

Aandacht voor Aanbesteden

*Een handreiking voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van
selectie- en gunningcriteria bij het aanbesteden van werken*

HOOFDVERSLAG

Auteur	:	E. Schol
Opleiding	:	Civiele Techniek (& Management) en Public Administration (Management, Economie & Recht)
Studentnummer	:	0005614
Mobiele nummer	:	06-18632444
E-mailadres	:	e.schol@student.utwente.nl

Colofon

Titel	:	Aandacht voor Aanbesteden <i>Een handreiking voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria bij het aanbesteden van werken</i>
Auteur	:	E. Schol Universiteit Twente Faculteit Construerende Technische Wetenschappen Opleiding Civiele Techniek
Begeleiders	:	Drs. ing. J. Boes Universiteit Twente Drs. ing. S.A.B.M. Hageman Gemeente Middelburg
Status	:	Definitief
Aantal pagina's	:	37 (exclusief bijlagen en verslag 'Voorbeeldprojecten')
Plaats	:	Middelburg
Datum	:	11 mei 2007

Voorwoord

Veranderde verhoudingen in de bouw en Europese regelgeving hebben het belang vergroot van en meer eisen gesteld aan een transparante en objectieve werkwijze bij het aanbesteden van werken. De gemeente Middelburg wenste, met oog op dit nog steeds toenemende belang, een handreiking om invulling te geven aan deze vereiste transparante en objectieve werkwijze.

Middels deze stageopdracht is ingegaan op deze wens door een handreiking te maken voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. De handreiking voorziet o.a. in een uitleg van de begrippen transparantie en objectiviteit in het kader van aanbesteden om ervoor te zorgen dat hierover eenduidigheid ontstaat binnen de organisatie. De handreiking convergeert uiteindelijk in een stappenplan waarmee gemaakte keuzes in het aanbestedingsproces goed onderbouwd kunnen worden.

De handreiking is toegespitst op eenduidigheid ten aanzien van begrippen en het toepassen en beoordelen van de verschillende criteria, maar bovendien is zij ook gericht op bruikbaarheid in de praktijk. De opdracht had dan ook niet voltooid kunnen worden zonder de hulp van de (externe) respondenten uit de verschillende interviews en met name de medewerkers van het Ingenieursbureau en het aandachtsveld Inkoop van de gemeente Middelburg. Daar ik echt moet zeggen dat ik bij alle medewerkers een enorme gezindheid tot medewerking heb ervaren, past het hier om met name Stephan Hageman en ook Ronald de Bruijn, Michel Joosse en Koen Aartsen te bedanken voor hun steun bij het tot stand komen van dit stageverslag. Ik hoop dat de gemeente via deze handreiking een goede stap kan maken op de weg die professionalisering wordt genoemd.

Was getekend,

Edwin Schol

Middelburg, 11 mei 2007

Samenvatting

Het waarborgen van objectiviteit en transparantie bij het aanbesteden is om verschillende redenen in belang toegenomen. Vooral ook Europese en Nationale regelgeving doen hun invloed op dit gebied gelden. De gemeente Middelburg wenste in dit kader een praktische invulling van de vereisten ten aanzien van objectiviteit en transparantie.

Gebleken is dat de gemeente bij het aanbesteden in toenemende mate gebruik maakt van selectiecriteria en van gunning op basis van EMVI. Met betrekking hierop is ten eerste het belang aangegeven van een eenduidig onderscheid tussen de verschillende soorten criteria die hierbij worden gebruikt. Zo hebben selectiecriteria betrekking op de aanbieder en gunningscriteria op de aanbidding. Verder zijn de selectiecriteria onder te verdelen in minimumeisen en geschiktheidscriteria. Waar hier voor een deel uitwisseling kan ontstaan tussen de (onderverdeelde) criteria, mag een dergelijke uitwisseling niet plaats vinden met gunningscriteria.

Vervolgens is bekeken op welke wijze de criteria objectief en transparant toegepast en beoordeeld kunnen worden. Via interviews bleek dat er in de aanbestedingspraktijk hiervoor niet altijd een praktische handreiking aanwezig is. Bovendien bleek ook de betekenis van de begrippen objectiviteit en transparantie niet altijd helder en eenduidig. Er is daarom nader (juridisch/wetenschappelijk) onderzoek gedaan.

Uit dit onderzoek is gebleken dat absolute objectiviteit niet bestaat. Er geldt dat in de werkwijze getracht moet worden *zo objectief mogelijk* te zijn. Om dit te bewerkstelligen dienen de criteria zo veel mogelijk meetbaar gemaakt te worden. Sommige criteria zijn echter niet goed meetbaar te maken. Voor de toepassing en beoordeling van deze criteria dient gebruik gemaakt te worden van een beoordelingsteam. In de praktijk is hierbij verschil tussen de werkwijze voor minimumeisen en geschiktheids- en gunningscriteria.

Voor wat betreft transparantie is uit het onderzoek gebleken dat de toepassing en beoordeling van de criteria helder en eenduidig dient te geschieden. Voor de praktische uitwerking hiervan dient een onderscheid gemaakt te worden tussen transparantie voor de beoordeling, tijdens de beoordeling en na de beoordeling.

Aan de hand van de resultaten uit zowel het praktische als juridisch/wetenschappelijke onderzoek is een stappenplan ontwikkeld. Hiernaast zijn enkele voorbeeldprojecten geanalyseerd. De analyse van de voorbeeldprojecten biedt een voorbereiding op en een naslagwerk voor het werken met het stappenplan.

Het stappenplan ziet op het op een praktische, zorgvuldige en heldere manier waarborgen van het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria.

Inhoud

Colofon.....	2
Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding.....	7
1.1 Algemeen	7
1.2 Aanleiding.....	7
1.3 Leeswijzer.....	7
2 Onderzoeksopzet	9
2.1 Doelstelling.....	9
2.1.1 Afbakening.....	9
2.2 Onderzoeksvragen	9
2.3 Operationalisatie	9
2.4 Belang.....	10
3 Achtergronden.....	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Algemeen	11
3.3 Aanbesteden	11
3.4 Duiding van opdrachtnemende partijen	12
3.5 Sectoren.....	12
3.6 Huidige situatie	12
3.7 Bouwprocesorganisatievormen	12
3.8 Aanbestedingsvormen	13
3.9 Wet- en Regelgeving	14
3.9.1 Europese Richtlijnen	14
3.9.2 ARW 2005.....	15
3.10 Criteria.....	16
3.10.1 Selectiecriteria	16
3.10.1.1 Minimumeisen	16
3.10.1.2 Geschiktheidscriteria	17
3.10.2 Gunningscriteria	17
4 Objectieve en transparante werkwijze.....	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Objectiviteit	18
4.2.1 In de praktijk	18
4.2.2 Wat is objectief?	18
4.2.3 Criteria en attributen	20
4.2.4 Procedure objectiviteit	21
4.2.4.1 Objectivering minimumeisen.....	23
4.2.4.2 Objectivering geschiktheidscriteria	23
4.2.4.3 Objectivering gunningscriteria	23
4.2.5 Disciplinaire en dialectische objectiviteit	24
4.2.6 Beoordelingsteams in de praktijk	25
4.2.7 Halo-effect.....	26
4.3 Transparantie	26
4.3.1 In de praktijk	26

4.3.2	Wat is transparantie?	26
4.3.2.1	Ex-ante beoordeling	27
4.3.2.2	Beoordeling	28
4.3.2.3	Ex-post beoordeling	29
4.4	Belang objectieve en transparante werkwijze	30
5	Stappenplan.....	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Plaatsing in aanbestedingsproces	31
5.3	Algemene tips vanuit de praktijk	31
5.4	Uitgebreid stappenplan.....	32
5.4.1	Waarborging objectiviteit	32
5.4.2	Objectiviteit minimumeisen	32
5.4.3	Objectiviteit geschiktheidscriteria en gunningscriteria	33
5.4.4	Waarborging Transparantie	34
5.4.5	Ex-ante beoordeling	34
5.4.6	Beoordeling	35
5.4.7	Ex- post beoordeling	35
5.5	Voorbeelden geanalyseerd.....	35
6	Conclusies en Aanbevelingen	36
6.1	Conclusies.....	36
6.2	Aanbevelingen.....	36
6.3	Aanbevelingen vervolgonderzoek	37
7	Literatuur	38
	Bijlage I: Matrix soorten werk	40
	Bijlage II: Omschrijving Stageorganisatie	41
	Bijlage III: Beslisregels verticale beoordeling.....	46
	Bijlage IV: Interviews CROW, RGB en RWS-Zeeland.....	47
	Bijlage V: Interviews Gemeente Tilburg en Gemeente Goes	48
	Bijlage VI: Belang effectieve aanbesteding.....	49
	Bijlage VII: Categorieën criteria	50
	Stappenplan objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria.....	52

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Om als opdrachtgever een maximaal voordeel te behalen bij het uitbesteden van een werk, is het nodig om op effectieve en efficiënte wijze gebruik te maken van de markt. De wijze van aanbesteden speelt hierbij een cruciale rol. Het doel van de aanbesteding is immers om de voor een werk meest geschikte opdrachtnemende partij te selecteren uit alle gegadigden vanuit de markt. Om deze geschiktheid te bepalen is er de mogelijkheid om te werken met selectie- en gunningscriteria. De wijze waarop deze criteria aangewend worden, bepaalt uiteindelijk of het doel van de aanbesteding wordt gehaald.

Voor een publieke opdrachtgever als de gemeente Middelburg is echter niet alleen het op effectieve en efficiënte wijze behalen van dit doel van belang. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid over publieke gelden en dient bij de besteding hiervan de nodige zorgvuldigheid te betrachten. Naast effectiviteit en efficiëntie spelen dan ook rechtmatigheid en integriteit een rol in het aanbestedingsproces. Een rol die overigens, mede door (Europese) regelgeving, steeds gewichtiger wordt.

Om zorgvuldigheid op deze aspecten te waarborgen is het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria van groot belang. Dit vormt dan ook het onderwerp van dit stageonderzoek.

1.2 Aanleiding

De gemeente Middelburg heeft in praktijk te maken met de uitbesteding van zowel grote als kleine werken, in zowel de Grond-, Weg en Waterbouw (GWW) als de Burgerlijke- en Utiliteitsbouw (B&U). Deze werken worden aanbesteed door verschillende zelfsturende teams. Voor de wijze waarop de werken dienen te worden aanbesteed is binnen de gemeente het Inkoopbeleid 2005 van toepassing.

Probleem hierbij is dat er hierin nog geen voldoende uitgewerkte richtlijnen aanwezig zijn voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Met deze begrippen wordt derhalve door ieder team anders omgegaan. Deze situatie heeft ook tot gevolg dat er een inconsequent beeld ontstaat richting opdrachtnemers voor wat betreft de wijze van aanbesteden.

Vanuit deze achtergrond is een doelstelling geformuleerd die bijdraagt aan een deel van de oplossing van deze problematiek. De doelstelling is erop gericht om te komen tot meer eenduidigheid ten aanzien van begrippen en een handzaam stappenplan voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Op deze wijze wordt ook een stap gezet op de weg naar een meer consequente wijze van aanbesteden.

1.3 Leeswijzer

De indeling van het verslag is als volgt. Hoofdstuk 1 bevat een 'Inleiding' op het verslag, de 'Aanleiding' van het onderzoek en deze 'Leeswijzer'. In Hoofdstuk 2 wordt de 'Onderzoeksopzet' beschreven. Hierin worden de 'Doelstelling', 'Onderzoeksvragen', 'Operationalisatie' en het 'Belang' van het onderzoek uiteengezet. In Hoofdstuk 3 komen 'Achtergronden' aan bod. Hierin wordt achtergrondinformatie gegeven en worden begrippen omschreven. Beiden zijn van belang voor het begrip van het vervolg van het verslag, maar bieden ook deels een context en kader voor de inhoud ervan. Er wordt hier onder andere ingegaan op de 'Huidige situatie' met betrekking tot het aanbesteden van werken binnen de

gemeente Middelburg, op relevante 'Wet- en Regelgeving' en op het onderscheid tussen de verschillende mogelijk te hanteren 'Criteria'. In Hoofdstuk 4 wordt een 'Objectieve en transparante werkwijze' beschreven voor het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Ook wordt hier ingegaan op juridische/wetenschappelijke betekenis van objectiviteit en transparantie. In Hoofdstuk 5 convergeert het besprokene vervolgens in een 'Stappenplan'. Het stappenplan ziet op het op een praktische, zorgvuldige en heldere manier objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Een beknopt stappenplan voor gebruik in de praktijk is achter in het verslag opgenomen, na de bijlagen. Verder is om meer feeling te creëren voor het werken met het stappenplan een apart verslag gekoppeld aan het Hoofdverslag. Dit verslag heeft de titel 'Voorbeeldprojecten' en hierin worden een tweetal voorbeeldprojecten uitgebreid geanalyseerd. Tot slot zijn in Hoofdstuk 6 de 'Conclusies en Aanbevelingen' opgenomen.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling

Het maken van een handreiking voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria bij het aanbesteden van werken door het raadplegen van literatuur en wetgeving en het inventariseren van werkwijzen hieromtrent binnen de gemeente Middelburg en bij derden.

2.1.1 Afbakening

In het onderzoek worden aanvullende bijzondere voorwaarden, zoals sociale eisen, niet meegenomen. Ook valt de inschrijving via een variant buiten het onderzoeksgebied.

2.2 Onderzoeksvragen

Vanuit de genoemde doelstelling en de geschetste theorie zijn voor dit onderzoek een aantal vragen te formuleren:

1. Wat wordt in literatuur en regelgeving verstaan onder objectiviteit en transparantie in het aanbestedingsproces?
2. Wat is in literatuur en regelgeving bepaald over het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?
3. Wat wordt in praktijk verstaan onder objectiviteit en transparantie in het aanbestedingsproces?
4. Op welke wijze wordt in de praktijk het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria gewaarborgd?
5. Welke stappen zijn noodzakelijk om op een praktische, zorgvuldige en heldere manier te komen tot een objectieve en transparante toepassing en beoordeling van de selectie- en gunningscriteria?

2.3 Operationalisatie

De beantwoording van de onderzoeksvragen is als volgt geoperationaliseerd.

Allereerst is een matrix opgesteld van de soorten werken die voor de GWW en B&U zullen worden onderzocht. Er is aan de hand van de matrix een definitieve keuze gemaakt ten aanzien van de te onderzoeken combinaties van bouwprocesorganisaties en aanbestedingsvormen.

Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van de meest recente afgeronde projecten en lopende projecten binnen de afdeling Ingenieursbureau. Hieruit zijn een aantal projecten gekozen om mee te nemen in het onderzoek. Hierbij is een selectie gemaakt op basis van de matrix en zijn derhalve zowel traditionele als geïntegreerde en zowel grote als kleine projecten verzameld. Die projecten waar gebruik gemaakt was van selectiecriteria en/of gunning op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) bleven over als bruikbare projecten voor later in het onderzoek.

Hierna is onderzoek gedaan in literatuur en regelgeving naar de betekenis van objectiviteit en transparantie voor het aanbestedingsproces en de wijze waarop dit bewerkstelligd kan worden bij het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Hier bleek met name veel informatie te vinden op het gebied van gunningscriteria en een stuk minder op het gebied van selectiecriteria. Er is daarom gekozen om een deel van de informatie te extrapoleren naar selectiecriteria.

Aan de hand van de gevonden informatie zijn zowel voor de selectie- als gunningsfase stappen opgesteld voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van de criteria. In vervolg hierop is een tweetal zeer verschillende projecten gekozen die aan de hand van het stappenplan zijn geanalyseerd. De analyses zijn bedoeld om de werknemers meer feeling te geven bij het stappenplan en dienen derhalve als voorbeeld voor de hantering van het stappenplan. Eén van deze projecten betrof een lopend project, waar ik gedurende de stageopdracht bij betrokken ben geweest. Hieruit is ook de nodige informatie vanuit de praktijk naar voren gekomen.

Voor een verdere inventarisatie van de wijze waarop in de aanbestedingspraktijk met objectiviteit en transparantie voor de selectie- en gunningsfase wordt omgegaan, zijn zowel interne als externe interviews gehouden. Voor de interne interviews zijn zowel het Hoofd van de afdeling Ingenieursbureau, als de projectleiders van de aandachtsvelden Bouwkunde en Civiele techniek, alsook twee adviseurs van het aandachtsveld Inkoop geïnterviewd. Voor de externe interviews zijn een tweetal gemeenten (Goes en Tilburg), de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat-Zeeland en CROW benaderd (zie bijlage IV en V). Er is gekozen voor interviews omdat via deze open wijze van vraagstelling het best en beeld verkregen kon worden van de aanbestedingspraktijk. Naast deze interviews is overigens ook samen met een adviseur Inkoop een verdiepingscursus over “Jurisprudentie aanbestedingsrecht” gevolgd. Hier is ook zeer bruikbare informatie uit voortgekomen voor het onderzoek.

Naar aanleiding van de interviews en de verdiepingscursus zijn het verslag en stappenplan aangevuld en is er gewerkt naar een in de praktijk werkbare handreiking. Hierbij is naast het maken van een stappenplan ook aandacht geweest voor het creëren van feeling voor het werken met het stappenplan en ook voor het bewerkstelligen van een eenduidig begrip ten aanzien van objectiviteit en transparantie binnen de organisatie. Dit is zowel gedaan via het (in delen) bespreken van het stappenplan met een brede groep werknemers, als via het houden van een eindpresentatie met bijbehorende workshop en tot slot via het stageverslag dat door een ieder als naslagwerk kan worden gebruikt en via een beknopt stappenplan ‘voor aan het prikbord’.

2.4 Belang

Door het onderzoek is een eenduidiger beeld ontstaan ten aanzien van de betekenis van objectiviteit en transparantie voor het aanbestedingsproces. Het onderzoek levert bovendien een basis voor het waarborgen van zorgvuldigheid in het aanbestedingsproces. Er is een hanteerbaar stappenplan ontwikkeld dat bijdraagt aan het rechtmatig en integer handelen van de gemeente. Het stappenplan begeleidt in het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria. Bovendien vormt de handreiking een belangrijke basis voor eventueel op te stellen richtlijnen voor het aanbesteden van werken en kan het al dan niet in aangepaste vorm opgenomen worden in het nieuwe Inkoopbeleid.

