

LEIDRAAD AANBESTEDEN

vereniging van
woningcorporaties



Voorwoord

"Medio 2015 is Woonbedrijf Juinen een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure gestart. De opdracht die Woonbedrijf Juinen aanbesteedde was het ontwikkelen van aanbestedingsbeleid. De ondernemers die Woonbedrijf Juinen voor de aanbesteding heeft uitgenodigd, zijn het resultaat van een selectie op basis van een longlist en een shortlist. Woonbedrijf Juinen heeft de ondernemers geen informatie gevraagd over uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria: zij had vooraf zelf al de geschiktheid vastgesteld. De ondernemers hebben elk een offerte ingediend die Woonbedrijf Juinen – passend bij professioneel opdrachtgeverschap – heeft beoordeeld op basis van het gunningscriterium emvi. Geen van de ondernemers heeft tegen het voornemen tot gunning bezwaar gemaakt."

Volgt u het nog? En werkt u bij een woningcorporatie waar u, direct of indirect, te maken hebt met de inkoop van diensten of producten? Indien u achtereenvolgens "nee" en "ja" hebt geantwoord, dan gaat deze leidraad u op weg helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van aanbestedingsbeleid. Maar ook als u beide vragen met "ja" beantwoordt, is deze leidraad voor u interessant. Bijvoorbeeld om uw aanbestedingsbeleid te spiegelen of door te ontwikkelen. Als u niet bij een woningcorporatie werkt, dan behoort u niet tot de primaire doelgroep van deze leidraad. Wat niet wil zeggen dat u hem niet zou kunnen lezen. De leidraad bevat praktische informatie voor het ontwikkelen van aanbestedingsbeleid en uitvoeren van aanbestedingen. De hoofdpunten zijn vervat in aanbevelingen, die in de hele leidraad duidelijk herkenbaar zijn aangegeven. Naast de basistekst zijn in de leidraad vele kaders opgenomen. In die kaders worden specifieke onderwerpen nader uitgediept en worden praktische voorbeelden gegeven.

Deze leidraad is in de periode november 2015 - maart 2016 tot stand gekomen met behulp van een aantal bijeenkomsten van een werkgroep. De werkgroep is geïnitieerd door Aedes, werd voorgezeten door Brink Management / Advies en voor een belangrijk deel bemenst door corporatiemedewerkers die werkzaam zijn als inkoper of jurist. Aedes heeft hen benaderd voor het leveren van een bijdrage aan de leidraad. Bij de keuze is aandacht besteed aan diversiteit van functies en aan geografische spreiding. Met hun brede ervaring hebben deze corporatiemedewerkers een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de leidraad. De totale werkgroep bestond uit:

- drs. M. (Maarten) Georgius, Aedes
- mr. S. (Susan) van Hooft, Stichting Portaal
- mr. J. (Jan) Broeders, Stichting Mooiland
- R. (Ron) Sierink, Mitros
- mr. K. (Kirsten) van Schaik, Mitros
- B. (Bart) van Loon, Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl
- mr. J. (Jurriën) Deckers MDR, Stichting Accolade
- M. (Marco) Bloem, Vivare
- ir. E. (Evi) van Rijn, Brink Management / Advies
- ir. drs. J. (Jasper) Ponte, Brink Management / Advies

Aan de hand van deze leidraad starten enkele corporaties met pilotprojecten. In deze pilotprojecten wordt de bruikbaarheid en toepasbaarheid van de leidraad getest bij een concrete aanbesteding of bij het opstellen van aanbestedingsbeleid. Zodra de resultaten van de pilotprojecten bij Aedes bekend zijn, wordt een volgende versie van deze leidraad uitgebracht. Daaraan zullen extra praktijkvoorbeelden worden toegevoegd om de bruikbaarheid van de leidraad in de praktijk verder te vergroten.

De leidraad is geschreven door Brink Management / Advies. Conceptversies zijn in de werkgroep besproken voordat de leidraad definitief is gemaakt. Mr. G. (Gerard) 't Hart van Habraken Rutten Advocaten heeft een juridische toets uitgevoerd.

Aedes beveelt haar leden toepassing van de leidraad van harte aan.

