP VKL S&R Herstellen parallelbaan vliegbasis Volkel op 16 mei 2011 is mislukt.

Er was slechts één aanbidding. Deze was van de combinatie:

A) Aannemer A

B) Aannemer B

boven de begroting

Wegens onvoldoende budget is de combinatie op 07 juni 2011 bericht, dat de opdracht niet zou worden gegund.

Toelichting

Markt

Betreft Niche in de markt. DWZ dat het aantal geschikte gegadigden is beperkt.

Ten behoeve van een vorige aanbesteding is desk research gedaan om deze bewering te staven. Het bleek inderdaad te gaan om:

- Aannemer A
- Aannemer B
- Aannemer C

Oorzaak mislukking aanbesteding 2011

- Het werk was op een verkeerd moment op de markt gebracht (mei 2011). Portefeuille 's van gegadigden moeten in het begin van het jaar worden gevuld en niet pas in mei. Ondermeer als gevolg van stroperig besluitvormingsproces inzake verstrekken budgetten.
- Gegadigden zijn dan minder bereid risico's te nemen.
- Verhoogd risico.
- Gevolg van late start van het werk. De uitvoeringsduur aan de krappe kant en er moet worden doorgewerkt in de bouwvak. De tijdsperiode was keihard. Het niet halen van de termijn betekent korting.
- Op een korte tijd moet heel veel materieel en menskracht worden ingezet.
- Het werk was substantieel omvangrijker dan de werken, op Leeuwarden, Woensdrecht en Eindhoven, die door terreintechniek als referentiewerken waren genomen voor de prijsvorming. Wellicht een te optimistische opgestelde begroting

Gevolg Combinatievorming

Vanwege het verhoogde risico zijn partijen tot combinatievorming overgegaan.

Bij deze combinatievorming hebben partijen de afweging gemaakt of deze combinatie:

- wel mag; (ongewenste kartelvorming)
- gewenst is;
- partijen dit wel willen.

- Gekozen specificatie

Dor de projectleiding was gekozen voor een zeer gedetailleerde specificatie, die nagenoeg geen ruimte bood voor creatieve ideeën van de markt.

Post 152 betonverharderingen opbreken.

Verschil € 750.218,20

Dit betrof slijpen incl. afvoeren van het slijpslem.

Het afvoeren en storten van het slijpslem vaste stof en water is heel duur. Het is een vorm van kapitaalvernietiging. (6000 ton/ 700m2). De gekozen zeer gedetailleerde specificatie, bood inschrijvende partijen nagenoeg geen ruimte voor creatieve ideeën die tot aanzienlijke besparingen en tevens tot beter omgaan met de restproductie (water en slijpslem) had kunnen leiden.

Aard van het project
Rubricering van toepassing
CPV-code
Toepasselijk aanbestedingsreglement
Duurzaamheidscriteria van toepassing
Social return van toepassing

Behoeftesteller

Werk

Nee

4523510-8 Vernieuwen

ARW 2005

ja, zie bijgevoegde checklist

nee, want te veel onduidelijkheid over invoering, derhalve wordt niet voldaan aan Rijksbeleid.

Vastgoed Beheer (VB)

*Vernieuwen wegdek
start - of landingsbaan
Tevens hoog specificeert
karakter (dat ongeacht
en looptijd < 8 maanden*

<i>Fonds</i>	Planbaar Onderhoud (PO)
<i>Projectleider</i>	drs. ing. R. Kramer
<i>Bijgestaan door</i>	
<i>Raming opdracht</i>	€ 2.957.983,19 excl. BTW € incl. BTW
<i>Raming (incl. opties/verlengingen)</i>	€ nvt excl. BTW € nvt incl. BTW
<i>Verdeling in percelen</i>	nee
<i>Benoeming percelen</i>	n.v.t.
<i>Korte beschrijving project</i>	Het werk bestaat in hoofdzaak uit : Het verwijderen van markeringen het verwijderen van voegvullingen het slijpen van cementbetonverhardingen het vervangen cementbetonverhardingen het uitvoeren van cementbetonreparaties het aanbrengen van voegvullingen het aanbrengen van markeringen het verrichten van bijkomende werkzaamheden.
<i>Uitvoeringsduur / datum van oplevering</i>	De geplande start van de uitvoering is 2 april 2012. Het werk moet uiterlijk worden opgelverd op 29 juni 2012