Middels het onderzoek is derhalve zowel een eenduidiger beeld als een eenduidigere werkwijze bewerkstelligd binnen de organisatie. Het resultaat van het onderzoek draagt hiermee ook bij aan de weg naar een consequenter beeld vanuit de organisatie richting opdrachtnemers.

Niet in de laatste plaats vormt het onderzoekresultaat ook een stap in de richting van de verdere professionalisering van de inkoop.

3 Achtergronden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven en worden begrippen omschreven. Deze informatie en begrippen zijn van belang voor het begrip van het vervolg van het verslag, maar bieden ook deels een context en kader voor de inhoud ervan.

3.2 Algemeen

Over het algemeen kan gezegd worden dat het onderzoek antwoord geeft op de vragen:

- Wat is de wetenschappelijke/rechtmatige betekenis van de begrippen transparantie en objectiviteit in het aanbestedingsproces en
- Wat is dan de praktische betekenis van deze begrippen met betrekking tot het (objectief en transparant) toepassen en beoordelen van de selectie- en gunningscriteria?

Ter onderstreping het volgende:

“Van belang bij de selectie en gunning zijn in ieder geval objectiviteit en de transparantie. Op basis van vooraf gestelde criteria worden beoordelingen uitgevoerd.” (StimulanSZ, 2001)

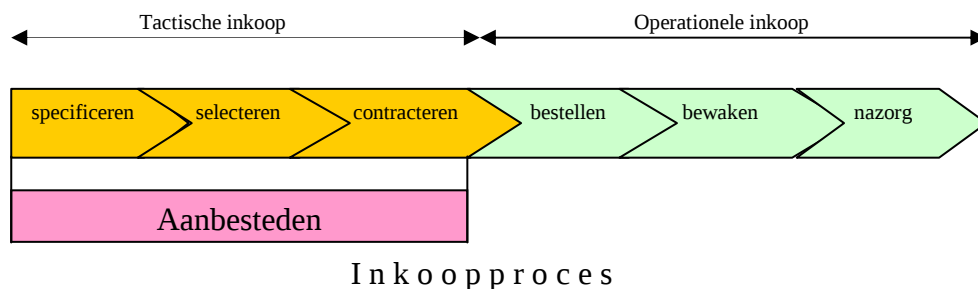
3.3 Aanbesteden

Voor de uitleg van het begrip aanbesteden is aansluiting gezocht bij de Nota Inkoopbeleid 2005 van de gemeente. Hierin wordt gesteld dat aanbesteden kan worden omschreven als:

“de uitnodiging aan twee of meer ondernemers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod (offerte) voor de uitvoering van een opdracht.”

Het aanbesteden heeft derhalve betrekking op de wijze waarop een inkoper de markt benadert. Het aanbesteden wordt beschouwd als specifiek onderdeel van het inkoopproces, maar is dusdanig gecompliceerd en risicovol dat een specifiek aanbestedingsbeleid noodzakelijk is.

De onderstaande figuur visualiseert op welke wijze het aanbesteden is ondergebracht in het inkoopproces.



Figuur 1: visualisering van de fasen van het inkoopproces. Bron: Gemeente Middelburg (2005).

Te zien is dat het proces is onder te verdelen in verschillende fasen met overkoepelend een tactische en operationele inkoopfunctie. Dit onderzoek gaat specifiek in op de tactische inkoop en wel op de fasen *selecteren* en *contracteren*.

3.4 Duiding van opdrachtnemende partijen

Bij de traditionele aanbestedingsvorm en het bouwteam is het gewoon te spreken van een ‘aannemer’ om de partij aan te duiden die de uitvoering van een werk op zich neemt of wenst te nemen. Voor de geïntegreerde aanbestedingsvorm is echter de term ‘opdrachtnemer’ gebruikelijk voor degene die de opdracht gegund krijgt. Voor de gunning wordt wel gesproken van een potentiële opdrachtnemer of aanbieder.

In dit verslag zal omwille van de leesbaarheid voor beide aanbestedingsvormen zoveel mogelijk gesproken worden van potentiële opdrachtnemers of aanbieders indien de opdracht nog niet is gegund. De term opdrachtnemer wordt gebezigd voor de partij die de opdracht gegund krijgt of heeft gekregen. Deze keuze wordt verantwoord door het feit dat in beide gevallen uiteindelijk sprake is van een ‘opdrachtnemer’. De term ‘aanbieder’ is vooral handig omdat hiermee duidelijk het verschil aangegeven kan worden tussen criteria die betrekking hebben op de aanbieder en de criteria die betrekking hebben op de aanbidding.

3.5 Sectoren

Het onderzoek heeft zich als vermeld zowel gericht op de Grond-, Weg-, Waterbouw (GWW) als de Burgerlijke & Utiliteitsbouw (B&U). Beide sectoren worden binnen het Ingenieursbureau van de gemeente Middelburg respectievelijk gerepresenteerd door het aandachtsveld Civiele Techniek (CT) en het aandachtsveld Bouwkunde (BK). Deze laatste afkortingen zullen derhalve worden gebruikt in het vervolg van het stuk.

Binnen het aandachtsveld CT houdt men zich o.a. bezig met het onderhoud en de uitbreiding van wegen, rioleringen en havens en ook bijvoorbeeld de ‘uit- en inbreiding’ van woon- en zorglocaties. Het aandachtsveld BK richt zich op woningbouw en utiliteitsbouw. Onder het aandachtsveld vallen zowel ‘projecten’, derhalve nieuwbouw, als ‘beheer’, ofwel onderhoud, renovatie, etc.

3.6 Huidige situatie¹

Voor zowel de afdeling CT als BK geldt dat veel werken onderhands en traditioneel worden aanbesteed. De selectie van partijen geschiedt voornamelijk op basis van ervaring en hangt ook deels af van andere factoren zoals de regionale werkgelegenheid. Het moment waarop potentiële opdrachtnemers in het proces worden betrokken, hangt af van de omstandigheden van het project. Er worden met regelmaat partijen vroegtijdig in het aanbestedingsproces betrokken, bijvoorbeeld voor advies. Het komt hierdoor wel voor dat de opdracht dan ook verstrekt wordt aan diegene die al bij het proces betrokken was. Echter, er wordt slechts een enkele keer specifiek gewerkt in een bouwteam.

De gunning van een werk gaat vaak op traditionele wijze en op basis van laagste prijs. Doch, de gemeente gaat steeds meer ook richting gebruikmaking van geïntegreerde contracten en gunning op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI).

3.7 Bouwprocesorganisatievormen

In voorgaand stuk is al gesproken over ‘bouwteam’ en ‘traditionele aanbesteding’. Beide termen behoren tot de zogeheten bouwprocesorganisatievormen. Wat is nu precies een bouwprocesorganisatievorm?

¹ Een aanvullende omschrijving van de organisatie en de rol en positie van het Ingenieursbureau hierin, is opgenomen in bijlage II.

Hermes (2005) geeft aan dat bij het doorlopen van het bouwproces verschillende organisaties zijn betrokken die op een of andere manier met elkaar zijn verbonden. De verschillende organisaties tezamen vallen onder de term 'bouwprocesorganisatie' en hiervan noemt hij de volgende kenmerken:

- De bouwprocesorganisatie wordt bijeengehouden door contracten. Omdat de organisatie is gericht op (eenmalige) samenwerking (coalitie) en niet op productie (civiele werken worden immers niet op voorraad geproduceerd) dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt en deze dienen duidelijk te worden vastgelegd.
- De bouwprocesorganisatie is van tijdelijke duur en is niet gericht op continuïteit. Iedere bouwprocesorganisatie wordt in principe voor de duur van een bouwproject in het leven geroepen. Na voltooiing wordt deze over het algemeen ontbonden.
- De bouwprocesorganisatie wordt door de opdrachtgever/afnemer in het leven geroepen en niet opgezet door een producent voor een anonieme markt. De opdrachtgever/afnemer huurt voor het realiseren van een civieltechnisch object capaciteit in van aanbieders. Ontwerpcapaciteit en [/of] productiecapaciteit.²

Hermes baseert zich hierbij mede op literatuur van de heer Dorée (1996) die ook aangeeft dat de bouwprocesorganisatie een tijdelijke coalitie-organisatie betreft en bovendien meerdere vormen beschrijft. Voor dit onderzoek is, voor het verzamelen van voorbeeldprojecten, het aantal vormen uiteindelijk tot volgende twee te onderscheiden soorten bouwprocesorganisatievormen beperkt, te weten:

- *Traditioneel (bestek en tekeningen)*: géén uitbesteding van ontwerpactiviteiten, de opdrachtgever ontwerpt zelf. De opdrachtnemer wordt in het bouwproces betrokken op basis van bestek en tekeningen. (Dorée, 1996)
- *Geïntegreerde organisatievorm*: Dit zijn organisatievormen waarbij een opdrachtnemer op basis van functionele eisen en wensen het ontwerp en de uitvoering verzorgt. Gebruikelijke benamingen zijn *design & construct* en *turn-key*. (Sijpersma & Buur, 2005)

3.8 Aanbestedingsvormen

Voor het onderzoek zijn zowel de onderhandse, openbare als niet-openbare procedure van belang. Niet wordt meegenomen de concurrentiegerichtte dialoog, procedures met onderhandeling alsook de enkelvoudige onderhandse aanbesteding. In het laatste geval is ook feitelijk geen sprake van een aanbesteding, maar van onderhandeling. De volgende aanbestedingsvormen zijn derhalve meegenomen:

- *openbare aanbesteding zonder voorafgaande selectie*;
- *openbare aanbesteding met voorafgaande selectie*;
- *onderhandse aanbesteding na selectie*.

Uit de Nota Inkoopbeleid 2005 blijkt dat al deze varianten in het aanbestedingsbeleid van de gemeente Middelburg zijn opgenomen. De *onderhandse aanbesteding na selectie*, ook wel *meervoudige onderhandse aanbesteding* genoemd, wordt in Middelburg het meest toegepast. Tot slot dient voor de volledigheid opgemerkt te worden dat ook de *Europese aanbestedingsvorm* in dit onderzoek is meegenomen. Deze vorm omvat mede de

² In opsomming van bovenstaande kenmerken wordt alleen gesproken over civieltechnische werken, maar de kenmerken gelden ook voor bouwkundige werken.

bovenstaande vormen met het verschil dat men gehouden is aan Europese regelgeving. De Europese regelgeving is ook van een toenemend belang in de bouwwereld. De gemeente Middelburg heeft hier tot op heden nog weinig praktijkervaring mee net als overigens de meeste andere decentrale overheden. (Dorée & Boes, 2007)

3.9 Wet- en Regelgeving

Naast professionalisering van het Inkoopbeleid is ook het toenemende belang van (Europese) regelgeving een bron van de toenemende aandacht voor objectiviteit en transparantie in het aanbestedingsproces bij de gemeente Middelburg. Hier wordt een ('overkoepelend') deel van de regelgeving aangehaald dat van belang is met betrekking tot het komen tot een objectieve en transparante toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria. Regelgeving van meer praktische aard komt verderop in het verslag aan bod.

3.9.1 Europese Richtlijnen

Vis en Bakker (2003) geven over de Europese Richtlijnen het volgende aan: "De door de Europese Gemeenschap uitgevaardigde Richtlijnen voor Overheidsopdrachten hebben niet tot doel de nationale wetgeving te vervangen. Zij bevatten een minimum aan regels om de aanbestedingsprocedures binnen de Europese Unie te coördineren. Alle overheidsinstanties, ook gedecentraliseerde instanties zoals gemeenten zijn vervolgens gehouden deze bepalingen toe te passen." De vraag die hierbij rijst, is dan welk doel het feit rechtvaardigt dat men toch gehouden is de bepalingen toe te passen. Koper (2005) schrijft het volgende: "De Europese aanbestedingsrichtlijnen streven volgens het "Visiedocument aanbesteden" van het Minister van Economische zaken een tweetal doelstellingen. Ten eerste het bieden van gelijke kansen aan aanbieders van werken, leveringen en diensten om mee te dingen naar overheidsopdrachten. Ten tweede het bevorderen van de doelmatigheid van overheidsbestedingen. Volgens Wedekind (2001) heeft Europese aanbestedingsregelgeving tot doel het verkrijgen van "best value for tax money" en het geven van gelijke kansen voor alle aanbieders. Deze doelstelling is verder geoperationaliseerd in een drietal beginselen³:"

- *Gelijkheidsbeginsel*: uit het gelijkheidsbeginsel volgt dat alle aanbieders die in aanmerking komen voor een overheidsopdracht in beginsel gelijke kansen moeten hebben om mee te dingen naar de betreffende opdracht;
- *Transparantiebeginsel*: het transparantie beginsel vereist dat aanbestedingen transparant verlopen, voor het beoordelingsproces betekent dat dit in bepaalde mate doorzichtig dient te zijn;
- *Concurrentiebeginsel*: het concurrentie beginsel betekent voor de aanbesteder dat hij zoveel gegadigden moet uitnodigen dat er concurrentie bestaat.

Om tegemoet te komen aan deze beginselen dient het aanbestedingsproces voor een ieder gelijk, objectief, transparant, en met voldoende aanwending van de markt te verlopen. Voor dit onderzoek wordt ingespeeld op de aspecten objectiviteit en transparantie (een goede invulling hiervan ziet overigens ook op gelijke behandeling en maakt dit ook controleerbaar).

Voor werken die boven de drempelwaarde van Europese aanbesteding uit komen zijn momenteel voor publieke aanbesteders de volgende regels van belang met betrekking tot objectiviteit en transparantie bij het aanbesteden van werken in het algemeen: Europese Richtlijn werken, diensten en leveringen 2004/18/EG, Besluiten aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en Besluiten aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Uiteraard is

³ Kans voor innovatie; Innovatief aanbesteden binnen Europese aanbestedingsregels (1999) Ministerie van Economische Zaken

de publieke opdrachtgever hiernaast ook gehouden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Voor dit onderzoek, wat specifiek over het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria handelt, bleek het betrekken de Europese Richtlijn echter afdoende. Vanuit deze Richtlijn volgt dat het hierbij steeds van groot belang is dat de genoemde beginselen in acht worden genomen.

Voor aanbestedingen onder het drempelbedrag voor Europese aanbesteding geldt nog steeds dat het eigen Inkoopbeleid van de gemeente toepasselijk is. Momenteel is dit verwoordt in de Nota Inkoopbeleid 2005. In het Inkoopbeleid wordt het Uniforme Aanbestedings Reglement 2001 (UAR 2001) nog voorgeschreven als toe te passen regelgeving voor het aanbesteden van werken onder de drempel. Recentelijk is door B&W echter besloten om het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) van toepassing te verklaren. Voorts zijn ook de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 1989 (UAV 1989) en de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contracten 2000 (UAV GC 2000) van toepassing verklaard. Een bespreking van de voorwaarden is echter voor dit onderzoek niet van belang. Wel is nu dus het ARW 2005 van belang. Overigens zijn onder het drempelbedrag ook de regels uit het Awb van toepassing, maar ook dit behoeft hier geen bespreking.

3.9.2 ARW 2005

Het ARW 2005 geeft aan dat er voor de nationale aanbesteding geen wettelijke basis bestaat die vergelijkbaar is met het Bao. “Wel zijn er in de jurisprudentie ontwikkelingen die erop duiden dat de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, zoals non-discriminatie, objectiviteit en transparantie ook voor niet-Europese aanbestedingen een toenemend gewicht krijgen.” Hiermee wordt nog eens het belang van dit onderzoek onderstreept.

Over de selectiefase zegt het ARW het volgende: “Selectie is nodig wanneer er meer gegadigden zijn dan de aanbesteder heeft aangekondigd te zullen uitnodigen. Aan selectie gaan drie stappen vooraf. In de eerste stap bepaalt de aanbesteder wie van de gegadigden hij moet uitsluiten, in de tweede stap wie van de gegadigden hij op grond van eigen beleid wil uitsluiten en in de derde stap wie van de gegadigden niet voldoen aan de geschiktheidseisen die hij voor de realisatie van de uitvoering van de onderhavige opdracht stelt.” Uiteraard dienen de minimumeisen die de eerste twee stappen opleveren tegelijkertijd en op een voor een ieder gelijke wijze te worden gecommuniceerd.

Voor wat betreft de gunning geldt dat, evenals de Europese Richtlijn, het ARW de mogelijkheid kent om te gunnen op basis van EMVI. Dit zal voor dit onderzoek nader worden uitgewerkt in het kader van het objectief en transparant toepassen en beoordelen van de bijbehorende criteria.

3.10 Criteria

Om het doel van de aanbesteding te verwezenlijken kan de opdrachtgever gebruik maken van verschillende soorten criteria. Onderscheiden worden selectiecriteria en gunningscriteria. Ter Mors(2005) geeft aan dat er een onderscheid is tussen criteria die toe tot doel hebben om de meest geschikte aanbieder over te houden en criteria die tot doel hebben om de meest geschikte aanbieder over te houden. De selectiecriteria hebben betrekking op de aanbieder en de gunningscriteria op de aanbieder. Als praktisch hulpmiddel voor het maken van het onderscheid wordt ook wel gezegd dat selectiecriteria betrekking hebben op het *verleden* en gunningscriteria op de *toekomst*. Een nadere uitleg over de soorten criteria volgt hieronder en wordt gevisualiseerd in figuur 2.

3.10.1 Selectiecriteria

De (kwalitatieve) selectiecriteria hebben tot doel om de meest geschikte aanbieder(s) te selecteren. In de Europese Richtlijn en het ARW 2005 valt onderscheid te maken tussen verschillende soorten selectiecriteria die een dwingende of facultatieve toepassing kennen:

1. Uitsluitingsgronden (of ‘criteria die direct kunnen leiden tot uitsluiting’),
2. Minimumeisen en
3. Geschiktheidscriteria

Uitsluitingsgronden komen voort uit een wettelijke basis, die bepaalt of het potentiële opdrachtnemers is toegestaan om aan het aanbestedingsproces deel te nemen. Zaken als veroordeling, faillissement e.d. spelen hier een rol. In dit onderzoek zal hier verder niet op worden ingegaan, wel zal het ter herinnering opgenomen worden in het stappenplan. De verschillende soorten criteria dragen elk op hun eigen wijze bij aan de selectie van de meest geschikte potentiële opdrachtnemer(s). In praktijk en ook literatuur worden de benamingen van de drie soorten nogal eens verwisseld of anders genoemd. Zo vindt de expliciete onderverdeling van selectiecriteria in genoemd drietal soorten dikwijls niet plaats en wordt in plaats van minimumeisen wel gesproken over geschiktheidseisen of gewoon selectiecriteria. De eerste van deze benamingen is verwarrend aangezien dit erg lijkt op de benaming geschiktheidscriteria. De tweede benaming is verwarrend omdat dit feitelijk een te ruime omschrijving is van hetgeen wordt bedoeld en wegens het feit dat deze benaming logischerwijs ook vaak wordt gebruikt voor het duiden van de geschiktheidscriteria. De geschiktheidscriteria worden in regelgeving niet onder deze noemer aangeduid. Maar om op een juiste en beknopte wijze te kunnen verwijzen naar de kwalitatieve selectiecriteria niet zijnde uitsluitingsgronden of minimumeisen, welke in regelgeving in verschillende soorten zijn opgedeeld (economisch, technisch etc.), wordt deze term hier in vervolg wel gebruikt.