Inhoud

Inleiding

1 Aanbestedingsbeleid

- 1.1 Doelen
- 1.2 Juridische uitgangspunten
- 1.3 Organisatorische uitgangspunten
- 1.4 Economische uitgangspunten
 - 1.4.1 Lokale economie
 - 1.4.2 (On)afhankelijkheid
 - 1.4.3 Drempelbedragen
 - 1.4.4 Vergoedingen
- 1.5 Ethische en ideële uitgangspunten

2 Procedure

- 2.1 Bouworganisatievormen en aanbesteden
- 2.2 Aanbestedingsdocumenten
- 2.3 Typen procedures
- 2.4 Bepalen van de juiste procedure
 - 2.4.1 Marktconsultatie
- 2.5 Spelregels voor de corporatie
 - 2.5.1 Niet onderhandelen
 - 2.5.2 Vragen en antwoorden
 - 2.5.3 Herstel van gebreken
 - 2.5.4 Motivering
 - 2.5.5 Klachten en bezwaren
- 2.6 Aanmeldings- en inschrijvingsvoorwaarden
- 2.7 Tips en tricks
 - 2.7.1 Verificatiegesprek
 - 2.7.2 Papier of digitaal
 - 2.7.3 Afronden
 - 2.7.4 Past Performance

3. Selectie

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Openbare selectie
- 3.3 Besloten selectie
- 3.4 Doorselecteren
- 3.5 Uitsluitingsgronden
- 3.6 Geschiktheidseisen
 - 3.6.1 Financiële en economische draagkracht
 - 3.6.2 Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid
 - 3.6.3 Beroepsbevoegdheid
- 3.7 Selectiecriteria
- 3.8 Loten

3.9 Aanmelding

4 Gunning

4.1 Gunningscriteria

4.1.1 Prijs uitsluitingsgronden

4.1.2 Kwaliteit

4.1.3 Prijs en kwaliteit: emvi

4.2 Inschrijving

5 Begrippenlijst

Inleiding

Woningcorporaties zijn gezamenlijk de grootste opdrachtgever in de Nederlandse woningbouwsector en investeren jaarlijks miljarden in nieuwbouw, woningverbetering en energiemaatregelen. Mede vanwege die omvang en vanwege de groeiende maatschappelijke behoefte aan transparantie, streven steeds meer corporaties naar een professionele invulling van hun opdrachtgeverschap. Daarmee kunnen zij de betaalbaarheid en kwaliteit van hun woningen verbeteren, hun doelgroep beter bedienen en hun volkshuisvestelijke taak beter uitoefenen. Aanbesteden en professioneel opdrachtgeverschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Met aanbesteden kunnen corporaties hun middelen doelmatig en rechtmatig inzetten en een optimale prijs-/kwaliteitverhouding realiseren met een transparant proces als basis. Ook kan aanbesteden een belangrijke rol spelen bij het geven van invulling aan de *Governancecode woningcorporaties* en de *AedesCode*. Van corporaties vraagt professioneel opdrachtgeverschap soms andere competenties en processen dan voorheen. Professioneel opdrachtgeverschap gaat namelijk vaak hand in hand met het overlaten van meer taken aan de markt, zodat corporaties zich kunnen richten op hun volkshuisvestelijke taak. Ook leidt het tot het ontstaan van vragen over aanbesteden en alle (on)mogelijkheden, kansen en valkuilen die daarmee gepaard gaan. Deze 'leidraad aanbesteden voor woningcorporaties' geeft daar antwoord op en neemt corporaties mee op weg.

Nader verklaard: professioneel opdrachtgeverschap en regisserend opdrachtgeverschap