3. Contractsvorm en administratieve voorwaarden

<i>Contractsvorm</i>	RAW bestek
<i>Administratieve voorwaarden</i>	UAV 1989

4. Aanbestedingswijze

<i>Procedure</i>	nationaal ⇔ Raming beneden € 5.000.000,- (werk) meervoudig onderhands ⇔ Zoals aangegeven onder feiten en omstandigheden is de aanbesteding Herstel Parallelbaan op de Vliegbasis Volkel mislukt Zie toelichting
------------------	--

Selectie

Aannemer A

Aannemer B

Aannemer C

Gunningcriterium
Subcriteria

De laagste prijs
n.v.t.

5. Risico analyse

Markt
Kosten

Beperkt aantal aanbieders kan knelpunt zijn.
Betreft een omvangrijk project dat afhankelijk van de specificatie en de ruimte voor creativiteit van de aannemers daarin alsmede de tijdsdruk tot mogelijke hoge inschrijfsommen kan leiden.

Tijd
Kwaliteit

- Planning en procedure
- Kwaliteit technische specificatie
- Mate detaillering specificatie vs mogelijkheid van creatieve ideeën van inschrijvers
- Voorgeschreven producten en merknamen leveranciers

6. Beheersmaatregelen

Bankgarantie
Overige maatregelen

ja 5 % (indien van toepassing)
Er wordt gebruik gemaakt van betalingstermijnen. Na prestatie wordt betaald. Er is een kortingsregeling. Er zijn garanties voor onderdelen van het werk. Het bestek heeft een kwaliteitscontraal gehad bij de technische disciplines. Betrokkenheid van sectie aanbesteden in een te laat stadium voor de afweging van de contractsvorm. uitgangspunt bij het opstellen van het bestek was lessons learned.

(bijv. aantal betalingstermijnen / omvang betalingstermijnen / betaling na onderhoudstermijn)

7. Contractencommissie

Goedkeuring ContractenCommissie nodig?

< maak een keuze >

8. Planning

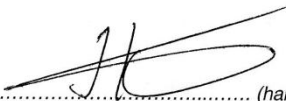
Uitnodiging / aankondiging
Werkbezoeking
Stellen van vragen / inlichtingen
Nota van Inlichtingen
Aanbesteding
Alcatel van toepassing
Gunning

donderdag 09 februari 2012
donderdag 16 februari 2012
woensdag 22 februari 2012
maandag 27 februari 2012
dinsdag 06 maart 2012
nee
zo snel mogelijk

9. Besluitvorming

Opgemaakt d.d. 8 februari 2012
te Tilburg

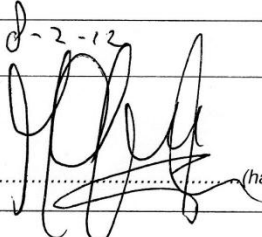
J.B.G.M. Haagmans


..... (handtekening)

Controle selectie gegadigden bij onderhandse
procedure / Selectie- en gunningcriteria:

J.M.A. Guntlisbergen BC

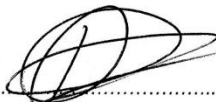
d.d.

8-2-12

..... (handtekening)

Goedkeuring Verwervingsplan

Teamleider Sectie Aanbesteden

d.d.

8-2-2012

..... (handtekening)

- ☐ (plv.) H-BCM wil concept offerteaanvraag (aankondiging / uitnodigingsbrief) inclusief bijlagen zien voordat deze wordt verzonden (aankruisen indien van toepassing)

Dienst Vastgoed Defensie
Regionale directie zuid

BIJLAGE 3 VOORBEELD VRAGENLIJST RGD

Past Performance-opname

datum:

Werken

beoordelaar:

projectnaam:
projectnr:
opdrachtnemer:
KvK-nr:
contactpersoon:
adres:
plaats, land:

opdrachtnr.:
opdrachtbedrag:
opdrachtsoort: Kies een item.
contractvorm: Kies een item.
tijdvak uitv.:
plaats uitv.:

Planmatig werken

z s n g zg

- 1 In welke mate heeft de aannemer beeld van het eindresultaat? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:
- 2 Hoe is de kwaliteit van de werkplannen? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:
- 3 In welke mate houdt de aannemer zich aan de werkplannen? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:
- 4 Hoe houden onderaannemers zich aan de werkplannen? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:

DESKUNDIGHEID EN KWALITEIT

z s n g zg

- 5 Hoe worden de opdrachtspecificaties naar werkplannen en werktekeningen vertaald? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:
- 6 Hoe duidelijk heeft de aannemer beeld van het eindresultaat? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
o n.v.t.:

z s n g zg

7

In welke mate realiseert de aannemer het werk zelfstandig en zonder ingrijpen?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

8

Hoe zorgvuldig wordt het werk gerealiseerd?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

9

Hoe deskundig tonen de aannemer en onderaannemers zich?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

10

In welke mate controleert de aannemer zijn eigen en werk en dat van onderaannemers?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

11

In welke mate is de certificering van materialen op orde?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

z s n g zg

SAMENWERKING, COMMUNICATIE EN ORGANISATIE

12

Hoe is de verstandhouding met de aannemer?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

13

Hoe is de verstandhouding tussen de aannemer en de onderaannemers?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

14

In welke mate toont de aannemer zich geïnteresseerd en betrokken tijdens gesprekken en vergaderingen?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

15

In welke mate komt de aannemer de afspraken uit gesprekken en vergaderingen na?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

o n.v.t.:

- 16 In welke mate richt de aannemer zich op samenwerking? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 17 In welke mate draagt de aannemer op eigen initiatief bij aan oplossingen voor ontstane problemen? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 18 Hoe informeert de aannemer over de voortgang van het werk? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 19 Hoe is de communicatie over meer- en minderwerk? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 20 Hoe reëel zijn de voorstellen voor meer- en minderwerk? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:

VEILIGHEID EN GEZONDHEID

- 21 In welke mate is het werkterrein net en op orde? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 22 In welke mate is het werkterrein voldoende beveiligd en afgeschermd? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 23 In welke mate voldoet de aannemer aan zijn verplichtingen voor veiligheid en gezondheid? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:
- 24 In welke mate beheerst de aannemer veiligheidsrisico's vorderende het werk? ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
- o n.v.t.:

TOELICHTING

.....

.....

.....

.....

.....

Beoordeling: zs = zeer slecht = 0, s = slecht = 2,5, n = neutraal = 5, g = goed = 7,5, zg = zeer goed = 10

DOCUMENTATIE GESPREK JORIS GUNT LISBERGEN & JACQUES HAAGMANS

Onderwerp: Huidige selectie procedure van leveranciers door de DVD
Wie: Joris Guntlisbergen, Senior verwervingsfunctionaris bij de DVD
Jacques Haagmans, Senior verwervingsfunctionaris bij de DVD
Datum: 19-11-2012
Plaats: Kantoor DVD regio Zuid, Tilburg
Tijd: 10:00 t/m 13:30

Om de validatie van de referenties die worden gebruikt in het onderzoek mogelijk te maken zijn de hoofdzaken van het gesprek in deze bijlage kort en bondig weergegeven. Het doel van het gesprek was het ontvangen van kennis en informatie over de huidige manier van het selecteren van opdrachtnemers door de DVD.

Algemene zaken

Directie zuid heeft in 2009 en 2010 een gemiddeld project budget van ongeveer 2 ton en in 2011 was dit 4 ton. Het soort projecten waar de RGD regelmatig mee kampt heeft de DVD directie zuid ongeveer 10 a 12 keer per jaar.