Het is aan te raden om de wijze van gebruik van deze benamingen binnen de organisatie vast te leggen, zodat hierover geen verwarring ontstaat en er een consequent beeld vanuit de organisatie naar opdrachtnemers ontstaat. Opvallend hierbij is dat ook in de regelgeving niet altijd een strakke lijn wordt aangehouden.

3.10.1.1 Minimumeisen

Van alle criteria komen de minimumeisen het eerst aan bod en het gaat hier uitsluitend over de aanbieder. Het betreft een specifiek soort criteria die als doel heeft een eerste schifting te maken op basis van de kwaliteit van de aanbieders. Het is als het ware een prequalificatieronde. Koper (2005) concludeert vanuit zijn interviews met aanbesteders dat het doel van deze prequalificatie is: “(...)het selecteren van de meest geschikte aanbieders en het beperken van de (wederzijdse) inspanning en kosten.” “Meest geschikte aanbieders” dient hier gelezen te worden als “partijen die in staat moeten zijn om het gewenste werk te realiseren”. Koper geeft hierbij terecht aan dat er nog andere, verschillende variabelen zijn die

na biedingscompetitie leiden tot een meest geschikte aanbidding. Deze variabelen komen aan bod in de vorm van geschiktheidscriteria.

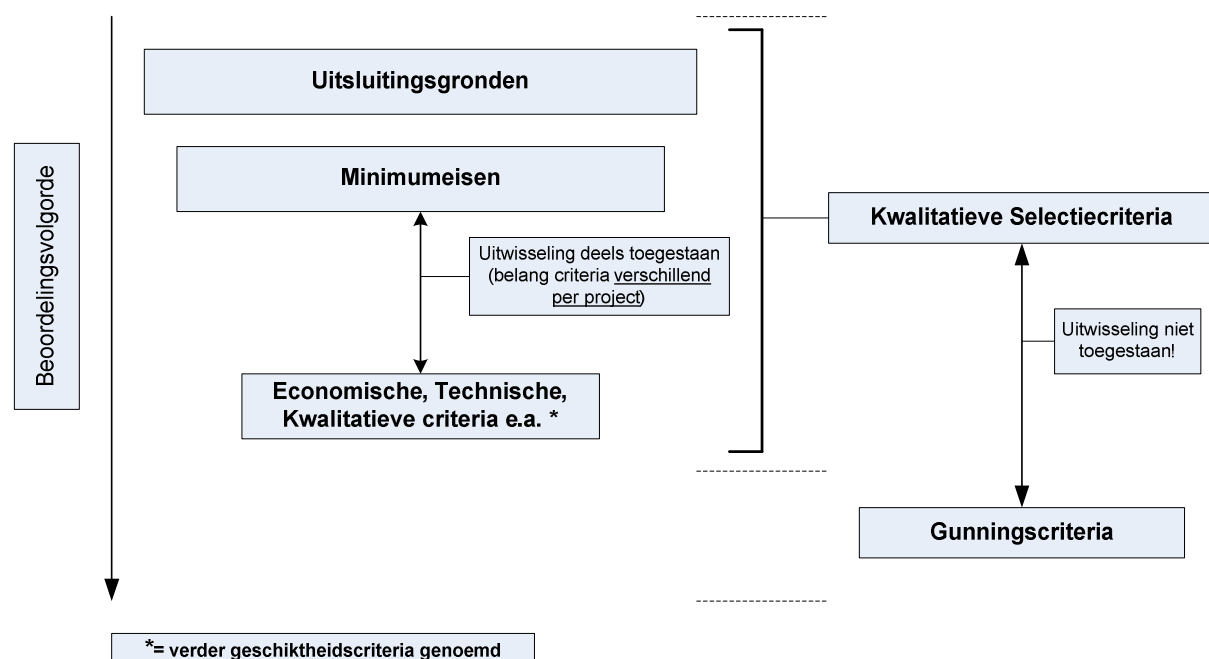
3.10.1.2 Geschiktheidscriteria

Deze criteria zijn in de regelgeving opgenomen onder de noemer kwalitatieve selectiecriteria en zijn onder te verdelen in o.a. economische, technische, kwalitatieve en milieukundige criteria. Deze criteria hebben tot doel om het aantal geschikte gegadigden terug te brengen. Dit wordt ook wel ‘shortlisten’ genoemd. Er wordt daarbij geselecteerd op basis van de kwaliteit van de aanbieder. Van der Sluis & Klokke (2004) geven aan dat de opdrachtgever bij elke aanbestedingsprocedure voor de kwalitatieve selectie van opdrachtnemers gebruik moet maken van objectieve en proportionele criteria. Deze criteria “(...)moeten voor alle geïnteresseerde opdrachtnemers gelijk zijn en op gelijke wijze worden toegepast.” Uiteraard gelden deze eisen ten aanzien van objectiviteit, proportionaliteit en eenduidige toepassing ook voor de minimumeisen en gunningscriteria. Dit stoelt ook op het evenredigheidsbeginsel uit de Europese Richtlijn.

Hiernaast kan worden opgemerkt dat geschiktheidscriteria ook als minimumeis kunnen worden opgenomen. Uiteraard moet dit passen binnen het beleid en dient ook hier het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen. Een dergelijke uitwisseling mag overigens in beginsel niet plaats vinden met onderstaande gunningscriteria.

3.10.2 Gunningscriteria

Dit zijn criteria die betrekking hebben op het komen tot de meest geschikte aanbidding. Volgens zowel de Europese Richtlijn als het ARW 2005 kunnen werken worden gegund op basis van laagste prijs of Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Dit onderzoek is beperkt tot gunning op basis van EMVI. Bij EMVI wordt gegund op basis van meer criteria dan alleen het gunningscriterium laagste prijs, zoals een gunning die mede gebaseerd is op basis van een Plan van Aanpak en/of architectonische waarde.



Figuur 2: visualisering van (het onderscheid tussen) de verschillende soorten criteria bij het aanbesteden van werken.

4 Objectieve en transparante werkwijze

4.1 Inleiding

Objectiviteit en transparantie. Binnen de bouwwereld spreekt iedereen er momenteel over, maar wat houdt het nu eigenlijk in voor het aanbestedingsproces? In dit hoofdstuk wordt, uiteengezet wat de juridische/wetenschappelijke betekenis is van de begrippen en wat dit betekent voor het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria bij het aanbesteden van werken.

Ook is een deel van de in de aanbestedingspraktijk gevonden wijzen van waarborging van de begrippen voor het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria verwerkt en wordt een overzicht geschetst van de wijze waarop men in de praktijk tegen deze begrippen aan kijkt.

4.2 Objectiviteit

4.2.1 In de praktijk

Uit de interviews kwam vooral naar voren dat objectiviteit bereikt kon worden door criteria meetbaar, duidelijk en beoordeelbaar te maken. Opvallend is dat de meeste respondenten ook uitkwamen op de vraag hoe kwaliteit te waarborgen is. Hoe is dit in objectieve criteria weer te geven en hoe kun je de opdrachtnemer houden aan wat hij bij de selectie en gunning heeft beloofd? Hieruit blijkt al de complexiteit van het geheel waar dit onderwerp een klein deel van uitmaakt. Voor de waarborging van objectiviteit was soms moeilijk een antwoord te formuleren. Bij enkele organisaties werd aangegeven dat de Europese Richtlijn als waarborging geldt voor objectiviteit en ook was hier in een bepaald geval al een praktische invulling aan gegeven middels een voorgeschreven protocol. Doch, de betekenis van het begrip objectiviteit bleek nog niet omschreven te zijn. Andere organisaties bezaten een dergelijk protocol niet. Dat dit hier nog afwezig was, is ook te relateren aan het feit dat deze organisaties tot op heden vaak op basis van ervaring aanbieders selecteerden en dat aanbiedingen vaak op basis van laagste prijs werden beoordeeld. De betrekking van het begrip objectiviteit in het aanbestedingsproces is derhalve relatief nieuw en onbekend. Dit is overigens ook een van de redenen dat binnen de gemeente Middelburg de behoefte is ontstaan om meer aandacht te geven aan de objectivering van de aanbesteding. Tot slot kan gesteld worden dat de verschillen tussen de organisaties ten aanzien van objectiviteit ook gerelateerd waren aan de verschillen in grootte van de organisaties.

4.2.2 Wat is objectief?

Als gesteld bleek uit de interviews dat het begrip objectiviteit in het kader van aanbesteden in geen van de organisaties verder uitgediept was. Naar aanleiding van het bezoek aan het juridisch congres bleek ook dat er in de juridische wereld nog geen helder en eenduidig beeld van het begrip is geschetst. In deze handreiking wordt derhalve wat dieper ingegaan op de wetenschappelijke betekenis van het begrip objectiviteit in het kader van aanbesteden door de vraag te stellen wat nu eigenlijk objectief is.

Wanneer men zich deze vraag stelt en werkelijk op zoek gaat naar de wetenschappelijke betekenis van objectiviteit dan komt men terecht op het gebied van de wetenschapsfilosofie. In het afstudeeronderzoek van Koper (2005) wordt objectiviteit op een dergelijke fundamentele wijze benaderd en tot een antwoord gekomen. Hij haalt hiervoor meerdere werken van wetenschapsfilosofen aan. Zo wordt bijvoorbeeld een werk van Lorenz (2002) aangehaald waarin staat dat iets objectief is als het bestaat. Dit is “(...)onafhankelijk van wat

wij er over denken of zeggen, onafhankelijk van ons bewustzijn ervan.” Hiermee volgt meteen de vraag in hoeverre een beoordeling dan objectief kan zijn. Oordelen komen immers via gedachten en uitspraken tot stand. Koper haalt hierover een conclusie van Henig en Buchanan (1994) aan. Zij geven aan dat beslissingen worden genomen door beslissers en niet door een model of methodiek, waardoor (onbewuste) voorkeuren van de beslisser altijd zorgen voor een zekere mate van subjectiviteit. In het kort komt het er op neer dat absolute objectiviteit onmogelijk te bereiken is. Uit het onderzoek van Koper (2005) volgt dan ook dat het credo zou moeten zijn:

“Wees zo objectief als mogelijk”

Naast de (onbereikbare) absolute objectiviteit, worden door Koper (2005) een drietal andere typen objectiviteit benoemd waarmee de absolute objectiviteit bij het beoordelen zoveel mogelijk benaderd wordt en de subjectiviteit geminimaliseerd wordt. De typen zijn gebaseerd op typen objectiviteit van Megill (1994) en worden door Koper als volgt beschreven:

- 1. Procedure objectiviteit:** “bestrijdt het begrip subjectiviteit door het beperken van de invloed van de beoordelaar. Bij het beoordelen van aanbiedingen betekent dit een zodanige beoordelingsmethodiek dat het beoordelingsresultaat onafhankelijk is van wie de beoordelaar is. Praktisch betekent procedure objectiviteit dat het beoordelingsproces wordt gereguleerd door de beoordelingsmethodiek.”
- 2. Disciplinaire objectiviteit:** “betekent in de beoordelingspraktijk dat de gemeenschap waarbinnen consensus bestaat over het beoordelingsresultaat van voldoende omvang moet zijn en over voldoende (discipline gebonden) deskundigen beschikt.”
- 3. Dialectische objectiviteit:** “betekent bij de beoordeling van aanbiedingen dat de beoordelaar (subject) als actief kennend wordt verondersteld en dat deze naar eigen inzicht een beoordelingsresultaat tot stand brengt. Dit hangt sterk samen met de autoriteit en deskundigheid van de beoordelaar (het subject) op de betreffende discipline.”

Ad 1: Als gezegd wordt objectiviteit hier bereikt doordat het beoordelingproces “(...) wordt gereguleerd door de beoordelingsmethodiek.” In de ‘ideale’ praktijksituatie zou dit er op neer komen dat er als het ware ‘een leek’ aan de hand van de gevraagde informatie over de aanbieders of aanbiedingen zou moeten kunnen zien wat de volgorde van beste naar minste aanbieder of aanbidding is. De volgorde wordt zo vastgesteld onafhankelijk van wie er naar kijkt. De gebruikte methodiek van beoordelen sluit derhalve subjectiviteit uit en bevordert een zo objectief mogelijke beoordeling. Echter, in praktijk is deze situatie lang niet altijd haalbaar voor ieder criterium. In deze gevallen vindt beoordeling plaats middels een beoordelingsteam en zijn de andere twee typen objectiviteit van belang.

Ad 2: Om de optimale disciplinaire objectiviteit te behalen zouden in de ‘ideale’ praktijksituatie voor ieder disciplinegebied binnen de beoordeling alle bestaande mensen met voldoende deskundigheid aanwezig moeten zijn binnen het beoordelingsteam. Het oordeel van deze groep geldt op dat moment als het meest objectieve oordeel. Aangezien dit uiteraard niet mogelijk is, geldt wederom dat ook dit type ‘zoveel als mogelijk’ binnen het team gewaarborgd dient te worden. Meer over het samenstellen van een beoordelingsteam in paragraaf 4.2.5.

Ad 3: Voor het bereiken van de optimale dialectische objectiviteit geldt dat voor de te beoordelen disciplines alle bestaande topdeskundigen aanwezig zouden moeten zijn in het team. Deze beschikken namelijk over een grote mate van autoriteit. Hoe meer autoriteit

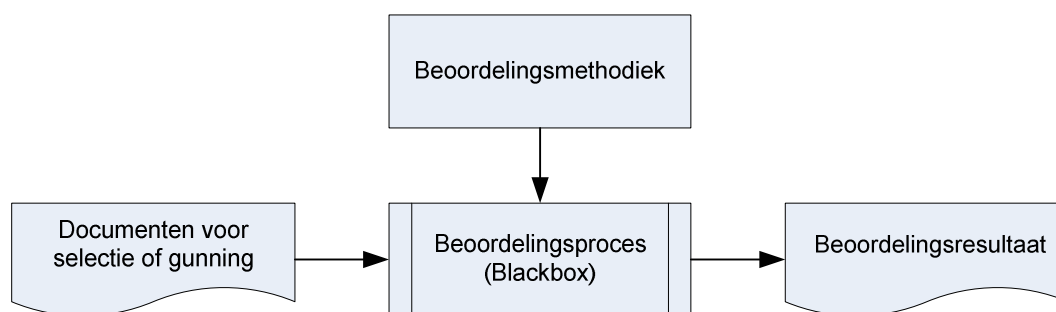
iemand heeft hoe groter de groep mensen die zich achter het oordeel van deze persoon zullen scharen en dus hoe groter de objectiviteit. Ook hier geldt dat dit type objectiviteit ‘zoveel als mogelijk’ binnen het team gewaarborgd dient te worden. Meer over het samenstellen van een beoordelingsteam in paragraaf 4.2.5.

Deze drie typen objectiviteit zullen gebruikt worden om de objectivering bij het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria een meer praktische invulling te geven.

Concreet komt het er op neer dat de toepassing en beoordeling van selectie-, en gunningscriteria zo objectief mogelijk dient te worden gemaakt.

Voor de aanbesteding is het hierbij met name van belang om de criteria zo veel mogelijk te objectiveren en het beoordelingsproces vooraf inzichtelijk te maken door gebruikmaking van professionele objectiverende beoordelingsmethodieken. Via objectivering zijn de toepassing en beoordeling vooraf helder te maken aan de potentiële opdrachtnemers en zijn de keuzes die gemaakt zijn in het aanbestedingsproces achteraf onderbouwd en controleerbaar.

Het is derhalve zaak om het beoordelingsproces inzichtelijk te maken middels een objectieve beoordelingsmethodiek. Op deze wijze is het beoordelingsresultaat op een duidelijke manier te verantwoorden. Onderstaande figuur laat zien dat de ‘black box’ van het beoordelingsproces inzichtelijk gemaakt kan worden via de beoordelingsmethodiek.



Figuur 3: het voortbrengingsproces voor het komen tot selectie of gunning. Mede gebaseerd op Koper (2005).

De betekenis en het belang van objectiviteit zijn nu voldoende behandeld. Er zal nu specifiek ingegaan worden op de objectieve toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

4.2.3 Criteria en attributen

Om criteria op een objectieve wijze toe te kunnen passen, dienen zij omgezet te worden in zogeheten attributen. Koper (2005) concludeert, wederom op basis van onderzoek in de wetenschapsfilosofie, dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen (subjectieve) criteria en (objectieve) attributen. In het beschreven model van Koper kunnen gunningscriteria geobjectiveerd worden middels één of meerdere attributen. Zo kan bijvoorbeeld het gunningscriterium “behoud van flora” geobjectiveerd worden middels het attribuut “de mate waarin de inschrijver het aantal te kappen bomen reduceert” of het gunningcriterium “verkeerhinder” kan geobjectiveerd worden middels het attribuut “duur van stremmingen”.⁴

⁴ Voorbeelden zijn ontleend aan Koper (2005).

Belangrijk is om op te merken dat een criterium ook in bepaalde gevallen onder te verdelen is in subcriteria. Deze subjectieve subcriteria dienen dan vervolgens weer omgezet te worden in objectieve attributen. Een voorbeeld is het gunningscriterium Plan van Aanpak. De aanbesteder kan hier verschillende subcriteria in onder brengen. Bijvoorbeeld “omgevingshinder” en “inzet materieel”. Deze subgunningscriteria dienen vervolgens omgezet te worden in één of meerdere attributen als “aantal uur gebruik per heimachine” en “aantal heimachines”.

Een volgende stap is het objectiveren van het beoordelingsproces middels een zo objectief mogelijke beoordelingsmethodiek. Hiervoor zullen de verschillende typen objectiviteit nader worden uitgewerkt in relatie tot het toepassen en beoordelen van de verschillende criteria.