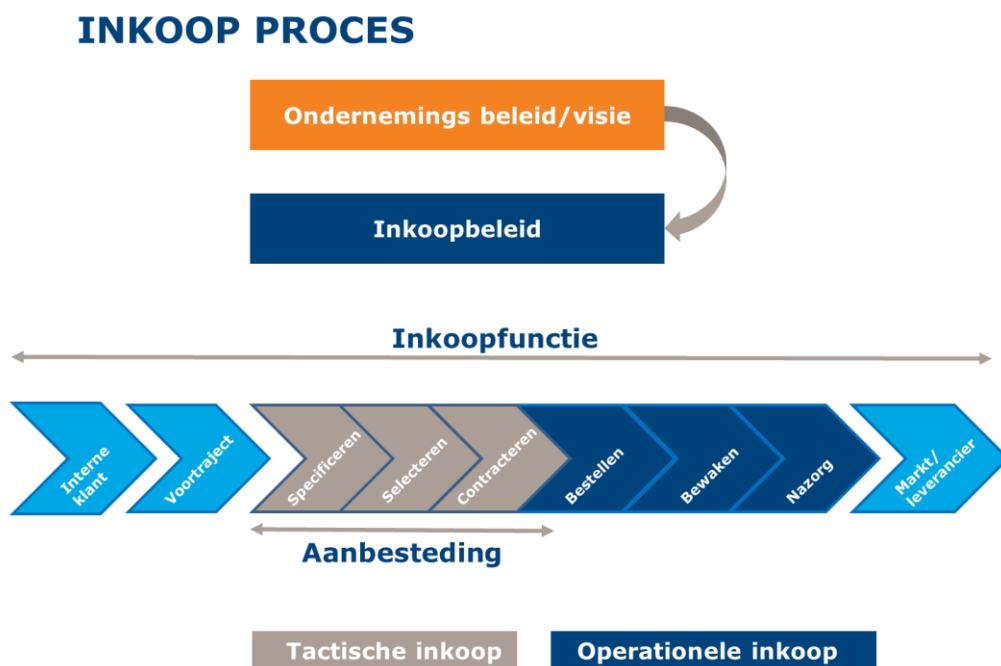
Het speelveld voor corporaties verandert. Veranderingen spelen zich af in de bouwsector, waar rollen, taken en verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer diversifiëren. En veranderingen treden op in het semipublieke domein waarin corporaties opereren en waar efficiëntie en transparantie almaar belangrijker worden. Deze veranderingen maken opdrachtgeven steeds complexer en hebben invloed op de werkwijze van corporaties. Het op een vakkundige manier hiermee omgaan is de essentie van professioneel opdrachtgeverschap.

Regisserend opdrachtgeverschap is één van de manieren om concreet invulling te geven aan professioneel opdrachtgeverschap. Woningcorporaties hebben als opdrachtgever vooral de rol vervuld van manager en uitvoerder. Door deze taakopvatting legden ze altijd veel nadruk op controle en realisatie. De derde rol van de opdrachtgever, het voeren van de regie, is daardoor grotendeels op de achtergrond gebleven. Terwijl de huidige complexiteit van het bouwproces juist vooral regie vraagt van de opdrachtgever. Bovendien is in de praktijk en uit onderzoek gebleken dat de verschillende bouwpartijen effectiever en efficiënter kunnen werken als de opdrachtgever zich niet inhoudelijk actief met het proces bezighoudt. Een andere rol van opdrachtgever én opdrachtnemer leidt tot besparingen, kortere doorlooptijden, een hogere kwaliteit en een hogere klanttevredenheid. De Aedes-publicatie *Op weg naar regisserend opdrachtgeverschap* (2013) gaat hierover.

Ook in de AedesCode komt professioneel opdrachtgeverschap aan de orde. In de AedesCode hebben de corporaties die lid zijn van Aedes, vastgelegd waar zij voor staan en waarop zij kunnen worden aangesproken. Het gaat daarbij om de kwaliteit van wonen en leven die corporaties bieden. Door middel van de AedesCode waarborgen corporaties effectief toezicht, een transparante inrichting van de organisatie, voortdurende dialoog met belanghouders in hun omgeving en een zorgvuldige omgang met hun klanten.

Nader verklaard: aanbesteden

Aanbesteden is een fase in het inkoopproces. Het volgt op het voortraject, waarin het initiatief wordt genomen om een investering/uitgave te doen. Na de aanbesteding wordt de opdracht uitgevoerd. Die fase heet ook wel de "operationele inkoop". In de bouw spreken we vaak van "projectmanagement", "contractmanagement" en "directievoering".