Het volgende punt wat ter sprake kwam was de toepassing van prestatietenen en Past Performance bij moderne innovatieve contractvormen. De DVD werkt tot op heden nog het meest met de traditionele bestekvormen waar alles tot in detail is beschreven door een bouwdirectie vanuit de DVD. Bij de innovatieve contractvorm wordt alleen de eindsituatie beschreven op grove maar duidelijke wijze. Bij deze contractvorm kan een opdrachtnemer zijn eigen plan van aanpak presenteren aan de opdrachtgever. Op deze manier is de vrijheid waarbinnen de opdrachtnemer handelt vele malen groter. Zolang het eindresultaat binnen de kaders van de functionele eisen, die zijn gesteld door de DVD, valt is het project goed. Volgens Jacques is prestatietenen en Past Performance waarschijnlijk beter bruikbaar in deze moderne innovatieve contractvormen dan in de traditionele. Dit komt omdat bij moderne contractvormen het proces een veel grotere diversiteit zal hebben dan bij traditionele contractvormen. Omdat Past performance meer is toegespitst op het proces zal het daarom meer input krijgen bij een moderne contractvorm dan bij een traditionele contractvorm.

De DVD heeft 3 verschillende soorten projecten, deze zijn:

Werken: De nieuwbouw en renovatie van gebouwen

Leveringen: Het aanbrengen van een nieuwe verwarmingsketel

Diensten: Het opnieuw schilderen van de kozijnen van een bestaand gebouw

Portefeuille:

€ 15.000 - € 25.000.000

Gemiddelde projectkosten zijn ongeveer € 200.000

Projecten met lagere kosten dan € 15.000 worden 1 op 1 aanbesteed zonder selectie proces.

Juridische onderwerpen

De DVD heeft volgens Jacques en Jurgen al een Prestatiemeetinstrument om leveranciers te beoordelen in gebruik. Echter worden de gegevens vervolgens niet verder benut in het selectieproces omwille van juridische redenen.

Bij het selectie proces van de DVD wordt gebruik gemaakt van de referenties van de potentiële opdrachtnemers. Echter zijn deze referenties aangeleverd door de potentiële opdrachtnemer zelf. Natuurlijk kiest een leverancier daar zijn beste projecten uit en laat de mindere projecten achterwege. Hierdoor kan het zijn dat de DVD een krom beeld krijgt van de prestaties uit het verleden van de leverancier. Volgens Jurgen en Jacques is hier niks aan te doen omdat het wettelijk bepaalt is dat zij de referenties die de leverancier aanlevert in behandeling moeten nemen en de besluitvorming hierop moeten baseren.

Het selectieproces van de DVD

De DVD hanteert een vast stappenplan bij de verwerving van een leverancier. Deze is gebaseerd op de HDV en de RIG verwerving. De selectiecriteria variëren bij ieder project. Dit wordt gedaan omdat ieder project zijn eigen bijzonderheden heeft en hierop moet worden ingespeeld volgens Jurgen en Jacques. In de selectiefase worden er enkele Knock-out criteria gehanteerd waarbij potentiële aannemers direct kunnen afvallen. Dit kan zijn bepaalde certificering of geografische ligging van het bedrijf. Voordat er is begonnen met de leveranciers analyse is de aanbestedingsmethode reeds vastgesteld. Dit wordt vaak gedaan op basis van de budgetgrootte van het project. Naargelang het budget wordt het project “uit de hand”, waarbij een enkel bedrijf in aanmerking komt voor het project, of “onderhands” aanbesteed. Wanneer het project een budget lager dan € 15.000 heeft wordt deze enkelvoudig “onderhands” aanbesteed. Wanneer een project budget tussen de 15.000 en €125.000 valt wordt deze meervoudig “onderhands” aanbesteed. Een project wordt Europees openbaar aanbesteed wanneer het budget hoger is dan € 125.000. Er wordt ook Nederlands openbaar aanbesteed bij een budget onder de € 125.000.

Na de knock-out fase wordt er het “de laagste prijs” selectie criterium toegepast. Daarbij wordt bij gebruik van een modern innovatieve contract vorm rekening gehouden met de kwaliteit van het uitvoeringsvoorstel van de leverancier.

Het selectieproces wordt vervolgens vastgelegd met een motiveringsdocument. Hoe groter het project, hoe omvangrijker dit document.