4.2.4 Procedure objectiviteit

Koper (2005) werkt in zijn afstudeeronderzoek toe naar een raamwerk voor de objectivering van het beoordelingsproces. Hij geeft hierbij aan dat het ene gunningscriterium in praktijk beter te operationaliseren is dan het andere. Ook de wijze van beoordelen van attributen kan verschillen en is daarmee ook verschillend objectief. Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen ‘procedure objectief’ en ‘niet procedure objectief’ beoordeelbare en/of kwantificeerbare attributen. Het onderscheid is afhankelijk van de eigenschap waarop het attribuut betrekking heeft en wordt hieronder kort toegelicht:

Procedure objectief beoordeelbare attributen: In het geval van een procedureel objectief beoordeelbaar attribuut dient de beoordelingsmaat specifiek meetbaar te zijn in de aanbidding en een eigenschap te betreffen die berust op een algemeen geaccepteerde grootheid⁵ met een bepaalde uniforme eenheid. Een voorbeeld van een procedure objectief beoordeelbaar attribuut is de aanbiddingsprijs. Dit element is over het algemeen specifiek meetbaar aanwezig in de aanbidding en kan onomstotelijk worden vastgesteld. Daarnaast is het uit te drukken in een hoeveelheid euro’s, wat het goed mogelijk maakt de relatieve verschillen in te zien. Doordat het specifiek meetbaar is in de aanbidding kan het onomstotelijk worden vastgesteld, onafhankelijk van de beoordelaar. Het gaat hierbij dus om een specifiek meetbare monetaire waarde die kan worden uitgedrukt in een bepaalde valuta en specifiek meetbaar aanwezig is in de aanbidding.” (Koper, 2005) Niet procedure objectief beoordeelbare attributen voldoen niet aan bovenstaande beschrijving. Een voorbeeld van een niet procedure objectief beoordeelbaar attribuut is “esthetische waarde”. De beoordelingsmaat is sterk afhankelijk van de beoordelaar (subjectief) en kan niet worden bepaald met behulp van een meettechniek die de invloed van de beoordelaar uitschakelt of beperkt. (Koper, 2005)

Naast procedure objectieve beoordeelbaarheid verschillen attributen ook in de mate waarin de beoordelingsmaat ingevuld kan worden middels kwantificering. De kwantificering in een universele eenheid maakt het mogelijk om “(...)de beoordelingsmaten per attribuut met elkaar te vergelijken en [om] met behulp van verticale afweging het finale beoordelingsresultaat te bepalen.” Koper geeft hierbij aan dat vaak gebruik wordt gemaakt van monetaire eenheden of een hoeveelheid eenheidsloze punten. “Ook hier is een onderscheid te maken tussen procedure objectief en procedure niet objectief kwantificeerbare attributen. Het onderscheid berust op dezelfde gronden als bij het vaststellen bij de beoordelingsmaat.”:

⁵ Een grootheid is een eigenschap die kan worden waargenomen met behulp van methoden en/ of middelen. Het meest sprekende voor deze eigenschappen zijn de basisgrootheden van het SI-stelsel. Deze grootheden hebben overal op aarde dezelfde maat en kunnen onomstotelijk worden vastgesteld.

Procedure objectief kwantificeerbare attributen: Er is sprake van een procedure objectief kwantificeerbaar attribuut wanneer de beoordelingsmaat van een attribuut door middel van procedure objectieve analyse of berekening kan worden gekwantificeerd in de betreffende eenheid. Voorbeeld van een procedure objectief kwantificeerbaar attribuut is "correctieve onderhoudskosten", wanneer eenmaal is bepaald wat voor onderhoud dient plaats te vinden (procedure niet objectief beoordeelbaar) kunnen de kosten hiervan door middel van een analyse worden bepaald, waardoor het wel mogelijk is deze effecten procedure objectief te kwantificeren in een monetaire waarde." (Koper, 2005) Voorbeeld van een niet procedure objectief kwantificeerbaar attribuut is "inpassing in de omgeving", hierbij kan enkel door middel van een subjectief oordeel van een (of meerdere beoordeelaars) worden vastgesteld welke waarde wordt toegekend aan een bepaalde beoordelingsmaat op bijvoorbeeld een ordinale schaal. (Koper, 2005)

Door het aangegeven onderscheid van procedure objectiviteit bij het beoordelen en kwantificeren ontstaat een zogeheten dichotomie. "Binnen deze dichotomie ontstaan vier categorieën attributen waarbij de procedure objectiviteit al dan niet is te waarborgen of wordt gewaarborgd. Wanneer we deze dichotomie weergeven in de twee bij twee matrix ontstaat de onderstaande figuur. De voorbeelden behoeven overigens niet per definitie tot een bepaalde categorie te behoren. Bij een onvoldoende specifiek beschreven attribuut kan het zo zijn dat een attribuut in een andere categorie terechtkomt. Zo zou bijvoorbeeld een onvoldoende geoperationaliseerde aanbiedingsom terecht kunnen komen in een andere categorie." (Koper, 2005)

		Beoordelen	
		Procedure objectief	Niet procedure objectief
Kwantificeren	Procedure objectief	Categorie I : - Aanbiedingsom; - Uitvoeringsduur.	Categorie III - Correctieve onderhoudskosten; -
	Niet procedure objectief	Categorie II - Veiligheid op de bouwplaats; - Deskundigheid van personeel.	Categorie IV - Architectonische waarde; - Inpassing in de omgeving.

Figuur 4: Dichotomie van procedure objectiviteit bij het beoordelen en kwantificeren met praktijkvoorbeelden. (Bron: Koper, 2005)

Voor dit onderzoek is het louter van belang te bedenken dat attributen zo veel mogelijk in categorie I ondergebracht moeten worden. Dit betekent dat het attribuut derhalve zowel procedure objectief beoordeelbaar als kwantificeerbaar is.

Maar wat betekent dit specifiek voor de toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria?

Voor de objectivering van gunningscriteria is een specifiek model gevonden. Dit model is in praktijk zeer bruikbaar en het model is (mede bij gebrek aan modellen voor de selectiefase) in dit geval dan ook geëxtrapoleerd voor gebruik bij de geschiktheidscriteria.

Voor de objectivering van de minimumeisen is tevens geen model gevonden. Wel wordt hier vaak gewerkt met standaarden. Een nadere uitleg volgt hieronder.

4.2.4.1 Objectivering minimumeisen

Voor de minimumeisen geldt dat er geen onderling vergelijk gemaakt wordt tussen aanbieders, maar er wordt getoetst aan eisen waar door een ieder minimaal aan voldaan dient te zijn. Over het algemeen zullen deze eisen procedure objectief worden gemaakt via een eis van certificering of andere objectief meetbare en beoordeelbare documentatie. Vaak kan bij wijze van spreke ‘een leek’ zien of aan de eis is voldaan of niet. Belangrijker is hier rechtmatigheid in de zin van het wel of niet toegestaan zijn van het gebruik van eisen en de effectiviteit, dus het gaat dan meer om de vraag of het eisen ervan wel doelmatig is. Hiervoor is het handig om gebruik te maken van best practices en dient uiteraard de van toepassing zijnde regelgeving gevolgd te worden.

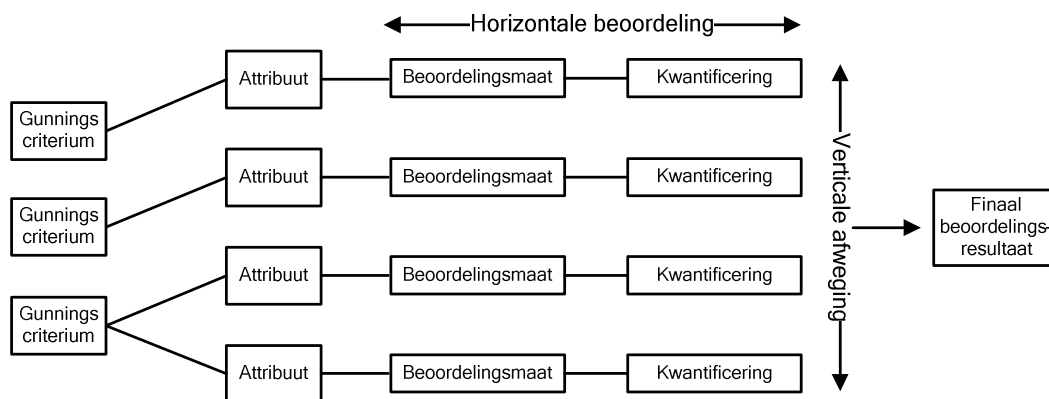
Ook speelt hier een andere moeilijkheid. Zo mogen potentiële opdrachtnemers die niet het vereiste certificaat bezitten maar wel kunnen aantonen dat zij een gelijkwaardig niveau bezitten, niet worden uitgesloten. Voor objectivering van dergelijke zaken kan aansluiting gezocht worden bij de beschreven soorten objectiviteit en eventueel het hieronder beschreven model ten aanzien van gunningscriteria. Het voert voor dit onderzoek echter te ver om dit nader uit te werken.

4.2.4.2 Objectivering geschiktheidscriteria

Voor de objectivering van geschiktheidscriteria, waar wel een onderling vergelijk tussen partijen wordt beoogd, is houvast te vinden bij het model voor gunningscriteria. De overeenkomst geldt veel sterker dan voor de minimumeisen.

4.2.4.3 Objectivering gunningscriteria

Als gezegd is naast de objectieve toepassing ook een objectieve beoordeling van belang. Hiervoor is een objectieve beoordelingsmethodiek onontbeerlijk. Koper (2005) geeft hiervoor een basisstructuur die een onderverdeling kent in een horizontale en verticale beoordeling. De structuur is als volgt te visualiseren:



Figuur 5: Basisstructuur van een beoordelingsmethodiek voor het beoordelen van aanbiedingen. (Bron: Koper, 2005)

Via de horizontale beoordeling wordt het beoordelingsresultaat van één attribuut bepaald. “De beoordeling van gunningscriteria kan plaats vinden met behulp van een of meer attributen of eventuele subgunningscriteria en daar weer bij horende attributen. Hierbij wordt per attribuut op een bepaalde schaal een beoordelingsmaat vastgesteld.” (Koper, 2005) Via verticale beoordeling wordt het relatieve belang van (sub)gunningscriteria en attributen bepaald. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van verschillende beslissingsregels (bijlage III). Via deze horizontale en verticale afweging komt men tot een finaal beoordelingsresultaat. Het is belangrijk dat de gekozen beoordelingsmethodiek voor een ieder begrijpelijk is en de wensen op een juiste wijze omgezet worden en voorzien worden van waarderingen met een juiste onderlinge verhouding.

Van alle categorieën uit de dichotomie zijn, als gezegd, de attributen die behoren tot categorie I het meest objectief. In principe zou een opdrachtgever alleen attributen moeten hanteren die binnen deze categorie vallen. Echter, zo geeft ook Koper aan, in de praktijk zijn ook attributen van belang die niet procedure objectief te beoordelen en/of te kwantificeren zijn. Om voor deze attributen toch zo veel mogelijk de objectiviteit te waarborgen, kan gebruik gemaakt worden van een beoordelingsteam. Hierbij maakt men als het ware gebruik van de andere typen objectiviteit om toch nog tot een zo objectief mogelijke beoordeling te komen.

4.2.5 *Disciplinaire en dialectische objectiviteit*

De attributen die niet in categorie I van de dichotomie onder te brengen zijn, zijn niet procedure objectief en lenen zich derhalve voor beoordeling door één of meer beoordelaars. Er wordt voor de beoordeling dan ook een beoordelingsteam gevormd. Het waarborgen van de disciplinaire en dialectische objectiviteit is hierbij van groot belang. De disciplinaire en dialectische objectiviteit wordt gewaarborgd door een juiste samenstelling en grootte van het beoordelingsteam.

Bij het samenstellen van een beoordelingsteam dient rekening gehouden te worden met de volgende aspecten:

- 1. Voorkomen van voorkeur;**
- 2. Voldoende deskundigheid (afgestemd op disciplines);**
- 3. Passende aanwezigheid autoriteit;**
- 4. Passende grootte van het team.**

Ad 1. Koper (2005) haalt aan dat op basis van het gelijkheidsbeginsel voorkomen dient te worden dat er binnen het beoordelingsteams sprake is van voorkeur ten aanzien van de meedingende partijen. Het gaat hierbij zowel om het juist wel als juist niet willen gunnen van het werk aan een of meer van de deelnemende partijen. Koper (2005) geeft aan dat voorkeur voorkomen kan worden door bij het samenstellen van het team rekening te houden met de individuele belangen van beoordelaars. Een evenwichtige samenstelling waarborgt de dialectische objectiviteit.

Ad 2. Het objectief beoordelen van attributen buiten categorie I vergt aanwezigheid van deskundigheid binnen het beoordelingsteam die afgestemd is op de benodigde disciplines. Ook hier dient een evenwichtige samenstelling plaats te vinden zodat niet een voorkeur ontstaat door bijvoorbeeld een overgerepresenteerde deskundigheid op een bepaald gebied. Een evenwichtige samenstelling waarborgt de dialectische objectiviteit. (Koper, 2005)

Ad 3. Koper (2005) geeft aan dat een deskundige met veel autoriteit op een bepaalde discipline bijdraagt aan de consensus over het beoordelingsproces en –resultaat, dat mede door hem of haar wordt voortgebracht. Dit kan met name van belang zijn voor complexe projecten. Door het aantrekken van de juiste deskundigheid en daarmee autoriteit neemt vooral de dialectische objectiviteit (dus de mate waarin iemand is actief kennend is en oordeelt naar eigen inzicht) toe, maar ook de disciplinaire objectiviteit. De disciplinaire objectiviteit behelst immers de mate waarin consensus bestaat over het beoordelingsresultaat en hoe meer autoriteit hoe meer mensen zich achter de mening van de deskundige zullen scharen.

Ad 4. De grootte van het beoordelingsteam heeft direct invloed op de grootte van de gemeenschap waarbinnen consensus bestaat over het beoordelingsresultaat en derhalve de disciplinaire objectiviteit. Koper (2005) geeft aan dat het met oog hierop aan te bevelen is de beoordeling in ieder geval te laten plaats vinden door meer dan één beoordelaar.

Hiernaast wordt grootte en samenstelling uiteraard bepaald door de omvang en aard van het project, beschikbaarheid van personen en arbeidskosten. Maar dit behoeft met betrekking tot objectiviteit geen nadere bespreking.

Koper (2005) noemt een viertal categorieën van beoordelaars die deel kunnen uitmaken van een beoordelingsteam:

- Medewerkers van het projectteam: *(multi)disciplinaire betrokkenen, betrokken gedurende het gehele voortbrengingsproces van het werk;*
- Medewerkers van de aanbestedende dienst van de aanbesteder: *inkoopspecialisten, (enkel) betrokken gedurende het aanbestedingsproces of delen daarvan;*
- Intern deskundigen; *disciplinaire specialisten uit de eigen organisatie zonder verdere betrokkenheid bij het voortbrengingsproces van het werk;*
- Extern deskundigen; *disciplinaire specialisten van buiten de eigen organisatie zonder enige andere betrokkenheid bij het voortbrengingsproces van het werk.*

Koper geeft aan dat een mix van deze categorieën beoordelaars de dialectische objectiviteit kan waarborgen. Verder geeft hij aan dat naarmate de complexiteit van een werk toeneemt de noodzaak om deskundigheid van binnen of buiten de organisatie aan te trekken, ook toe neemt. In aanvulling hierop kan ook worden toegevoegd dat niet ieder lid van het team alle aspecten hoeft te beoordelen. Ook hierin vindt afstemming plaats tussen vereiste discipline en aanwezige discipline in het team.

4.2.6 Beoordelingsteams in de praktijk

Door de respondenten van de interviews werd vaak sceptisch tegen beoordelingsteams aangekeken. Voorkeuren zijn volgens respondenten moeilijk uit te sluiten. Vanuit de interviews volgde dat het verstandig is om zo min mogelijk afhankelijk te zijn van een dergelijke beoordeling, onder andere ook omdat dit een stuk minder objectief is. Verder werd ook opgemerkt dat het in bepaalde gevallen handig kan zijn om de gebruiker onderdeel te laten uitmaken van het beoordelingsteam en dat de beoordeling ook zou kunnen geschieden door de aanbieders een presentatie te laten houden voor het beoordelingsteam. Hierbij is wel terecht de opmerking geplaatst dat het beoordelingsteam, zo ver mogelijk, van tevoren dient aan te geven welke aspecten zij het meest van belang achten.

4.2.7 Halo-effect

In aanvulling op bovenstaande dient nog opgemerkt te worden dat in geval van betrekking van prijzen in de aanbidding deze als laatst door het beoordelingsteam dienen te worden beoordeeld. Dit heeft te maken met het zogenaamde Halo-effect waardoor een eerdere beoordeling op basis van financiën onbewust doorwerkt in de beoordeling van andere aspecten. Om de objectiviteit van de beoordeling te blijven waarborgen dient de volgorde van beoordelen handig te worden gekozen om zo een Halo-effect te voorkomen. (Koper, 2005) Dit betekent concreet dat het aspect prijs als laatst dient te worden beoordeeld. Uiteraard geldt ditzelfde indien er in de beoordeling geen prijsaspect wordt meegenomen, maar wel een ander aspect dan prijs een ten opzichte van de overige criteria erg belangrijke positie inneemt.

4.3 Transparantie

4.3.1 In de praktijk

Over het algemeen wordt in de interviews in elk geval genoemd dat het gaat om het inzichtelijk maken van de werkwijze bij het aanbesteden en om open en eerlijk handelen. Soms wordt ook specifiek genoemd dat een ieder dezelfde informatie dient te krijgen. Een paar keer werd het begrip transparantie verward met objectiviteit. Een enkeling haalde de juridische definitie van het begrip aan.

Op welke wijze transparantie specifiek wordt gewaarborgd werd zeer verschillend antwoord gegeven. Er waren over het algemeen wel (goede) ideeën over de waarborging en vaak werd verwezen naar de Europese Richtlijn of ARW 2005. Voor de waarborging was een enkele keer al een protocol aanwezig, maar was zeker niet altijd al op praktische wijze expliciet gemaakt.