Doel van de leidraad

Het doel van deze leidraad is corporaties met weinig ervaring met aanbesteden een handleiding te geven voor het ontwikkelen van beleid en het opzetten van concrete aanbestedingen. Corporaties die al meer ervaring hebben met aanbesteden kunnen de leidraad gebruiken om hun aanpak te spiegelen en wellicht een stap verder te brengen. Corporaties die het gevoel hebben al op professionele wijze aan te besteden, kunnen de leidraad gebruiken om hun aanbestedingsbeleid te spiegelen. De leidraad geeft duidelijkheid over (on)mogelijkheden, identificeert kansen en waarschuwt voor risico's. De leidraad vertaalt dit alles in concrete aanbevelingen, die corporaties binnen hun organisatie en in hun aanbestedingen kunnen toepassen en waarmee zij hun voordeel kunnen doen. Kortom: de leidraad ondersteunt corporaties bij het invullen van hun rol als professioneel opdrachtgever.

De leidraad is opgesteld voor bestuurders van corporaties én voor de medewerkers die in de praktijk met aanbestedingen te maken hebben, zoals MT-leden, inkoopmanagers, juristen, projectmanagers en vastgoedontwikkelaars. Getracht is de leidraad zo te schrijven dat slechts beperkte voorkennis nodig is om hem goed te kunnen begrijpen.

De leidraad is geschreven vanuit vastgoed oogpunt. Corporaties hebben ook te maken met aanbestedingen van IT-diensten en -leveringen, schoonmaakdiensten, etc. De principes die deze leidraad beschrijft, zijn ook toepasbaar op dergelijke aanbestedingen. De leidraad is echter niet op dat

soort aanbestedingen toegespitst en de voorbeelden die worden gebruikt hebben alleen betrekking op vastgoed.

Context: de Aanbestedingswet

Corporaties worden door de Nederlandse wetgever niet beschouwd als aanbestedende diensten en zijn niet verplicht de Aanbestedingswet toe te passen. Wanneer corporaties maatschappelijk vastgoed ontwikkelen, moeten corporaties op grond van de Woningwet wel 'aanbesteden'. De Woningwet stelt echter geen nadere eisen aan bijvoorbeeld de aanbestedingsprocedure: corporaties mogen dat zelf weten. Wel zijn corporaties verplicht de Aanbestedingswet te volgen wanneer zij bijvoorbeeld bij de realisatie van herstructureringsprojecten ook werkzaamheden aanbesteden in opdracht van de gemeente, voor zover dat op grond van de Woningwet überhaupt is toegestaan. Omdat de gemeente, indien zij zelf deze werken rechtstreeks zou aanbesteden, wel aanbestedingsplichtig is onder de Aanbestedingswet, wordt deze verplichting in dit soort gevallen dan doorgelegd naar de corporatie. Ook staat het de corporatie vrij om de Aanbestedingswet vrijwillig van toepassing te verklaren op hun aanbesteding. Hoe een corporatie ook omgaat met de Aanbestedingswet, deze wet bevat een aantal bruikbare principes die corporaties goed kunnen toepassen en waarmee zij hun voordeel kunnen doen. De leidraad beschrijft een aantal van die principes. Corporaties zijn natuurlijk vrij om te bepalen of en in hoeverre ze hierbij aansluiten.

Leeswijzer

In deze leidraad aanbesteden worden per onderwerp aanbevelingen gedaan. Een corporatie kan deze aanbevelingen gebruiken als richtlijn bij het opstellen van aanbestedingsbeleid of bij het uitvoeren van een concrete aanbesteding.

Deze leidraad bestaat, naast de managementsamenvatting en deze inleiding, uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 behandelt het aanbestedings*beleid* en hoofdstuk 2, 3 en 4 gaan in op de inhoudelijke aspecten van aanbestedingen: de procedure, de selectie en de gunning. In onderstaand figuur is de opzet schematisch weergegeven. Hoofdstuk 5 tenslotte bevat een uitgebreide begrippenlijst.