Volgens Jurgen en Jacques is het essentieel voor een verwervingsfunctionaris om een goed beeld te hebben van de machtspositie van de opdrachtgever ten opzichte van de opdrachtnemer. Deze machtspositie wordt benaderd aan de hand van de inkooppositie van Kraljic en de account portefeuille. Wanneer beide bedrijven ongeveer dezelfde machtspositionering hebben is de kans op een goede samenwerking optimaal. Het feit dat een opdrachtgever een meetsysteem wil toepassen op het presteren van de opdrachtnemer kan invloed hebben op deze machtspositionering.

Toekomstvisie

Volgens Jurgen en Jacques zal ook de DVD in de toekomst vaker met grotere contracten gaan werken, zogeheten raamwerkcontracten. Op deze manier kunnen meerder projecten met meerder opdrachtnemers onder één raamwerkcontract vallen. Dit verminderd de bureaucratisering.

DOCUMENTATIE GESPREK RALPH ODUBER

Onderwerp: Past Performance door RGD
Wie: Ralph Oduber, adviseur Markt & Inkopen bij de RGD en als lid van de Stuurgroep Past Performance prestatieketen
Datum: 13-11-2012
Plaats: RGD hoofdkantoor, Den Haag
Tijd: 10:00 t/m 12:00

Om de validatie van de referenties die worden gebruikt in het onderzoek mogelijk te maken zijn de hoofdzaken van het gesprek in deze bijlage kort en bondig weergegeven. Het doel van het gesprek was het ontvangen van kennis en informatie over het Prestatiemeetinstrument Past Performance voor in de bouwsector.

Past Performance is een meetinstrument dat is ontwikkeld in een samenwerkingsverband tussen de RGD, Prorail en Rijkswaterstaat om prestatieketen tussen opdrachtnemers in de bouwsector kwantitatief mogelijk te maken op een simpele en transparante manier. Volgens dhr. Oduber is het instrument tot nu toe alleen bruikbaar voor de selectie van opdrachtnemers, maar het zou in de toekomst ook bruikbaar kunnen worden voor de daadwerkelijke gunning van bouwprojecten.

De RGD gebruikt prestatieketen en Past Performance voor zowel nieuwbouw als renovatie projecten. Wanneer deze projecten gereed zijn voor oplevering wordt er op een subjectieve doch deskundige wijze een Prestatiemeting toegepast. Omdat de invulling van de meting op een subjectieve manier gebeurt is het van belang dat op meerdere management niveaus wordt gekeken naar deze specifieke invulling. Vergelijking van verschillende Prestatiemetingen is essentieel en zorgt dat de uitkomst van de kwaliteitsscore zo consistent mogelijk blijft. Het meetproces geniet op meerder niveaus (volgens een hiërarchische lijn) een controle mechanisme waardoor de consistentie wordt vergroot, namelijk:

- Contract verantwoordelijke
- Team van adviseurs
- Hogere verantwoordelijke

Het totale tijdsbestek van een Past Performance meetevaluatie met behulp van de vragenlijst is ongeveer 30 tot 60 minuten.

Het prestatieketen en Past Performance meetinstrument is op dit moment in een begin fase. De prestatieketen methode is getoetst en volledig functioneel, echter kan er nog niet worden geselecteerd op basis van de Past Performance database. De reden hiervoor is dat de database op dit moment nog maar een input bezit van ongeveer 50 metingen van projecten. Wanneer de database is verbreed tot ongeveer 100 evaluaties verwacht dhr. Oduber dat ook de database functioneel zal worden gesteld.

Volgens dhr. Oduber is de RGD op zoek naar meer input mogelijkheden voor de database. Met andere woorden, de RGD wil graag het prestatieketen en Past Performance prestatieketen instrument delen met vergelijkbare opdrachtgevers bij het opdrachtgeversforum in Nederland. De DVD is een van de opdrachtgevers die volgens dhr. Oduber een grote aanwinst zou kunnen als input geveer aan de Past Performance database.

Wanneer een klant het niet eens is met de vastgestelde Prestatiemeting, is er bij de RGD altijd de mogelijkheid om een dialoog te starten. Vaak wordt de klant dan uitgenodigd voor een aanvullend gesprek waar de zaken nader worden toegelicht. Wanneer de klant het niet eens is met een dergelijke beredenering komt het soms voor dat een Prestatiemeting nog wordt aangepast. Dit gebeurt enkel indien er een gegronde reden voor is, echter gebeurt dit zelden.