4.3.2 Wat is transparantie?

Transparantie is in elk geval een van de middelen om integriteit van de organisatie te waarborgen. Naast de reden van integriteit wordt een transparante werkwijze ook ingegeven door (Europese) regelgeving. Deze regelgeving vereist dat het aanbestedingsproces voldoende transparant is. Hieromtrent is reeds eerder het zogeheten ‘transparantiebeginsel’ aangehaald. Het transparantiebeginsel zegt in feite dat het aanbestedingsproces in bepaalde mate doorzichtig moet zijn. Met betrekking tot het toepassen en beoordelen van criteria betekent dit dat het systeem ‘helder en eenduidig’ moet zijn.⁶ Als eerder aangehaald is er een sterke connectiviteit met het gelijkheidsbeginsel. Het transparantiebeginsel dient hier ter controle voor het feit of er aan het gelijkheidsbeginsel is voldaan.⁷ Het gelijkheidsbeginsel is van centraal belang in het aanbestedingsrecht.⁸ Voor de nadere uitwerking van het transparantiebeginsel zullen dan ook deels, mede ook met het oog op de convergentie naar een stappenplan, vereisten worden meegenomen vanuit het gelijkheidsbeginsel. Echter hierbij staat de betekenis van transparantie, hetgeen eisen stelt aan helderheid en eenduidigheid, centraal.

Maar wat betekent de eis van transparantie nu concreet voor de aanbestedingspraktijk?

⁶ Rechtbank Den Haag, 19 december 2006, Transvision b.b/ de Staat der Nederlanden (VWS) en Connexxion Taxi Service b.v.

⁷ Rechtbank Groningen, 30 maart 2007, Darthuizer Boomkwekerijen b.v./ Gemeente Groningen

⁸ Rechtbank Zwolle-Lelystad, 19 september 2006, Translift Nederland b.v. / Gemeente Kampen

Voordat hierop kan worden ingegaan, dient eerst een onderscheid gemaakt te worden tussen transparantie voor de beoordeling van aanbieders of aanbiedingen, de beoordeling zelf en de fase na de beoordeling. Dit onderscheid wordt wel respectievelijk met ex-ante beoordeling, beoordeling en ex-post beoordeling aangeduid. Koper (2005) geeft aan dat “(...)transparantie ex-ante beoordeling aanbieders de mogelijkheid geeft een interpretatie te maken van wat de opdrachtgever (werkelijk) belangrijk vindt. Ook concludeert hij dat “(...)onbehagen [kan] worden voorkomen door transparantie, zodat voor de werkelijke beoordeling al consensus ontstaat over het beoordelingsproces.” Transparantie bij de beoordeling zelf heeft uiteraard een zeer directe invloed op de consensus over (het tot stand komen van) het beoordelingsresultaat. Transparantie ex-post biedt vervolgens ook de mogelijkheid om de consensus over het beoordelingsresultaat te vergroten en kan daarnaast bijdragen aan “(...) verdere professionalisering van zowel aanbieder als aanbesteder.” (Koper, 2005)

4.3.2.1 Ex-ante beoordeling

Van der Sluis en Klokke (2004) geven aan dat transparantie (ex-ante) kan worden bewerkstelligd door “(...) het inzichtelijk maken van de aanbestedingsprocedure voor de gegadigden in haar onderdelen en door het stellen van heldere en duidelijke criteria voor de selectie en gunning.” Helderheid en duidelijkheid van selectie- en gunningscriteria is te bewerkstelligen door de criteria op de bovenstaand beschreven wijze te objectiveren.⁹ Uiteraard dient hierbij ook (voor de duidelijkheid) gelet te worden op een juiste formulering en het gebruik van de Nederlandse taal, maar dit is ten alle tijden van belang.¹⁰

Het helder maken van de aanbestedingsprocedure is te bewerkstelligen door inzicht te geven in de toepassing en beoordeling van selectie- en/of gunningscriteria en de samenstelling en grootte van een eventueel toe te passen beoordelingsteam. De toepassing is inzichtelijk te maken middels het weergeven van de attributen. Voor de attributen die onder categorie I vallen, geldt dat ook de beoordeling gemakkelijk inzichtelijk te maken is. Voor de attributen die buiten categorie I vallen, geldt dat in elk geval zoveel mogelijk aangegeven dient te worden welke (beoordelings)elementen o.a. een rol spelen¹¹.

In het kader van transparantie is het ook aan te bevelen (en voor het overgrote deel inmiddels ook verplicht) om alle criteria en hun wijze van (horizontale en verticale) beoordeling weer te geven. Zowel de Europese Richtlijn als het ARW 2005 geeft hierover aan dat, indien het niet mogelijk is om het relatieve gewicht van de gunningscriteria aan te geven, deze op afnemende volgorde van belangrijkheid dienen te worden weergegeven. Aangenomen mag worden dat dit ook geldt voor de geschiktheidscriteria. Voor de helderheid is het ook aan te bevelen om de criteria altijd waar mogelijk in afnemende volgorde van belangrijkheid weer te geven. Dit draagt immers ook bij aan een consistent beeld richting potentiële opdrachtnemers.

Nu gaat bovenstaande in op transparantie middels helderheid. Maar transparantie houdt, als gezegd, ook eenduidigheid in. Transparantie maakt het gelijkheidsbeginsel controleerbaar. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat potentiële opdrachtnemers zich in een gelijke positie

⁹ Opgemerkt dient te worden dat transparantie op dit punt vaak wordt verward met de objectiviteit van de criteria of gezien wordt als onderdeel van objectiviteit. Het zijn in feite twee aparte begrippen, die beide bijdragen aan een meer helder en beter te onderbouwen keuzeproces. Transparantie kan wel een middel zijn om de objectiviteit van het aanbestedingsproces inzichtelijk te maken en juiste wijze van objectivering draagt bij aan de transparantie. Transparantie en objectiviteit zijn derhalve sterk met elkaar verbonden, maar het zijn wel degelijk gescheiden begrippen.

¹⁰ Helderheid en duidelijkheid worden in het vervolg van het verslag geschaard onder de term ‘helderheid’.

¹¹ Gerechtshof 's-Gravenhage, 15 maart 2007, Transvision b.v./de Staat der Nederlanden (VWS) en Connexion Taxe Services b.v.

moeten bevinden, zowel in de fase van voorbereiding van hun aanbiedingen als bij de beoordeling ervan door de aanbestedende dienst (...).” (Rechtbank Zwolle-Lelystad, 2006) Zo dient in beginsel de inhoud van de informatie voor alle partijen gelijk te zijn en mag de ene partij niet eerder of van meer informatie voorzien worden dan de andere. Verder dienen de criteria zodanig geformuleerd te zijn dat “(...) alle redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers in staat zijn deze criteria op dezelfde wijze te interpreteren.” (Rechtbank Groningen, 2007) Bartels (2002) geeft hiernaast over gunningscriteria aan dat er geen criteria in aanmerking genomen mogen worden die niet in het bestek of de oproep tot mededinging waren vermeld. Aangenomen mag worden dat dit ook geldt voor de selectiecriteria. In aanvulling hierop geeft Koper (2005) aan dat het verstrekken van informatie in een zo vroeg mogelijk stadium dient te geschieden. Want, niet alleen geeft dit inzicht in zaken die men als opdrachtgever van belang acht en hebben aanbieders de tijd nodig om hierop in te spelen, maar ook draagt dit (als gezegd) reeds vooraf bij aan de consensus over het beoordelingsproces.

Dit alles leidt tot de volgende punten die in praktijk van belang zijn om transparantie ex-ante te waarborgen:

- Objectiveer de toepassing en beoordeling van criteria;
- Let op juiste formulering en taalgebruik;
- Houdt het aanbestedingsproces voor potentiële opdrachtnemers inzichtelijk door steeds tijdig een beschrijving van de gang van zaken te verschaffen;
- Geef zo mogelijk de criteria weer in afnemende volgorde van belangrijkheid;
- Maak (sub)criteria, attributen, beoordelingsmethodiek en de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam tijdig bekend. Geef hierbij ook aan, naar regelgeving, wat er gebeurt indien gelijke (eind)scores optreden. Maar bedenk en communiceer bijvoorbeeld ook of er nog een bijeenkomst komt voor inlichtingen;
- Geef aan dat mededinging leidt tot committering aan het aangegeven proces;
- Verschaf eenduidige informatie in de correspondentie met aanbiedende partijen;
- Zorg dat informatie gelijktijdig door potentiële opdrachtnemers kan worden verkregen;
- Breng na bekendmaking geen wijzigingen aan in (sub)criteria, attributen, beoordelingsmethodiek en/of de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam. Indien een wijziging onvermijdelijk is, stel dan potentiële opdrachtnemers eenduidig, gelijktijdig en zo snel mogelijk op de hoogte. Let op, indien een der potentiële opdrachtnemende partijen hiertegen protesteert, zal een wijziging bijna altijd leiden tot heraanbesteding of intrekking van de aanbesteding!

4.3.2.2 *Beoordeling*

Bij de objectivering van de beoordeling is het ten eerste van belang om het Halo-effect te voorkomen. Als eerder beschreven kan dit door het aspect prijs (of bij de afwezigheid hiervan een ander aspect dat ten opzichte van de overige criteria een erg belangrijke positie inneemt) als laatste te beoordelen.

Indien met een beoordelingsteam wordt gewerkt, zorg er dan ook voor dat er niet met elkaar gecorrespondeerd wordt over de beoordeling totdat eenieder zijn oordeel heeft geveld. De rekenkundige combinatie van de verschillende beoordelingsresultaten leidt dan tot de score(s) van de horizontale beoordeling voor het criterium of de criteria die door het beoordelingsteam zijn beoordeeld. Indien deze werkwijze goed gewaarborgd kan worden, communiceer deze werkwijze dan ook richting alle partijen. In de toekomst zou dit via verder automatisering

zeer goed mogelijk moeten zijn. Momenteel is de integriteit van de organisatie een gegeven waar vanuit gegaan dient te worden en ook zou moeten kunnen worden.

Zonder in te gaan op uitgebreide juridische aangelegenheden zijn in het kort aan aantal zaken van belang. Het komt overigens de transparantie van de beoordeling ten goede als bij de bekendmaking van het (eind)resultaat geschiedt in aanwezigheid van de aanbieders. In combinatie met een drietal door Van Gelderen (2002) genoemde stappen voor beoordeling zijn de volgende stappen van belang. De volgorde en toepassing van de stappen en de aan- of afwezigheid van de aanbieders is afhankelijk van de omstandigheden.

- Controleer volledigheid van de aanbidding;
- Controleer of voldaan is aan de minimumeisen;
- Ken waarderingen toe aan de criteria;
- Maak het eindresultaat bekend.

Communiceer deze stappen ook goed naar de aanbieders. Indien aanbieders aanwezig zijn, let dan ook goed op vigerende jurisprudentie ten aanzien van o.a. de afgesproken aanvangstijd van de beoordeling en de eventuele afwezigheid van aanbieders op dit betreffende tijdstip. Het voert voor dit onderzoek te ver om hier op in te gaan. Wel kan gesteld worden dat het verstandig is voor afwijkende of onvoorziene handelingen goedkeuring te vragen van alle potentiële opdrachtnemers.

4.3.2.3 *Ex-post beoordeling*

Als aangegeven door Koper (2005) is transparantie ex-post gemoeid met het verkrijgen van consensus over het beoordelingsresultaat en kan er winst worden behaald op het gebied van professionalisering van zowel aanbieder als aanbesteder. Koper (2005) geeft verder aan dat ex-post beoordeling een spanningsveld wordt gevormd door “(...)de aanwezigheid van bedrijfsgevoelige informatie in aanbiedingen en de omgang met intellectueel eigendom.” Als opdrachtgever dient hier integer mee te worden omgegaan. Transparantie ex-post beoordeling zal dan ook betrekking moeten hebben op individuele inhoudelijke punten en niet op inhoudelijke punten van andere partijen. Dit kan door het houden van individuele evaluaties. Hierbij is het van belang om bij de verschillende evaluaties geen inhoudelijke discussies aan te gaan, maar wederzijds verbeterpunten aan te geven. Het is vervolgens aan de partijen zelf hoe met deze verbeterpunten om te gaan. De evaluatie is derhalve bedoeld om van elkaar te leren. Concreet betekent dit dat via de volgende punten de transparantie ex-post beoordeling in praktijk kan worden vormgegeven:¹²

- Het verstrekken van een motivatie bij “afwijzing” of “voornemen tot selectie/gunning”;
- Het laten inzien van de individuele beoordelingsresultaten;
- Het evalueren van de individuele beoordelingsresultaten;
- Het evalueren van het gehele beoordelingsproces;
- Het evalueren van de gehele aanbestedingsprocedure.

¹² De punten zijn gebaseerd op resultaten uit het onderzoek van Koper (2005).

4.4 Belang objectieve en transparante werkwijze

Het belang van een objectieve en transparante werkwijze is, als gezegd, gelegen in het op integere en rechtmatige wijze beheren van publieke gelden. Echter, er zijn ook andere zaken mee gemoeid die in het belang zijn van de opdrachtgever.

Zo werk objectivering mee aan het feit dat men als opdrachtgever gedwongen wordt om na te denken over wat nu precies belangrijk wordt geacht, oftewel wat maakt een aanbieder of aanbidding geschikt danwel de meest geschikte? Ook geeft dit nadenkproces en de juiste uitwerking hiervan middels objectivering van criteria de mogelijkheid om als opdrachtgever meer sturing te geven binnen het aanbestedingsproces.

Een belangrijk aspect van transparantie is op haar beurt dat het van groot belang is voor het verkrijgen van consensus over het beoordelingsresultaat. Dit minimaliseert de kans op juridische procedures.

Bovendien draagt een objectieve en transparante werkwijze in zijn algemeenheid ook bij aan de weg naar een meer professionele inkoop.

5 Stappenplan

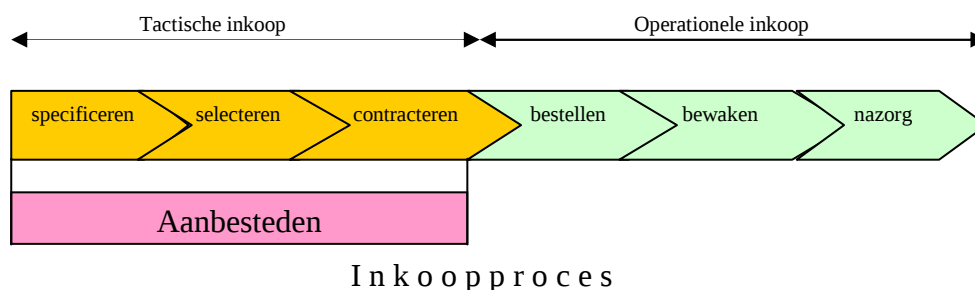
5.1 Inleiding

Het stappenplan is een praktische uitwerking van hetgeen in het verslag is beschreven. Het stappenplan is niet uitputtend maar is bedoeld als handreiking voor het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria.

In dit hoofdstuk worden eerst kort aangehaald op wel moment in het aanbestedingsproces het stappenplan van belang is. Voordat het stappenplan wordt weergegeven volgen dan eerst nog enkele algemene tips vanuit de praktijk. Hierna volgt een 'Uitgebreid stappenplan'. Een 'Beknopt stappenplan' voor gebruik in de praktijk is opgenomen achter in dit verslag, na de bijlagen.

5.2 Plaatsing in aanbestedingsproces

Als aangegeven is het aanbestedingsproces onderdeel van het inkoopproces. Ter verduidelijking nogmaals onderstaand figuur.



Figuur 5: visualisering van de fasen van het inkoopproces. Bron: Nota Inkoopbeleid 2005.

Maak gebruik van het stappenplan in de fasen *selecteren* en *contracteren* bij het aanbesteden van een werk¹³. De aanbestedingsvorm en de bouwprocesorganisatievorm zijn dan al bepaald en het werk is al gespecificeerd in functionele/niet-functionele eisen en randvoorwaarden.

5.3 Algemene tips vanuit de praktijk

- Houd het aantal (sub)criteria beperkt tot een redelijk aantal.
- Let op juiste formulering en taalgebruik.
- Houd het geheel werkbaar en voor een ieder begrijpelijk.
- Voer bij twijfel over legitimiteit een juridische check uit. Maar bedenk dat het uitgangspunt in principe de professionaliteit en ervaring van de werknemers zelf is en dus niet alles een juridische check behoeft.
- Houd met het opstellen van de criteria ook rekening met de marktsituatie. Zo is het verstandig de 'strengheid' van de criteria af te stemmen op de marktsituatie om voldoende aanbieders te kunnen garanderen.

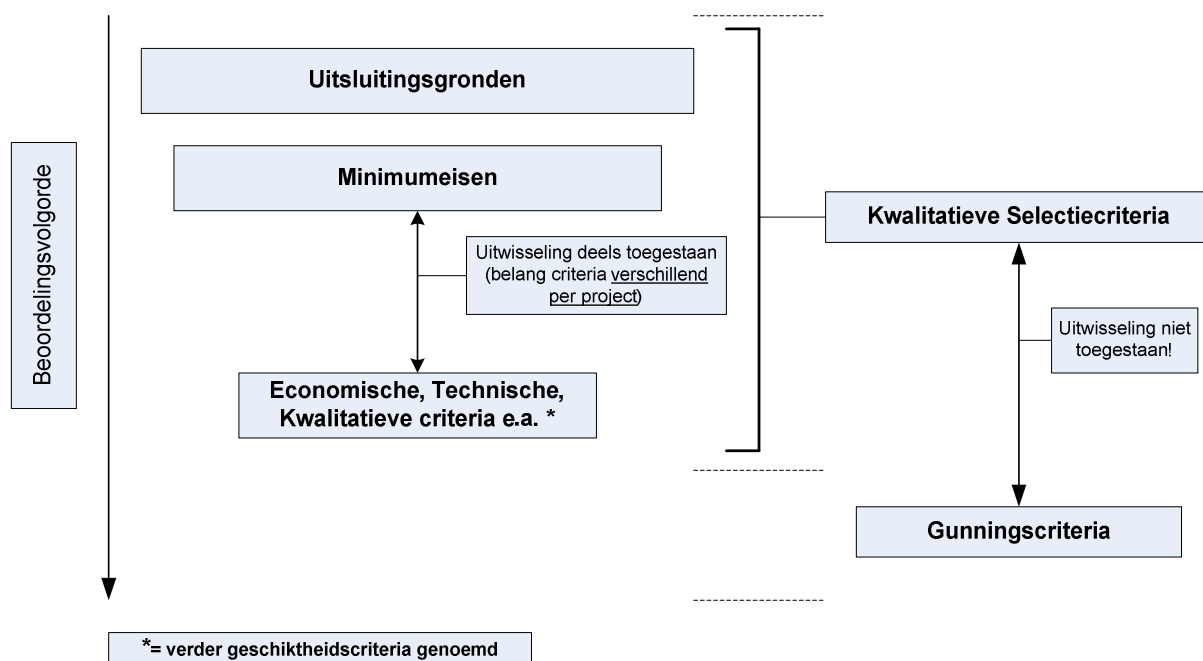
¹³ Gebruik als naslagwerk het Hoofdverslag 'Aandacht voor Aanbesteden'. Praktijkvoorbeelden zijn te zien in bijbehorend verslag 'Voorbeeldprojecten'.