1 Aanbestedingsbeleid

Dit hoofdstuk behandelt het aanbestedingsbeleid. Het gaat over aspecten waarvan het voor de hand ligt dat een corporatie die aanbestedingsbeleid ontwikkelt, zich de vraag stelt wat zij met deze aspecten wil. Het hoofdstuk heeft raakvlakken met hoofdstuk 2 – waarin nader wordt in gegaan op de aanbestedingsprocedure – en specifiek met paragraaf 2.1 die het onderwerp bouworganisatievormen behandelt. In dit derde hoofdstuk komen achtereenvolgens de doelen, juridische uitgangspunten, organisatorische uitgangspunten, economische uitgangspunten en ethische/ideële uitgangspunten aan de orde. Het veranderen c.q. implementeren van aanbestedingsbeleid kan consequenties hebben voor de interne organisatie van de corporatie. Indien aanpassingen in de organisatie nodig zijn, kan daarvoor beleid worden gemaakt. Dit hoofdstuk gaat niet in op beleid met betrekking tot de interne organisatie.

1.1 Doelen

Het ontwikkelen en implementeren van aanbestedingsbeleid is voor corporaties een goed middel om hun werkwijze rondom aanbesteden te uniformeren en transparant vast te leggen, zowel voor de eigen organisatie als voor de markt. Corporaties doen er vanuit het oogpunt van transparantie verstandig aan hun aanbestedingsbeleid ook op hun website te plaatsen, zodat het voor ondernemers duidelijk is wat hun te wachten staat. Het hebben van een aanbestedingsbeleid getuigt van professioneel opdrachtgeverschap. Aan de hand van het aanbestedingsbeleid kan een corporatie zich onder andere verantwoorden over de wijze waarop zij maatschappelijke gelden besteedt. Het vastleggen van aanbestedingsbeleid vormt de basis voor het borgen van het aanbestedingsproces, voor het pakken van kansen en het beheersen van risico's, en voor een goede uitlegbaarheid van het proces (aan toezichthouders) en ter verantwoording van het resultaat.

Het opstellen van aanbestedingsbeleid betekent niet dat een corporatie voor elke opdracht een nationale of Europese aanbesteding moet organiseren. Als gezegd, corporaties zijn géén aanbestedende diensten en zijn dus niet verplicht om onder de Aanbestedingswet of de Europese richtlijnen nationaal openbaar of Europees aan te besteden. Het gaat om het vastleggen wat je doet (en wat niet) onder welke omstandigheden. Zo kan een corporatie bijvoorbeeld vastleggen dat ze een opdracht met een waarde lager dan een bepaald bedrag één op één aan een ondernemer gunt. Ook is het mogelijk het 'pas toe of leg uit-principe' in het beleid te verankeren. Dit houdt in dat de werkwijze rondom aanbesteden is vastgelegd, maar dat met de juiste motivering daarvan kan worden afgeweken.

Aanbeveling 1.1: ontwikkel en implementeer een aanbestedingsbeleid waarin is vastgelegd wat de uitgangspunten zijn van het aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 1.2, 1.3, 1.4 en 1.5) en hoe wordt omgegaan met bouworganisatievormen (zie ook paragraaf 2.1).

Aanbeveling 1.2: leg in het aanbestedingsbeleid duidelijk uit wat de doelen van aanbesteden zijn en vertaal de doelen naar concrete eisen.

1.2 Juridische uitgangspunten

Bepaalde wetten bevatten dwingend recht. Dat zijn rechtsregels waarvan niet mag worden afgeweken. Corporaties moet zich daaraan houden en mogen daar niet van afwijken. Denk aan het huurrecht voor woonruimte. Ook staan er in de wet zogenaamde open normen, zoals redelijkheid en billijkheid. Verder is er regeland recht. Dat zijn rechtsregels waarvan partijen mogen afwijken, maar als zij dat niet doen dan geldt wat in de wet staat.

De Nederlandse overheid dient bij een aanbesteding de Aanbestedingswet te volgen. De Aanbestedingswet is een goed voorbeeld van dwingend recht. Op grond van de Aanbestedingswet is als richtsnoer de Gids proportionaliteit aangewezen. Deze gids bevat een nadere uitwerking en concretisering van de Aanbestedingswet en richt zich daarbij op het begrip proportionaliteit. Van de voorschriften in de Gids proportionaliteit kan gemotiveerd worden afgeweken. De Gids proportionaliteit is regelend recht, waarvan (gemotiveerd) mag worden afgeweken. De Aanbestedingswet, en daarmee ook de Gids proportionaliteit, zijn niet van toepassing op corporaties. Corporaties kunnen bij hun inkoop wel bij (delen van) deze wet en de gids aansluiten. Bijvoorbeeld bij de hoofdbeginselen van aanbesteden. De hoofdbeginselen van aanbesteden zijn:

- gelijke behandeling
- objectiviteit
- transparantie
- proportionaliteit

Het past professionele opdrachtgevers, die maatschappelijke gelden besteden, om naar deze beginselen te handelen. Daarbij is het zaak om geen verkeerde verwachtingen te wekken door op grote schaal begrippen te gebruiken die in de Aanbestedingswet voorkomen. Daarmee kan immers de verwachting worden opgewekt dat de corporatie zich wel zal houden aan (alle) regels die zijn opgenomen in de Aanbestedingswet. Indien een corporatie niet vrijwillig aan de (volledige) Aanbestedingswet wil voldoen, is het aan te bevelen om dit expliciet in het aanbestedingsbeleid en in de aanbestedingsdocumenten te vermelden.

Aanbeveling 1.3: neem de hoofdbeginselen van aanbesteden op in het aanbestedingsbeleid en handel ernaar.

Nader verklaard: private partijen en aanbesteden

De afgelopen jaren zijn meerdere rechtszaken gevoerd waarin aan de orde is geweest in hoeverre private partijen, zoals corporaties, gehouden zijn de Aanbestedingswet toe te passen. De hoofdregel is dat private partijen contractsvrijheid hebben. Contractsvrijheid betekent dat private partijen in beginsel vrij zijn om een overeenkomst aan te gaan met wie zij willen, op welk moment zij dat doen en om te bepalen wat de inhoud van de overeenkomst is. De contractsvrijheid kan worden beperkt door verwachtingen die een private partij wekt ten opzichte van de ondernemers die meedoen aan een aanbestedingsprocedure. Om te beoordelen of een private partij als aanbesteder gebonden is aan de beginselen van het aanbestedingsrecht moet gekeken worden naar wat de private partij zelf heeft opgeschreven in haar aanbestedingsdocumenten. Als dat duidelijk de sfeer ademt van een aanbesteding – bijvoorbeeld door de gehanteerde systematiek en/of begrippen – dan kunnen de beginselen van het aanbestedingsrecht geacht worden in de betreffende aanbesteding ook van toepassing te zijn op een private partij. Als een corporatie dat wil voorkomen en toch een aanbestedingsprocedure organiseert die belangrijke kenmerken heeft die wijzen in de richting van de Aanbestedingswet, wordt aanbevolen om op te schrijven dat in de verhouding tussen de corporatie en derden het gelijkheids- en het transparantiebeginsel expliciet is uitgesloten. Als een private partij er vrijwillig voor kiest om een aanbesteding volgens de Aanbestedingswet – of althans volgens de beginselen van aanbestedingsrecht – te organiseren, dan moet deze private partij daar in de betreffende aanbesteding vervolgens ook volledig naar handelen.

1.3 Organisatorische uitgangspunten

Aanbestedingsbeleid biedt een mogelijkheid om de uitgangspunten en het proces van aanbesteden te borgen binnen de organisatie. Daarmee wordt aanbesteden niet, of althans minder, afhankelijk van individuele medewerkers. In het aanbestedingsbeleid kan bijvoorbeeld worden vastgelegd:

- dat de corporatie voor elke aanbesteding een startnotitie opstelt, waarin zij de kenmerken van de opdracht, relevante marktinformatie, kansen, risico's en het beoogde resultaat vastlegt, de taak-, verantwoordelijkheids- en risicoverdeling tussen corporatie en marktpartijen op hoofdlijnen beschrijft, een passende contractvorm kiest en de keuze voor de aanbestedingsprocedure motiveert (een toelichting op aanbestedingsprocedures volgt in hoofdstuk 2);
- dat de corporatie haar aanbestedingen achteraf evalueert, zowel intern als samen met de ondernemers die aan de aanbestedingen deelnemen;
- dat de corporatie de uitkomst van elke aanbesteding gemotiveerd vastlegt;
- wat de rol van een inkoper of inkoopteam is;
- wanneer welke besluitvorming nodig is en wie daarvoor verantwoordelijk is;
- dat voor belangrijke besluiten de instemming van meer dan één medewerker of bestuurder nodig is;
- dat voor afwijking van het vastgelegde aanbestedingsbeleid een bestuursbesluit nodig is.