DOCUMENTATIE GESPREK SIENTJO DOORNBOS

Onderwerp: Huidige selectie procedure van leveranciers door de RGD
Wie: Sientjo Doornbos, Projectmanager bij RGD
Datum: 18-12-2012
Plaats: RGD hoofdkantoor, Den Haag
Tijd: 13:00 t/m 14:00

Om de validatie van de referenties die worden gebruikt in het onderzoek mogelijk te maken zijn de hoofdzaken van het gesprek in deze bijlage kort en bondig weergegeven. Het doel van het gesprek was het ontvangen van kennis en informatie over de huidige manier van het selecteren van leveranciers bij de RGD.

Algemene zaken

Hoewel de implementatie van prestatie meten al een geruime tijd geleden is toegepast heeft de projectmanager Sientjo Doornbos nog geen persoonlijke ervaring met prestatie meten. De reden hiervoor is het feit dat de projecten die zijn behandeld door Sientjo niet binnen de scope van prestatie meten door de RGD vallen. Bij niet "openbare" aanbestedingen worden tot op heden geen Prestatiemetingen uitgevoerd.

Daarnaast is er een belangrijk feit dat de RGD een bijzondere werkgever maakt. De RGD maakt niet langer zelf haar bestekken voor de aan te besteden projecten. Deze bestekken worden op aanvraag ingekocht bij een ingenieursbureau. Deze manier van werken gaat dus ook vaak gepaard met de innovatieve contractvorm. De verantwoordelijkheid wordt zoveel mogelijk bij de opdrachtnemende partij gelegd. Hierbij wordt zowel het ingenieursbureau bedoeld als de uitvoerende partij die later het bestek realiseert.

De portefeuille van de RGD heeft vergeleken met de DVD een hogere gemiddelde waarde van de projectkosten namelijk. Toch blijft deze waarde redelijk in de buurt van de die van DVD waardoor beide organisaties vergelijkbaar zijn.

Portefeuille: met name B&U projecten
gemiddelde projectkosten van € 500.000

Volgens de projectmanager van de RGD is het tevens essentieel dat er een goed beeld wordt verkregen van de machtspositie van de organisatie die gaat verwerven. Een te negatief of te positief ingeschat beeld kan namelijk de samenwerking in tijdens de uitvoering van het project bemoeilijken.

Betreffende de effectiviteit van het prestatie meten en Past Performance hoeft er volgens Sientjo geen onderscheid gemaakt te worden tussen traditionele bestek vormen en innovatieve bestek vormen. Bij beide vormen is het meetinstrument toepasbaar en zal het de kwaliteit van de samenwerking op een meetbare manier in beeld brengen.

Echter wordt bij langdurige projecten zoals ontwerp, bouw, onderhoud en catering geen prestatie meten toegepast. Hierbij betreft het projecten met bijvoorbeeld een duur van 10+ jaar.

Het selectieproces van de RGD

Tot op heden maakt de RGD geen gebruik van prestatietieten en Past Performance in het selectieproces. Echter is er wel de ambitie om het instrument in de toekomst wel toe te gaan passen. Momenteel is de RGD vooral bezig met het uitvoeren van Prestatiemetingen om voldoende input te genereren voor de database.

DOCUMENTATIE GESPREK STEFAN VAN DER ROEST

Onderwerp: Prestatiemeten door RWS
Wie: Stefan de Roest, Kartrekker prestatiemeten bij RWS
Datum: 06-12-2012
Plaats: Kantoor RWS, Nieuwegein
Tijd: 10:30 t/m 11:30

Het instrument dat is geïmplementeerd in de werkwijze van RWS heeft een andere benaming gekregen dan het instrument van de RGD. Het instrument spitst zich dan ook niet alleen toe op Past Performance maar ook op Present Performance. De manier van prestatiemeten die RWS toe past is vooral gericht op houding en gedrag tijdens de samenwerking. Hierbij is het soort project of de projectgrootte niet invloed. RWS past prestatiemeten toe op alle projecten die worden uitgevoerd in opdracht van RWS. Hierbij wordt geen categorisering toegepast. Dezelfde vragenlijst wordt dus elk type project gebruikt bij de Prestatiemeting.