5.4 Uitgebreid stappenplan

Het is aan te raden de volgorde van de stappen te hanteren. Dit o.a. omdat er in de volgorde rekening is gehouden met het feit dat (een andere volgorde van) bepaalde stappen de creativiteit/innovativiteit kunnen beperken.

5.4.1 Waarborging objectiviteit

Als aangegeven in de handreiking zijn de criteria onder te verdelen in selectie- en gunningscriteria. De selectiecriteria zijn op hun beurt onder te verdelen in minimumeisen en geschiktheidscriteria. Voor de stappen ten aanzien van de waarborging van objectiviteit geldt dat de minimumeisen apart behandeld dienen te worden van de geschiktheids- en gunningscriteria. Het feit dat de geschiktheids- en gunningscriteria op deze wijze dus tezamen behandeld worden doet niet af aan het feit dat geschiktheidscriteria alleen betrekking mogen hebben op de aanbieder en gunningscriteria alleen op de aanbieder. Als praktisch hulpmiddel voor het maken van het onderscheid wordt ook wel gezegd dat selectiecriteria betrekking hebben op het *verleden* en gunningscriteria op de *toekomst*. Voor de volledigheid wordt hier nogmaals het figuur weergegeven met de verschillende soorten criteria.



Figuur 6: visualisering van (het onderscheid tussen) de verschillende soorten criteria bij het aanbesteden van werken.

5.4.2 Objectiviteit minimumeisen

Bij minimumeisen wordt vaak om verklaringen, certificaten of andersoortige documentatie gevraagd. Voor de objectivering hiervan is (nog) geen model ontwikkeld, maar dit vindt voor het grootste deel plaats op basis van standaarden. Als beschreven in de handreiking is evenredigheid en rechtmatigheid hier van groot belang. Een aantal praktische tips:

- Bedenk goed of het gevraagde wel het beoogde doel dient en of de eisen wel proportioneel zijn.
- Houdt rekening met regelgeving en beleid.
- Let ook op mogelijke kosten die met het gevraagde gemoeid zijn. Het kan handig zijn om in eerste instantie een verklaring van bezit en/of overlegging op later tijdstip te vragen en pas bij de gunning de documenten daadwerkelijk te laten overleggen.

- Zorg in elk geval dat partijen nooit voor verassingen komen te staan in het proces, dus geef aan wat wanneer wordt geëist.
- Bedenk: niet voldoen aan minimumeisen leidt tot uitsluiting van de partij!

5.4.3 Objectiviteit geschiktheidscriteria en gunningscriteria

1. Bepaal (evt. in een team) op welke gebieden je de aanbieders of aanbiedingen wilt beoordelen. Maak een lijst van de criteria die je zou willen toepassen voor de selectie danwel gunning. Bedenk hierbij goed of het criterium het beoogde doel dient.
2. Check of de criteria op de samengestelde lijst zijn toegestaan op basis van de van toepassing verklaarde/zijnde regelgeving, jurisprudentie en het Inkoopbeleid. Gebruik alleen toegestane criteria. Dit kan door het aanpassen of schrappen van niet toegestane criteria. Uiteraard dienen voorgeschreven criteria te worden gehanteerd.
3. Check de ontstane lijst op basis van proportionaliteit. Dus staan de gewenste criteria wel in verhouding tot de omvang en aard van het project? Maak de lijst criteria proportioneel. Dit kan door het aanpassen of schrappen van criteria.
4. Verdeel de criteria indien noodzakelijk in subcriteria en doorloop wederom voorgaande stappen. Bedenk hierbij steeds wat het doel van het criterium is.
5. Objectiveer de (sub)criteria door ze om te zetten in een of meer attributen. Stel per (sub)criterium de vraag wat het doel ervan is, of het meetbaar te maken is en zo ja hoe? Probeer zo veel mogelijk de attributen onder te brengen in categorie I. Maak de criteria middels attributen procedure objectief kwantificeerbaar en beoordeelbaar. Dus maak attributen objectief meetbaar, koppel er een beoordelingsmaat aan en breng ze zo onder in categorie I.
6. Check of de attributen toegestaan zijn op basis van de van toepassing verklaarde/zijnde regelgeving, jurisprudentie en het Inkoopbeleid.
7. Check de attributen op basis van proportionaliteit. Dus staan de attributen wel in verhouding tot de omvang en aard van het project? Maak de attributen proportioneel.
8. Breng in kaart of en zo ja welke attributen buiten categorie I vallen. Stel de vraag of het attribuut uit te drukken is in bv. Euro's, meters of een andere algemeen geaccepteerde eenheid (met daarbij behorende grootte) en bepaal of bij wijze van spreke 'een leek' de beoordeling zou kunnen uitvoeren en daarbij steeds op een zelfde uitkomst zou komen. Zo ja dan is het categorie I zo nee dan valt deze erbuiten.

Indien er attributen buiten categorie I vallen:

- a. Bepaal of er specifieke discipline of ervaring gewenst is voor de beoordeling.
- b. Bepaal welke grootte van het beoordelingsteam passend zou zijn bij de aard en omvang van het project.
- c. Bepaal welke mogelijkheden er zijn voor het samenstellen van het beoordelingsteam. Zijn er interne of externe mensen gewenst/benodigd? Wie is er voor te benaderen is en welke kosten zijn acceptabel?
- d. Stel op basis van drietal voorgaande punten het beoordelingsteam samen en let hierbij op de volgende punten:
 - o Voorkomen van voorkeur t.a.v. potentiële opdrachtnemers
 - o Voldoende deskundigheid (afgestemd op disciplines)
 - o Passende aanwezigheid autoriteit
- e. Bepaal en communiceer waar mogelijk aspecten die van belang worden geacht bij de beoordeling en ken een beoordelingsmaat toe voor de horizontale beoordeling.¹⁴

¹⁴ Voor de beoordeling zelf kan er hier ook gekozen worden om aanbieders te laten presenteren. Indien hier voor wordt gekozen, dient dit uiteraard ook tijdig gecommuniceerd te worden.

9. Check of alle attributen voorzien zijn van een (passende) beoordelingsmaat.
10. Bepaal de relatieve importantie van de (sub)criteria. Welke (sub)criteria worden belangrijker geacht dan anderen. Bepaal de waardering voor de verticale beoordeling middels het toekennen van weegfactoren voor de (sub)criteria.
11. Bepaal of de verticale beoordeling passend is en of bijvoorbeeld de relatieve importantie goed tot uitdrukking komt middels de weegfactoren. Reken het beoordelingsmodel voor een aantal gevallen door en kijk of er geen rare dingen uit komen. Zijn de effecten en onderlinge verhoudingen van uitkomsten als bedoeld?
12. Zet de (sub)criteria zo mogelijk in afnemende volgorde van belangrijkheid.
13. Laat een (andere) vakspecialist I of adviseur Inkoop het beoogde beoordelingssysteem zien ter controle.

5.4.4 Waarborging Transparantie

Ten eerste, wellicht ten overvloede, nog de opmerking dat voor het waarborgen van transparantie een sterke connectiviteit is met rechtmatigheid. In die zin dat ten alle tijden geldt dat er rekening gehouden dient te worden met de in de van toepassing verklaarde/zijnde regelgeving en jurisprudentie o.a. ten aanzien van bekendmaking van de opdracht, het opstellen van de (voor)aankondiging of uitnodiging, regels ten aanzien van bekendmaking van selectie- en gunningsvoornemen/-beslissing en regels ten aanzien van de verschillende termijnen.

5.4.5 Ex-ante beoordeling

- Houdt het aanbestedingsproces voor potentiële opdrachtnemers inzichtelijk door steeds tijdig een heldere beschrijving van de gang van zaken te verschaffen.
- Maak (sub)criteria, attributen, beoordelingsmethodiek en de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam tijdig bekend. Geef hierbij ook aan, naar regelgeving, wat er gebeurt indien gelijke (eind)scores optreden. Maar bedenk en communiceer bijvoorbeeld ook of er nog een bijeenkomst komt voor inlichtingen.
- Geef aan dat mededinging leidt tot committering aan het aangegeven proces en dat onduidelijkheden of onjuistheden in het proces vooraf nog aangegeven kunnen worden door potentiële opdrachtnemers. Indien het proces is ingezet is er namelijk weinig tot geen ruimte voor wijzigingen.
- Verschaf eenduidige informatie in de correspondentie met aanbiedende partijen.
- Zorg dat informatie gelijktijdig door potentiële opdrachtnemers kan worden verkregen.
- Breng na bekendmaking geen wijzigingen aan in (sub)criteria, attributen, beoordelingsmethodiek en/of de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam. Indien een wijziging onvermijdelijk is, stel dan potentiële opdrachtnemers eenduidig, gelijktijdig en zo snel mogelijk op de hoogte. Let op, indien een der potentiële opdrachtnemende partijen hiertegen protesteert zal een wijziging bijna altijd leiden tot heraanbesteding of intrekking van de aanbesteding!

5.4.6 **Beoordeling**

Let bij de objectivering van de beoordeling ten eerste op de voorkoming van het Halo-effect. Als beschreven in de handreiking kan dit door het aspect prijs (of bij de afwezigheid hiervan een ander aspect dat ten opzichte van de overige criteria een erg belangrijke positie inneemt) als laatste te beoordelen.

Verder zijn in elk geval de volgende stappen van belang:

- Controleer volledigheid van de aanbidding.
- Controleer of voldaan is aan de minimeisen.
- Ken waarderingen toe aan de criteria.
- Maak het eindresultaat bekend.¹⁵

Communiqueer deze stappen ook goed naar de (aanwezige) partijen. Let hierbij, indien aanbidders zijn uitgenodigd, (bij twijfel) ook goed op vigerende jurisprudentie ten aanzien van o.a. de afgesproken aanvangstijd van de beoordeling en de eventuele afwezigheid van aanbidders op dit betreffende tijdstip. Bedenk in elk geval dat bij wijziging/aanpassing of onvoorziene handelingen toestemming moet worden gevraagd van alle potentiële opdrachtnemers.

5.4.7 **Ex- post beoordeling**

- Het verstrekken van een motivatie bij “afwijzing” of “voornemen tot gunning”.
- Het laten inzien van de individuele beoordelingsresultaten.
- Het evalueren van de individuele beoordelingsresultaten.
- Het evalueren van het gehele beoordelingsproces.
- Het evalueren van de gehele aanbestedingsprocedure.

Let wel: De evaluatie vindt alleen plaats indien gewenst, is individueel en gericht op wederzijdse verbeterpunten!

5.5 **Voorbeelden geanalyseerd**

Om meer feeling te krijgen met het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria zijn in een apart document ‘Voorbeeldprojecten’ enkele analyses van projecten opgenomen. De voorbeeldprojecten zijn afkomstig uit de aanbestedingspraktijk en zijn geanalyseerd op basis van objectiviteit en transparantie van de toepassing en beoordeling van de criteria. Het doorlopen van de voorbeelden draagt bij aan een concreter beeld van de betekenis van het besprokene voor de aanbestedingspraktijk. Verder biedt het een voorbereiding en naslagwerk voor het werken met het stappenplan.

¹⁵ Een tip uit de praktijk is hierbij om de communicatie hiervan via de voorzitter van het beoordelingsteam te laten verlopen.

6 Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Conclusies

Objectiviteit is in de aanbestedingspraktijk niet altijd helder gedefinieerd. Ook in regelgeving en jurisprudentie is het begrip nog niet tot wasdom gekomen. Uit theoretisch onderzoek is gebleken dat absolute objectiviteit niet bestaat. Er geldt dat in de werkwijze getracht moet worden zo objectief mogelijk te zijn. Voor het toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria betekent dit dat criteria zo mogelijk omgezet dienen te worden in een objectieve beoordelingsmethodiek met procedure objectieve attributen. Sommige criteria zijn echter die niet te operationaliseren tot procedure objectieve attributen. De beoordeling van deze attributen kan zo objectief mogelijk gemaakt worden door op een juiste wijze de dialectische en disciplinaire objectiviteit te waarborgen middels een beoordelingsteam.

Het begrip transparantie was binnen de ondervraagde aanbestedingspraktijk over het algemeen redelijk helder, maar nog niet eenduidig. Transparantie bleek in de praktijk in verschillende mate gewaarborgd te zijn. Op basis van jurisprudentie geldt voor wat betreft transparantie dat de toepassing en beoordeling van de criteria doorzichtig, middels eenduidige informatieverstrekking en met voldoende bekendmaking dient te geschieden. Voor de praktische uitwerking hiervan dient een onderscheid gemaakt te worden tussen transparantie voor de beoordeling, tijdens de beoordeling en na de beoordeling.

Aan de hand van de gevonden juridische/wetenschappelijke betekenissen van objectiviteit en transparantie, een model voor de objectivering van de beoordeling van aanbiedingen en informatie en feedback vanuit de praktijk is een stappenplan ontwikkeld.

Via het stappenplan kan men op een praktische, zorgvuldige en heldere manier komen tot een objectieve en transparante toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

6.2 Aanbevelingen

- De handreiking dient gezien te worden als doorlopend document. Indien omstandigheden hier aanleiding toe geven dient de handreiking aangepast te worden. De handreiking zou ook een basis kunnen vormen voor een deel van het Inkoopbeleid. Voor de verdere uitbreiding van de handreiking en verdere professionalisering van het Inkoopbeleid volgen hier enkele aanbevelingen.
- Stel richtlijnen op voor de wijze waarop transparantie in het aanbestedingsproces wordt gewaarborgd per soort werk. Welke soort criteria worden toegepast (wel of niet zelf minimumeisen toevoegen?) en hoe worden deze beoordeeld (wel of geen beoordelingsteam, wel of geen presentatie)? Door per soort werk aan te geven welke stappen worden doorlopen, wordt de bandbreedte van de werkwijze wederom versmald en ontstaat meer consistentie.
- Maak een keuze voor de wijze waarop de horizontale en verticale beoordeling geschiedt per soort werk of in het algemeen. Maak voor de verticale beoordeling bijvoorbeeld alleen gebruik van lineair-compensatorische beslisregels. Beslis voor de horizontale beoordeling of die tot stand komt door onderling vergelijk per attribuut en een onderling vergelijk van het beoordelingsresultaat (als bij de Schouwburg) of dat

de attributen afzonderlijk worden gewaardeerd en alleen de beoordelingsresultaten worden vergeleken. Let hiervoor ook goed op ontwikkelingen op dit gebied.

- Tot slot is het aan te bevelen om aankondigingen en uitnodigingsbrieven zo veel mogelijk per soort werk te standaardiseren. Dit is gemakkelijker naarmate (als aanbevolen) de bandbreedte van de werkwijze per soort werk wordt versmald.

6.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

- De handreiking zou zeer goed aangevuld kunnen worden met een onderzoek naar verschillende categorieën criteria en hierin onder te brengen best practices. Dit vergemakkelijkt het opstellen van criteria en draagt bij aan de effectiviteit van de aanbesteding. Het belang van effectief aanbesteden en een opzet voor de indeling van de categorieën is respectievelijk opgenomen in bijlage VI en VII.

7 Literatuur

Bartels, C.J.G.M. (2002). *Transparantie ten aanzien van gunningscriteria*. Najaarsvergadering NVVA.

Dorée, A.G. (1996). "Gemeentelijk Aanbesteden. Een onderzoek naar de samenwerking tussen diensten gemeentewerken en aannemers in de grond-, weg- en waterbouwsector." Proefschrift Universiteit Twente.

Dorée, A.G. & Boes, J. (2007). *Doelgericht aanbesteden*. Publicatie Stadswerk.

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

Gelderen, A. van (2002). *Handleiding Europese aanbesteding volgens de Richtlijn Werken*. Universiteit Utrecht: Utrecht.

Gerechtshof 's-Gravenhage (2007). Hoger beroep kort geding. *Aanbesteding Bovenregionaal Vervoer Gehandicapten*. Gerechtshof 's-Gravenhage, 07/18 KG.

Gribnau, R.H. (2005). *Aanbestedingsreglement Werken 2005*. ARW 2005. VROM e.a..

Hermes, J.W.J.P. (2006). *Gemeentelijk aanbesteden van werken. Veranderingen in de afgelopen vijf jaar*. Afstudeerrapport. Universiteit Twente.

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

Middelburg (2005). *Nota inkoopbeleid 2005*. Gemeente Middelburg: Middelburg.

Mors, A. ter (2005). *Basisintroductie aanbestedingsrecht*. Presentatie Universiteit Twente 23 mei 2005. Kienhuis Hoving: Enschede.

Rechtbank Groningen (2007). Kort geding. *Openbare aanbesteding door gemeente voor leverantie heesters*. Voorzieningenrechter Rechtbank Groningen, 92633 / KG ZA 07-66.

Rechtbank 's-Gravenhage (2006). Kort geding. Europese openbare aanbesteding voor de opdracht Dienstverlening Bovenregionaal Vervoer Gehandicapten. Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage, KG 06/1329.

Rechtbank Zwolle-Lelystad (2006). Kort geding. Aanbestedingsrecht, termijn van 15 dagen, artikel 55 BAO, schending transparantiebeginsel door gemeente. Rechtbank Zwolle-Lelystad, 123901 / KG ZA 06-360.

Sijpersma, R. & Buur, A.P. (2005). *Bouworganisatievormen in beweging*. EIB-publicatie. PlantijnCasparie: Almere.

Sluis, E. van der & Klokke, I. (2004). *Handreiking voor aanbestedingsbeleid*. MKB-Amsterdam.

Vis, M.J. & Bakker, W.C.J.M. (2003). *Bouwprojectmanagement. Deel 11: Selecteren en contracteren, Bouwwetten en –regelgeving*. 2^e editie. PRC Training i.s.m. Euforum-uitgeverij: Eindhoven.