Aanbeveling 1.4: leg vast wat de werkwijze is, welke beslissingen en beslismomenten er zijn en wie welke besluiten neemt.

Aanbeveling 1.5: schrijf voor dat elke aanbesteding start met het analyseren van de markt en opdracht, dat de belangrijkste aanbestedingskeuzes gemotiveerd worden vastgelegd en dat elke aanbesteding wordt afgesloten met een verantwoording van de uitkomst.

Een praktijkvoorbeeld

Een corporatie laat de winnaar van elke aanbesteding na afronding van een opdracht een projectbeoordelingsformulier invullen. Een vast onderdeel van het projectbeoordelingsformulier is de aanbesteding die de corporatie heeft georganiseerd.

Een voorbeeld

Het inventariseren van risico's en definiëren hoe de corporatie ermee omgaat, is een goede manier om een project te starten. Dit gaat in drie stappen:

1. Benoemen van scenario's en het ongewenste effect dat ze veroorzaken.
2. Bepalen van het risicoprofiel (waarmee de grootste risico's in één oogopslag duidelijk worden).
3. Besluiten of beheersmaatregelen moeten worden getroffen, en zo ja welke.

Een concreet risico in een aanbesteding is bijvoorbeeld een ondernemer die het project niet goed bemenst, ofwel niet de juiste competenties aan boord heeft, waardoor product en/of proces niet goed zijn c.q. verlopen. Een beheersmaatregel van dat risico kan zijn de bemensing te benoemen als subgunningscriterium: de ondernemers die meedoen aan de aanbesteding worden bijvoorbeeld beoordeeld op de kwaliteit van hun sleutelfiguren.

Onlosmakelijk verbonden met professioneel opdrachtgeverschap is dat organisaties hun aanbestedingen goed voorbereiden en vervolgens rolvast zijn, zowel tijdens de aanbestedingsprocedure als tijdens het daaropvolgende contractmanagement. Rolvastheid betekent dat de corporatie tijdens de rit geen onnodige wijzigingen aanbrengt in haar opdracht en in haar aanbestedingsprocedure: het liefst helemaal geen wijzigingen, maar in elk geval geen elementaire wijzigingen. Rolvastheid betekent ook dat de corporatie handelt op de manier die past bij de rol (en manier van samenwerken met de markt) die zij voor een bepaalde opdracht zelf heeft gekozen.

Aanbeveling 1.6: bereid een aanbesteding goed voor en wees daarna rolvast.

1.4 Economische uitgangspunten

1.4.1 Lokale economie

Een thema dat vaak in aanbestedingsbeleid terugkeert, is het stimuleren van de lokale economie door plaatselijke ondernemers een kans te geven. Dat past goed bij eventueel beleid van een corporatie om geld te besteden in de regio waar haar huurders wonen en werken. En bij beleid om CO₂-emmissies als gevolg van reizen te beperken. Om te zorgen voor voldoende concurrentie is het belangrijk dat corporaties een goed beeld hebben van de ondernemers in hun regio. Indien het aantal geschikte ondernemers voor een bepaalde opdracht te klein is, kan de corporatie een ruimere regio aanhouden. Algemeen geldt: hoe groter en complexer een opdracht en hoe minder relevante deskundigheid in de eigen regio, des te meer redenen er zijn om ondernemers buiten de eigen regio in een aanbesteding te betrekken.

Een praktijkvoorbeeld

Een voorbeeld om met voorgaand dilemma om te gaan, is een corporatie die tenminste één lokale ondernemer toelaat tot elke meervoudige onderhandse aanbesteding. De andere ondernemers selecteert de corporatie niet op vestigingsplaats.

Aanbeveling 1.7: leg in het aanbestedingsbeleid vast hoe de corporatie omgaat met (stimuleren van) de lokale economie.

Een corporatie kan verder ook besluiten een opdracht niet te groot en/of complex te maken om op die manier lokale ondernemers een kans te geven.