De gegevens die worden verkregen via het Prestatiemeetinstrument worden benut als input voor een risico gestuurd controlesysteem. Op deze manier wordt bij onderkenning van complicaties in het bouwproces een extra controlesysteem geactiveerd waarbij zal steekproefsgewijs zal worden gecontroleerd of opdrachtnemer zich aan het contract houdt. Het voordeel hiervan is dat er tijdens het bouwproces eventueel bijgestuurd kan worden.

Het Prestatiemeetinstrument dat wordt toegepast door RWS bevindt zich tot op heden in een vroeg stadium. De pilot fase is echter wel voltooid, maar het instrument heeft nog steeds nadere ontwikkeling nodig. Het huidige instrument wat is geïmplementeerd in de werkwijze van RWS is al een verbeterde versie ten opzichte van de pilotversie. Het selecteren van potentiële opdrachtnemers op basis van Past Performance wordt echter nog niet toegepast omdat RWS in het beleid heeft opgenomen dat een opdrachtnemer ten minste vijf kwartalen getoetst moet worden door middel van prestatiemeten. Pas wanneer dit is voldaan kan er worden gestart met de selectie op basis van Past Performance.

RWS heeft net zoals de RGD de ambitie tot samenwerking tussen verschillende prestatie- en Past Performance instrumenten. Echter is dit tot op heden niet mogelijk omdat de invulling van het Prestatiemeetinstrument van de RGD totaal verschillend is ten opzichte van die van RWS. De uitgangspunten waarop het Prestatiemeetinstrument gebaseerd zijn wel hetzelfde. Daarom Verwacht RWS dat Prestatiemeetgegevens in de toekomst wel uitwisselbaar zullen zijn.

RWS past over het algemeen enkel innovatieve contractvormen omdat het voor RWS gebruikelijk is dat er vooral wordt gespecificeerd op functioneel niveau. De reden hiervoor is dat de innovatieve contractvorm beter past bij het soort projecten wat RWS behandelt.

Het prestatiemeten dat wordt uitgevoerd door RWS toe kan alleen invloed hebben op de aanbestedingsvormen niet zijnde openbaar. Daarbij worden de Prestatiemetingen uit het verleden meegenomen als een onderdeel in een set van andere selectie methoden. Het prestatiemeten is dus een van velen methoden om de best presterende opdrachtnemer naar de voorgrond te laten treden. Het Past Performance instrument van RWS speelt alleen een rol in de preselectiefase van het verwervingsproces. In de selectiefase worden andere criteria gehanteerd. In de selectiefase heeft Past Performance geen invloed meer op de besluitvorming.

Bij selectie kan er worden gekeken naar de prestaties die een opdrachtnemer heeft behaald in het verleden. Vervolgens kan deze kwaliteitsscore mee worden genomen in de besluitvorming tijdens het selectieproces.

Ook RWS erkent dat Past Performance binnen een raamwerkcontract eenvoudiger is toe te passen dan bij overige contractvormen. Bij de andere contractvormen is het Past Performance namelijk maar beperkt toepasbaar vanwege de Nederlandse aanbestedingswetgeving.

RWS vindt het verder belangrijk dat ook de opdrachtnemende partij de kans krijgt om feedback te geven aan de opdrachtgevende partij. RWS erkent namelijk dat prestaties die worden geleverd door de opdrachtnemer onder invloed staan de opdrachtgever. Vooral bij de innovatieve contractvorm kan het zijn dat de opdrachtgever onvolledig is in de beschrijving van de wensen. Daarom is het essentieel dat er ook aan zelfreflectie wordt gedaan.

Een belangrijk aspect bij het Past Performance instrument is het toetreden van nieuwe potentiële opdrachtnemers. Omdat deze nog geen Prestatiemeting heeft ondergaan zou het kunnen zijn dat deze voordeel dan wel nadeel ondervindt ten opzichte van partijen die wel een kwaliteitsscore hebben. RWS geeft deze partijen om neutraal toe te treden het cijfer 7.