Internet

StimulanSZ (2001). *Model selectie en gunningen*.
<http://www.ovia.nl/dsc?s=obj&c=getobject&objectid=6988&sessionid=17154qVxDU@t5G78L9!zmM!6Az1FIsdrhsUhCp3Q4aGBJh@OuGEX@hW9pz8XH1!b&dsname=gemnet&sitename=Ovia.nl&loggetobject=true>. StimulanSZ.

Bijlage I: Matrix soorten werk

Om snel een overzicht te kunnen krijgen van de aanwezige ervaring met het aanbesteden van verschillende soorten werken (lees: combinaties van bouwprocesorganisaties en aanbestedingsvormen) is gebruik gemaakt van onderstaande matrix. Het is een hulpmiddel dat ook gebruikt is om te bepalen welke soorten voorbeeldprojecten zouden worden verzameld voor latere uitwerking in het verslag.

Aanbestedingsvorm	Bouwprocesorganisatie		
	Traditioneel	Geïntegreerd	Bouwteam
Onderhands na selectie	1	2	2
Openbaar zonder selectie	3	3	3
Openbaar met selectie	3	3	3
Europees openbaar zonder	3	3	3
Europees openbaar met	3	3	3

Geel (1) = De meeste werken behoren tot dit soort.

Groen (2) = Minder werken behoren tot dit soort.

Blauw (3) = Weinig werken behoren tot dit soort.

Figuur 1: matrix met soorten werk toegepast binnen de gemeente Middelburg.

Bijlage II: Omschrijving Stageorganisatie

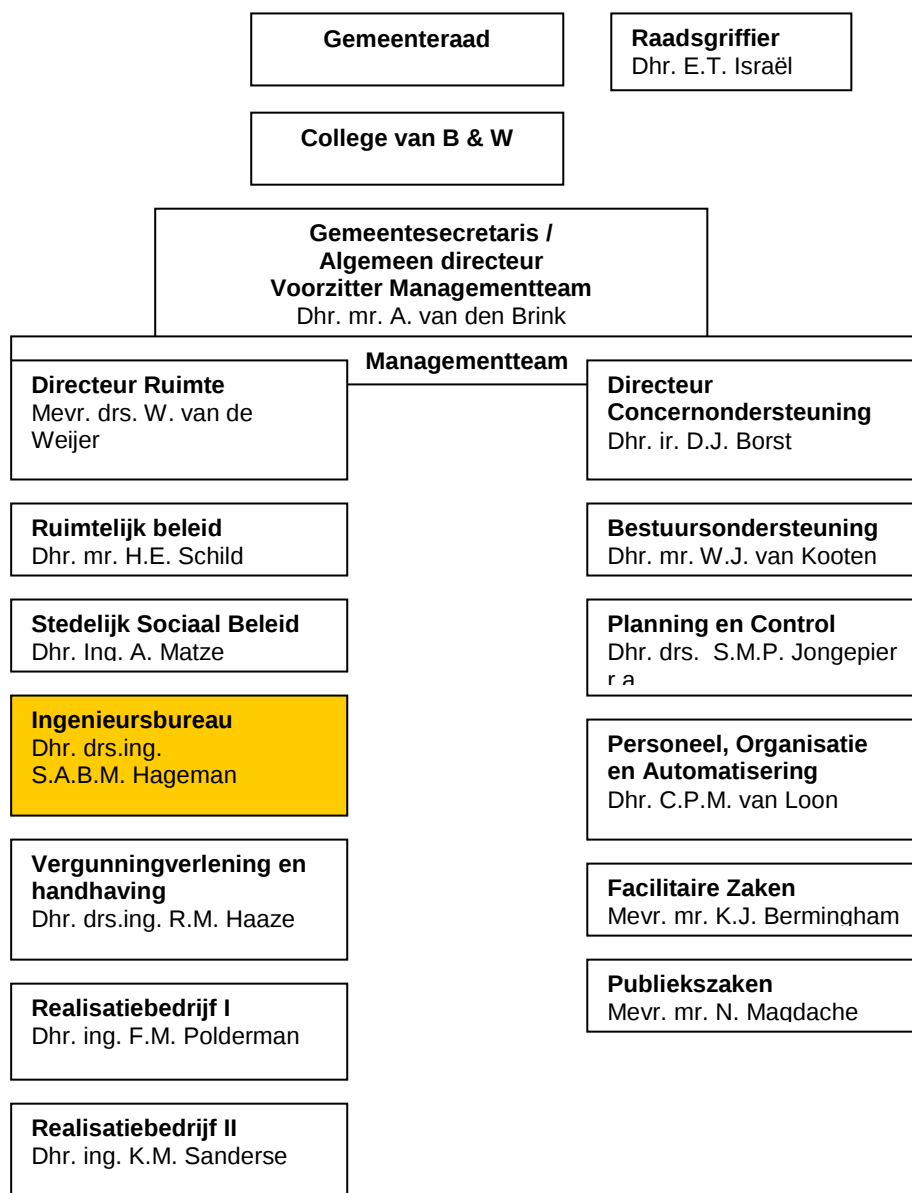
Inleiding

Hier volgt een nadere omschrijving van de stageorganisatie. Gestart wordt met een algemene omschrijving van de interne organisatie van de gemeente Middelburg. Hiervoor is gebruik gemaakt van informatie van de interne website. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de afdeling Ingenieursbureau waar de stage is uitgevoerd. Hier wordt ook de positie en rol aangehaald van het Ingenieursbureau binnen de omschreven interne organisatie.

Algemene omschrijving

De gemeente is onder te verdelen in verschillende instanties. De verschillende instanties zullen hier worden omschreven. Voor een beter overzicht wordt hier eerst ook nog het organigram van de gemeente Middelburg weergegeven.

Organigram Gemeente Middelburg



De gemeente¹⁶

Elke gemeente heeft volgens de Gemeentewet een raad, een college en een burgemeester. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in maart 2002 is de relatie tussen die gemeentelijke instanties sterk veranderd. Het doel van deze wet is om de gemeenteraad weer wat meer in contact te brengen met de inwoners van de gemeente. Hieronder worden de instanties nader omschreven.

De gemeenteraad

De gemeenteraad wordt rechtstreeks door de inwoners van de gemeente gekozen. Dat gebeurt om de vier jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het aantal raadsleden is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. De raad van gemeente Middelburg telt 29 leden.

Om lid van de raad te kunnen worden, moet men het Nederlandse staatsburgerschap bezitten of onderdaan zijn van één van de lidstaten van de Europese Unie (EU). Andere buitenlanders kunnen lid van de raad worden als zij ten minste vijf jaar legaal in Nederland woonachtig zijn. Bovendien moet men in de betreffende gemeente wonen, achttien jaar of ouder zijn en door de rechter niet uitgesloten zijn van het kiesrecht. Een lid van de gemeenteraad kan niet tegelijkertijd burgemeester of wethouder zijn of een hoge functie in het provincie- of landsbestuur bekleden.

De gemeenteraad stelt de grote lijnen vast voor het beleid van de gemeente en behoort zich niet met allerlei bestuurlijke details bezig te houden. Daarnaast controleert de raad of het college van burgemeester en wethouders zijn bestuurstaken goed uitvoert. Ten slotte treedt de raad op als vertegenwoordiger van de inwoners van de gemeente. De gemeenteraad heeft het recht om gemeentelijke verordeningen vast te stellen. Ook de individuele gemeenteraadsleden hebben allerlei rechten:

- het recht van initiatief - het recht om een voorstel ter behandeling in de raad in te dienen;
- het recht van amendement - het recht om een voorstel tot wijziging van een ontwerpbesluit in te dienen;
- het vragenrecht - het recht om vragen te stellen aan het college of de burgemeester;
- het recht van interpellatie - het recht om een onderwerp dat niet op de agenda staat aan de orde te stellen;
- het recht van onderzoek - het recht om een voorstel te doen tot onderzoek naar het bestuur van de gemeente;
- het recht op informatie - het recht om van het college ongevraagd inlichtingen te krijgen over het bestuur;
- het recht op ambtelijke bijstand - het recht om door de gemeenteambtenaren te worden ondersteund.

De raad wordt in zijn werkzaamheden bijgestaan door een griffier, die onder meer het contact met de ambtelijke staf van de gemeente onderhoudt. De leden van de

¹⁶ Voor de onderstaande omschrijvingen van de instanties is gebruik gemaakt voor de informatie van de interne website van de gemeente Middelburg. Op de website is als volgt aangegeven dat voor de omschrijvingen gebruik is gemaakt van de volgende bron: boekje 'De gemeente', een uitgave van het Instituut Publiek en Politiek te Amsterdam (ISBN 90-6473-414-3) Internet: www.publiek-politiek.nl, telefoon: 020-5217638.

gemeenteraad behoren doorgaans tot een politieke partij. Dan kan het gaan om een plaatselijke afdeling van een landelijke partij, zoals PvdA, maar ook om een lokale partij of groepering, zoals de Politieke Partij Middelburg (PPM). De raadsleden van een zelfde partij vormen een fractie. Elke fractie kiest uit haar midden een voorzitter. De fractievoorzitter is de leider en voornaamste woordvoerder van zijn of haar fractie. Soms bestaat een fractie uit één persoon. Dit ene fractielid is dan automatisch ook fractievoorzitter.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders (b. en w.) vormt het bestuur van de gemeente. Het college bezit eigen bestuursbevoegdheden, onder meer op grond van allerlei landelijke wetten en regelingen (medebewind). Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van de Algemene bijstandswet en de toepassing van de Wet milieubeheer. Het college zorgt daarnaast voor de voorbereiding van zaken waarover de raad moet beslissen en voor de uitvoering van raadsbesluiten. Het college voert ook het personeelsbeleid van de gemeente. Het aantal wethouders is evenals het aantal raadsleden afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente (minimaal twee en maximaal negen). Middelburg heeft vier wethouders. Elke wethouder heeft zijn eigen taakgebied of portefeuille, zoals onderwijs, openbare werken, financiën, huisvesting, sport en cultuur, maar het gemeentebestuur is een zaak van het college als geheel. Dat heet collegiaal bestuur. Burgemeester en wethouders beslissen bij meerderheid van stemmen, waarbij de stem van de burgemeester dubbel telt als de stemmen zouden staken. De vergaderingen van het college worden doorgaans met gesloten deuren gehouden.

Het college en de afzonderlijke leden zijn voor het beleid verantwoording schuldig aan de raad. Als het college niet langer het vertrouwen van de raad geniet, moet het college in zijn geheel aftreden, maar vervroegde verkiezingen zijn op gemeentelijk niveau niet mogelijk. Een nieuw college moet dan worden gevormd op basis van de bestaande partijpolitieke verhoudingen in de gemeenteraad.

De wethouders

De wethouders worden door de gemeenteraad benoemd. Als ze uit de gemeenteraad zelf afkomstig zijn, moeten ze na aanvaarding van hun functie het raadslidmaatschap opgeven. Het is ook mogelijk om wethouders van buiten de raad te benoemen, zelfs als ze in een andere gemeente wonen. In het laatste geval moeten ze dan wel binnen een jaar verhuizen naar de gemeente waarin ze wethouder zijn geworden. Het wethouderschap is meestal een voltijdse baan; anders dan een gemeenteraadslid krijgt een wethouder daarom een salaris. Tussen raad en wethouder geldt, evenals tussen de Tweede Kamer en de minister, de vertrouwensregel. Een wethouder kan door de gemeenteraad worden afgezet indien hij niet langer het vertrouwen van de raad geniet. Een opengevallen plaats wordt over het algemeen opgevuld door een ander lid van de partij van de vertrokken wethouder.

De burgemeester

In tegenstelling tot gemeenteraadsliden en (indirect) wethouders wordt de burgemeester niet gekozen, maar benoemd door de Kroon, dat wil zeggen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De benoemde burgemeester zal binnen afzienbare tijd plaats moeten maken voor de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Het in mei 2003 aangetreden kabinet bereidt de hiervoor noodzakelijke wetswijzigingen voor.

De burgemeester is zowel voorzitter van het college van b. en w. als voorzitter van de gemeenteraad. We zagen al dat zijn stem in het college van b. en w. de doorslag kan geven als de stemmen staken. Als voorzitter van het college dient de burgemeester de eenheid van het collegebeleid te bevorderen en hij kan bovendien onderwerpen op de agenda van het college zetten. Als voorzitter van de gemeenteraad heeft de burgemeester evenwel geen stemrecht. Wel kan hij in de vergadering van de raad aan de discussie deelnemen. De burgemeester moet tevens toezien op de kwaliteit in de verhouding tussen bestuur en burgers en hierover in een burgerjaarverslag aan de raad verantwoording afleggen.

Vanouds blijft de burgemeester de eerstverantwoordelijke voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Hij is ook het hoofd van de brandweer. In Middelburg doet hij dat tezamen met de burgemeester van Vlissingen omdat het hier een stadsgewestelijke betreft. De burgemeester van Middelburg is tevens korpsbeheerder van de Regiopolitie Zeeland.

De rekenkamer

Een nieuw orgaan in de gemeente is de gemeentelijke rekenkamer, die door de raad kan worden ingesteld. In Middelburg is de rekenkamer op 19 april 2004 geïnstalleerd. De rekenkamer heeft als taak om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het bestuur van de gemeente. De rapporten en de verslagen van de rekenkamer (commissie) zijn openbaar.

De ambtelijke organisatie

Burgers hebben vaak meer met ambtenaren dan met bestuurders te maken. Ambtenaren hebben tot taak besluiten voor te bereiden en uit te voeren. Ambtenaren zijn niet alleen op gemeentehuizen te vinden. Veel gemeenten hebben een eigen milieupolitie of ambtenaren met speciale opsporings- en bekeuringsbevoegdheden. Ook stratenmakers en de vuilnisophalers kunnen in dienst zijn van de gemeente, zoals in Middelburg het geval is. De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren en vormt de verbinding tussen het college van b. en w. en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en is aanwezig bij de vergaderingen van het college van b. en w. De ambtelijke organisatie is verdeeld in [twee diensten: Concernondersteuning en Ruimte.]

Ingenieursbureau

De afdeling Ingenieursbureau maakt onderdeel uit van de dienst Ruimte (zie organigram) en is onder te verdelen in de aandachtsvelden Civiele Techniek (CT), Bouwkunde (BK) CultuurTechniek, Geo Informatie en Verkeer. Voor deze stageopdracht waren de eerste twee aandachtsvelden het meest van belang.

De aandachtsvelden CT en BK voorzien in advies, planmatig onderhoud en projecten. Binnen het aandachtsveld CT houdt men zich o.a. bezig met het onderhoud en de uitbreiding van wegen, rioleringen en havens en ook bijvoorbeeld de 'uit- en inbreiding' van woon- en zorglocaties. Het aandachtsveld BK richt zich op woningbouw en utiliteitsbouw. Onder het aandachtsveld vallen zowel 'projecten', derhalve nieuwbouw, als 'beheer', ofwel onderhoud, renovatie, etc.

Binnen het Ingenieursbureau houdt men zich aldus onder andere bezig met de aanbesteding van civieltechnische en bouwkundige werken. Wat betreft de verschillende soorten werken

dient een onderscheid gemaakt te worden tussen werken binnen de exploitatiebegroting en projecten in de kapitaalsfeer, dus buiten de exploitatie.

Voor werken binnen de exploitatie is reeds een budget beschikbaar waarbinnen het werk of de werken uitgevoerd dienen te worden. Het gaat hier meestal om de wat kleinere werken. Het Ingenieursbureau legt hiervoor een programma voor ter goedkeuring bij het college. Na goedkeuring wordt alleen bij overschrijding het bestuur benaderd en moet het college verantwoording afleggen tegenover de gemeenteraad.

Voor projecten buiten de exploitatie geldt dat er krediet vrijgemaakt moet worden. Dit krediet wordt vaak in overleg met het Ingenieursbureau bepaald en uiteindelijk is goedkeuring van de gemeenteraad nodig. Ook de termijn waarbinnen een werk gereed moet zijn, wordt vaak in overleg met het Ingenieursbureau bepaald. Overigens kan het idee/initiatief voor een werk zowel vanuit de bestuurlijke als ambtelijke hoek komen.

Voor het aanbesteden van een werk geldt dat het ingenieursbureau autonoom is, maar uiteraard wel binnen de grenzen van het vastgestelde beleid en geldende wet- en regelgeving. Van hieruit worden ook de nodige eisen gesteld aan een zorgvuldige werkwijze, onder andere ook met betrekking tot objectiviteit en transparantie.

Bijlage III: Beslisregels verticale beoordeling

Bron: Koper, 2005. “De door Bettman (1979) geïnterviewde beslissingsregels zijn¹⁷:

- *Affect referral*: Een primaire reactie bepaald welk alternatief wordt gekozen. De beslisser selecteert onmiddellijk een alternatief, hierbij vindt geen of weinig cognitieve uitwerking plaats.
- *Lineair-compensatorische beslissingsregels*: de keuze alternatieven worden multi-attributief beschreven. Elk attribuut wordt gewogen naar belangrijkheid of waarschijnlijkheid. De gewogen attributen worden op een lineaire wijze samengevoegd. De beslissingsregel is compensatorisch, omdat “zwakke” of ongunstige attributen gecompenseerd kunnen worden door “sterke” of gunstige attributen. Deze beslissingsregel wordt gebruikt in veel multi-criteria methodieken.
- *Niet-lineair compensatorische beslissingsregels*: door het gebruik van een niet lineaire functie om de gewogen attribuut scores te combineren kan door variatie vrijwel elke oplossing als meest geschikt uit de bus komen.
- *Conjunctieve beslissingsregels*: er wordt een minimumgrenswaarde vastgesteld op een of meerdere attributen. De alternatieven moeten aan deze minimumgrenswaarde voldoen, willen ze in aanmerking komen. Met behulp van een conjunctieve beslissingsregel kan een scheiding worden aangebracht tussen acceptabele en niet-acceptabele alternatieven. Als twee of meer alternatieven acceptabel zijn, is een andere beslissingsregel nodig om het meest geschikte alternatief te kiezen.
- *Disjunctieve beslissingsregels*: zijn gebaseerd op positieve of extreem positieve waarden van een attribuut. Een alternatief wordt geselecteerd op grond van ten minste één superieure attribuutwaarde, ongeacht de andere attribuut waarden. De disjunctieve beslissingsregel is niet compensatorisch.
- *Lexicografische beslissingsregels*: gaan uit van naar belangrijkheid geordende attributen. Alternatieven worden het eerst met elkaar vergeleken op het belangrijkste attribuut. Als één alternatief superieur is op dit eerste attribuut, wordt dit alternatief gekozen. Als twee of meer alternatieven gelijk scoren op dit attribuut, worden deze twee alternatieven vergeleken op het tweede attribuut, enzovoorts. Deze beslissingsregels is dus niet compensatorisch.
- *Semi-geordende lexicografische beslissingsregel*: gelijk aan de voorgaande, alleen wordt niet uitgegaan van gelijke waarden op een attribuut, maar van nagenoeg gelijke waarden. Kleine en insignificante verschillen op een attribuut zijn niet doorslaggevend in de keuze voor een alternatief.
- *Sequentiële eliminatie*: conjunctieve eliminatie met grenswaarden voor alle attributen. Een alternatief wordt geëlimineerd wanneer één of meer attributen niet aan de grenswaarden voldoen.
- *Beslissingsregel van additieve verschillen*: keuze door paarsgewijze vergelijking (en eliminatie).

¹⁷ De door Bettman in 1979 geïnterviewde beslissingsregels worden aangehaald door Van Raaij in “Besluitvorming wat weten we ervan” door Lebel en Muller (1986:88-90)

Bijlage IV: Interviews CROW, RGB en RWS-Zeeland

Interview

Uitleg van het interview ter voorbereiding van respondent:

In dit interview zult u gevraagd worden een korte uitleg te geven over uw ervaring en rol bij het aanbesteden van werken.

Vervolgens zal ingegaan worden op de begrippen transparantie en objectiviteit en de wijze waarop de organisatie hiermee om gaat binnen het aanbestedingsproces. Het gaat hierbij dan om de transparante en objectieve toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

Doel van het interview is om een beeld te krijgen op welke wijze in praktijk (het beste) omgegaan kan worden met de waarborging van objectiviteit en transparantie in het aanbestedingsproces. Dit wordt gecombineerd met literatuur en regelgeving om te komen tot een stappenplan die begeleid in het komen tot een objectieve en transparante toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

Vragen die in elk geval tijdens het interview aan bod komen zijn:

1. Wat is de positie van de respondent in de organisatie? Wat voor projecten heeft u mee te maken (gehad) en wat is uw rol hierin (geweest)?

De volgende vragen gaan in op de begrippen transparantie en objectiviteit.

2. Wat verstaat u onder transparantie en op welke wijze wordt de transparantie van het aanbestedingsproces binnen de organisatie gewaarborgd?
3. Kunt u voorbeelden van wet- of regelgeving danwel jurisprudentie geven die een belangrijke rol spelen bij het transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?
4. Wat verstaat u onder objectiviteit en op welke wijze wordt objectiviteit binnen het aanbestedingsproces gewaarborgd?
5. Kunt u voorbeelden van wet- of regelgeving danwel jurisprudentie geven die een belangrijke rol spelen bij het objectief toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?
6. Op welke wijze komen objective criteria tot stand?
7. Op welke wijze wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van de criteria ten opzichte van het project en ten opzichte van elkaar?
8. Wordt bij de selectie- en/of gunningsfase wel eens gebruik gemaakt van een beoordelingsteam? Zo ja, wanneer kiest u hiervoor en welke factoren bepalen de samenstelling en grootte van dit team?
9. Welke wijze van waardering van de aanbieders of aanbiedingen wordt vaak toegepast? En waarom wordt deze wijze vaak toegepast?
10. Op welke wijze verschillen Europees aanbesteedde werken op deze punten van niet-Europees aanbesteedde werken?
11. Wat is volgens u de invloed van de begrippen objectiviteit en transparantie voor het aanbesteden in de toekomst?

Slotvraag

12. Heeft u nog andere opmerkingen toe te voegen over het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?

Bijlage V: Interviews Gemeente Tilburg en Gemeente Goes

Interview

Uitleg van het interview ter voorbereiding van respondent:

In dit interview zult u gevraagd worden een korte uitleg te geven over uw ervaring en rol bij het aanbesteden van werken.

Vervolgens zal ingegaan worden op de begrippen transparantie en objectiviteit en de wijze waarop de organisatie hiermee om gaat binnen het aanbestedingsproces. Het gaat hierbij dan om de transparante en objectieve toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

Doel van het interview is om een beeld te krijgen op welke wijze in praktijk (het beste) omgegaan kan worden met de waarborging van objectiviteit en transparantie in het aanbestedingsproces. Dit wordt gecombineerd met literatuur en regelgeving om te komen tot een stappenplan die begeleid in het komen tot een objectieve en transparante toepassing en beoordeling van selectie- en gunningscriteria.

Vragen die in elk geval tijdens het interview aan bod komen zijn:

1. Wat is de positie van de respondent in de organisatie? Wat voor projecten heeft u mee te maken (gehad) en wat is uw rol hierin (geweest)?

De volgende vragen gaan in op de begrippen transparantie en objectiviteit.

2. Wat verstaat u onder transparantie en op welke wijze wordt de transparantie van het aanbestedingsproces binnen de organisatie gewaarborgd?
3. Wat verstaat u onder objectiviteit en op welke wijze wordt objectiviteit binnen het aanbestedingsproces gewaarborgd?
4. Op welke wijze wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van de criteria ten opzichte van het project en ten opzichte van elkaar?
5. Wordt bij de selectie- en/of gunningsfase wel eens gebruik gemaakt van een beoordelingsteam? Zo ja, wanneer kiest u hiervoor en welke factoren bepalen de samenstelling en grootte van dit team?
6. Welke wijze van waardering van de aanbieders of aanbiedingen wordt vaak toegepast? En waarom wordt deze wijze vaak toegepast?
7. Heeft u ervaring met Europese aanbesteding? Zo ja, heeft u hierbij verschillen ervaren t.o.v. niet-Europese aanbestedingen op het gebied van het op objectieve en transparante wijze toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?
8. Wat is volgens u de invloed van de begrippen objectiviteit en transparantie voor het aanbesteden in de toekomst?

Slotvraag

9. Heeft u nog andere opmerkingen toe te voegen over het objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria?

Bijlage VI: Belang effectieve aanbesteding

Naast het in dit verslag beschreven belang van rechtmatigheid en integriteit is ook effectiviteit van groot belang in het aanbestedingsproces. Het belang van effectieve aanbesteding wordt nog eens benadrukt via de bespreking van de fundamentele transformatie.

De aanbesteding ligt in de precontractuele fase en behelst de inluiding van de zogenaamde fundamentele transformatie. Dorée(1996) geeft aan dat met de fundamentele transformatie wordt bedoeld op het verschil in de relatie tussen contractpartijen voor en na sluiting van het contract. In geval van uitbesteden is de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer na gunning fundamenteel anders dan voor de gunning. In praktijk komt het er op neer dat de aanbesteding de laatste mogelijkheid is voor de opdrachtgever om nog grote voordelen te behalen. Dorée (1996) geeft de volgende uitleg:

- ex-ante contract ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de opdrachtgever. De aannemer [ofwel (potentiële) opdrachtnemer] is voor het verkrijgen van de opdracht afhankelijk van de opdrachtgever. De opdrachtgever kan deze afhankelijkheid uitbuiten door een competitie-element in te voegen.
- Ex-post contract ligt de onderhandelingsbalans in het voordeel van de aannemer. De opdrachtgever is door het contract gebonden. Contractbreuk is voor de opdrachtgever nauwelijks tot geen alternatief. De partijen bevinden zich in een één-één onderhandelingsituatie (ook wel bilaterale monopolie genoemd)

Hiermee wordt meteen het belang duidelijk van het op effectieve wijze uitvoeren van de selectie en gunning. Vervolgonderzoek zou in kunnen gaan op effectief aanbesteden door het in kaart brengen van categorieën criteria en best practices voor de selectie en gunning. Een dergelijk aanvullend onderzoek in combinatie met dit onderzoek biedt een goede basis voor een professionele aanpak. In bijlage VII wordt alvast een kleine opzet gegeven voor een dergelijk aanvullend onderzoek.

Bijlage VII: Categorieën criteria

Overzicht keuzemogelijkheden criteria

Het aanvullend onderzoek zou zich kunnen richten op het formeren van categorieën criteria met daarin best practices voor het objectiveren van criteria tot attributen. Er ontstaat dan een overzicht met keuzemogelijkheden voor criteria die gemakkelijk objectief te maken zijn in hun toepassing en beoordeling. Dit kan het proces van het opstellen van de criteria versnellen.

Als opzet is hiertoe per soort criteria al een lijst met soorten criteria gemaakt. Vanuit deze lijst kunnen de definitieve categorieën worden samengesteld. Voor deze categorieën kunnen vervolgens best practices worden gezocht.

Wanneer men zich bezig houdt met het opzetten van selectie- of gunningcriteria is het nadrukkelijk niet de bedoeling om voor de selectie- en/of gunningsfase steeds voor iedere categorie criteria te bedenken. Bedenk eerst op basis van welke criteria gewenst is dat de selectie of gunning plaats vindt en bekijk dan of er best practices zijn voor het omzetten van deze criteria naar attributen.

Bedenk wel: ook al wordt deze lijst jarenlang goed bijgehouden dan nog zal dit niet resulteren in een uitputtende lijst. Er zullen vanuit de eigenschappen van het project, die veelal uniek zijn, vaak nog projectspecifieke criteria gebruikt moeten worden.

Lijst:

Uitsluitingsgronden (regelgeving)

Minimumeisen

Certificering en bewijs van inschrijving op een lijst van erkende aannemingsbedrijven
Financiële en economische draagkracht
Technische bekwaamheid (o.a. ook referenties) en/of beroepsbekwaamheid
Kwaliteitsbewaking
Milieubeheer
Aanvulling van getuigschriften en bescheiden
Bewijsstukken en eigen verklaring

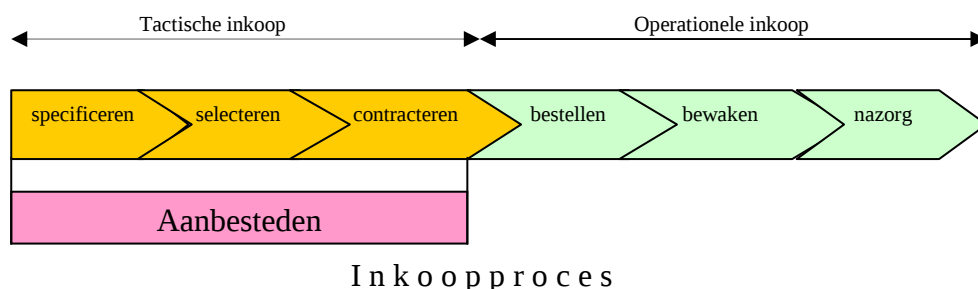
Geschiktheidscriteria

Financiële en economische draagkracht
Technische bekwaamheid
Management capaciteit
Prestaties op het gebied van gezondheid en veiligheid
Ervaring met gelijksoortige of aanverwante projecten
Kwaliteitsbewaking
Milieukundige criteria
Sociale criteria

Gunningscriteria

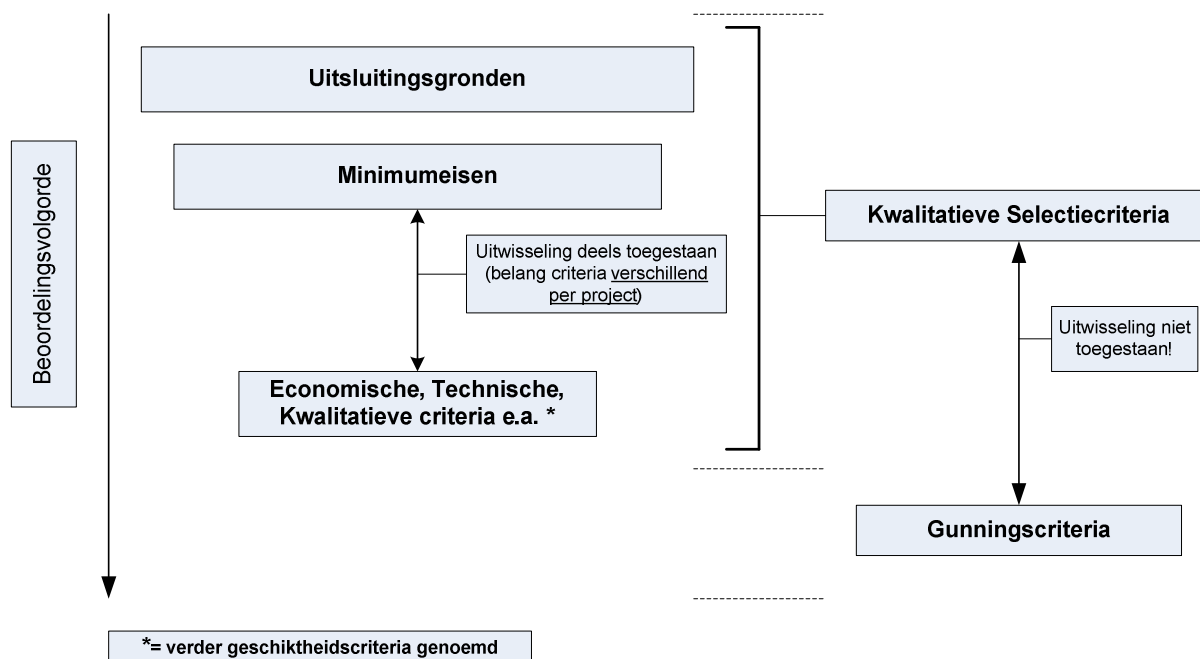
Technische waarde
Uitvoeringstermijn
Opleveringsdatum
Duurzaamheid
Gebruikskosten
Onderhoudskosten
Rentabiliteit
Kwaliteit
Esthetische kenmerken
Inpassing omgeving
Functionele kenmerken
Risicoverdeling
Risicomanagement
Plan van Aanpak
Veiligheid en gezondheidsplan (V&G-Plan)
Milieukenmerken
Prijs

Stappenplan objectief en transparant toepassen en beoordelen van selectie- en gunningscriteria



Maak gebruik van het stappenplan in de fasen **SELECTEREN** en **CONTRACTEREN** bij het aanbesteden van een werk¹⁸. De aanbestedingsvorm en de bouwprocesorganisatievorm zijn dan al bepaald en het werk is al gespecificeerd in functionele/niet-functionele eisen en randvoorwaarden.

Houdt rekening met onderstaande indeling van criteria:



WAARBORGING OBJECTIVITEIT EN TRANSPARANTIE

Objectiviteit minimumeisen

- Stel doelmatige en proportionele eisen.
- Houdt rekening met regelgeving en beleid.
- Let op kosten die met het gevraagde gemoeid zijn.
- Geef duidelijk aan wanneer en hoe aan de eis voldaan moet worden.
- Bedenk: niet voldoen aan minimumeisen leidt tot uitsluiting van de partij!

¹⁸ Gebruik als naslagwerk het Hoofdverslag 'Aandacht voor Aanbesteden'. Praktijkvoorbeelden zijn te zien in bijbehorend verslag 'Voorbeeldprojecten'.

Objectiviteit geschiktheidscriteria en gunningscriteria

1. Bepaal welke criteria je toe wilt passen.
2. Maak een lijst met (sub)criteria. (Houd beoogde doel in het oog!)
3. Gebruik alleen toegestane criteria.
4. Haal geschiktheids- en gunningscriteria niet door elkaar. Bedenk:
 - o Geschiktheidscriteria gaan over de aanbieder en zien op het *verleden*
 - o Gunningscriteria gaan over de aanbieder en zien op de *toekomst*
5. Houd rekening met omvang en aard van het werk. Maak de criteria proportioneel.
6. Maak de criteria meetbaar. Bv. Behoud Flora -> reducering aantal te kappen bomen of Bereikbaarheid -> aantal uren vrij autoverkeer tussen 07:00 – 12:00 uur.
7. Bepaal de maximaal te behalen score en koppel dit aan de meeteenheid (Bv. Maximumscore is 10 punten; 2 punten per bespaarde boom of per uur vrij autoverkeer) of aan onderling vergelijk tussen partijen (zie Voorbeeldprojecten: Schouwburg).

Voor criteria die niet meetbaar te maken zijn:

- a. Stel een beoordelingsteam samen. Let op:
 - o Voorkoming voorkeur t.a.v. potentiële opdrachtnemers
 - o Voldoende deskundigheid (afgestemd op criteria)
 - o Passende aanwezigheid autoriteit
 - o Passende grootte van het team
 - b. Communiceer aspecten die van belang zijn bij de beoordeling.
 - c. Bepaal de beoordelingsmaat.
8. Bepaal de volgorde van belangrijkheid van de (sub)criteria.
 9. Ken weegfactoren toe. Zorg dat de maximumscores van de (sub)criteria overeenkomen met de volgorde van belangrijkheid.
 10. Controleer de beoordelingsmethodiek op fouten.
 11. Zet (sub)criteria in afnemende volgorde van belangrijkheid.
 12. Laat een (andere) vakspecialist I of adviseur Inkoop de beoordelingsmethodiek zien ter controle.

Transparantie voor de beoordeling

- Maak (sub)criteria, attributen, beoordelingsmethodiek en de samenstelling en grootte van het beoordelingsteam tijdig bekend.
- Geef aan dat mededinging leidt tot committering aan het aangegeven proces.
- Verschaf eenduidige, gelijktijdige informatie aan potentiële opdrachtnemers.
- Breng achteraf geen wijzigingen aan. Indien een wijziging onvermijdelijk is, stel potentiële opdrachtnemers eenduidig, gelijktijdig en zo snel mogelijk op de hoogte.

Transparantie tijdens de beoordeling

- Controleer volledigheid van de aanbieder.
- Controleer of voldaan is aan de minimeisen.
- Ken waarderingen toe aan de criteria.
- Beoordeel het criterium prijs als laatst.
- Maak het eindresultaat bekend.

Transparantie na de beoordeling

- Verstrek een motivatie bij “afwijzing” of “voornemen tot selectie/gunning”.
- Laat de individuele beoordelingsresultaten inzien.
- Evalueer beoordelingsresultaten, beoordelingsproces en/of aanbestedingsprocedure.*

* = Let wel: De evaluatie vindt alleen plaats indien gewenst, is individueel en gericht op wederzijdse verbeterpunten!