Een voorbeeld

Een corporatie bezit 2.400 wooneenheden verspreid over drie gemeenten. In totaal hebben deze wooneenheden 30.000 m² plat dak dat met een dakbedekking van bitumen of PVC is afgewerkt. De corporatie heeft de afgelopen jaren weinig aandacht besteed aan het onderhoud van de platte daken. Uit een inventarisatie blijkt dat 10.000 m² dakbedekking op korte termijn moet worden vervangen. Uit het marktonderzoek van de corporatie blijkt dat als zij de vervanging als één (ongedeelde) opdracht aanbesteedt, een aantal lokale ondernemers afvalt omdat de opdracht voor hen te groot is. De corporatie besluit daarop de opdracht in twee of drie delen aan te besteden. Zij kan dat bijvoorbeeld doen door de platte daken per gemeente aan te besteden. Of door bitumendaken en PVC-daken apart aan te besteden.

1.4.2 (On)afhankelijkheid

Een ander thema is wederzijdse (on)afhankelijkheid. Het is niet verstandig wanneer een corporatie te afhankelijk is van een bepaalde ondernemer. Het is evenmin onverstandig wanneer een bepaalde ondernemer te afhankelijk is van een corporatie.

Een praktijkvoorbeeld

Een middel om te grote afhankelijkheid te voorkomen is het hanteren van een maximale verhouding tussen de jaaromzet van de ondernemer in totaal en de jaaromzet van diezelfde ondernemer bij de betreffende corporatie. Zo'n grens kan bijvoorbeeld op 30% liggen: geen enkele ondernemer mag dan in enig jaar voor meer dan 30% van zijn omzet afhankelijk zijn van de corporatie.

Aanbeveling 1.8: leg in het aanbestedingsbeleid vast hoe de corporatie voorkomt dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen haarzelf en één of meerdere ondernemers (te) groot wordt.

1.4.3 Drempelbedragen

Niet elke procedure (en bijbehorende mate van openbaarheid) past bij elke aanbesteding. Dit aspect komt uitgebreid aan de orde in het hoofdstuk 3, maar er zit ook een link met economische beleidsuitgangspunten. Indien, bijvoorbeeld, de aanleg van een parkeerplaats voor vierentwintig auto's bij zeven ondernemers wordt aangevraagd, wordt de markt met onevenredig hoge inschrijfkosten opgezaaid. Laat staan dat een dergelijke opdracht openbaar Europees wordt aanbesteed. Om hierin een duidelijke lijn te trekken, kunnen drempelbedragen worden vastgesteld. Met drempelbedragen legt een corporatie vast bij welk (geraamd) bedrag welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd. Het hanteren van drempelbedragen is een manier om invulling te geven aan professioneel opdrachtgeverschap, zodat de kosten van een aanbesteding – zowel aan de zijde van opdrachtgever als opdrachtnemer – in verhouding staan met de opdracht. Voor de overheid zijn drempelbedragen vastgelegd in de Gids proportionaliteit, die overigens enige flexibiliteit biedt. Bij opdrachten onder de drempels voor Europees aanbesteden geeft de Gids proportionaliteit namelijk bandbreedtes voor elke procedure. Die bandbreedtes overlappen elkaar enigszins. Corporaties zijn vrij zelf drempelbedragen en/of bandbreedtes vast te stellen. De bedragen uit de Gids proportionaliteit zijn een goed evenwicht tussen de belangen van de opdrachtgevers en de belangen van de markt. De drempelbedragen voor de decentrale overheid zijn iets ruimer dan die voor de centrale overheid. Voor corporaties die drempelbedragen willen vastleggen, zijn de drempelbedragen voor de decentrale overheid een goed vertrekpunt. Zij zouden bijvoorbeeld de volgende tabel in hun aanbestedingsbeleid kunnen opnemen (de bedragen zijn exclusief BTW).

Procedure	Diensten/leveringen	Werken
Enkelvoudig onderhands	tot € 30.000	tot € 50.000
Meervoudig onderhands	€ 30.000 tot € 120.000	€ 50.000 tot € 1.500.000
Nationaal openbaar	€ 120.000 tot Europese drempel	€ 1.500.000 tot Europese drempel
Europees	vanaf Europese drempel	vanaf Europese drempel

De Europese dempelprijzen worden tweejaarlijks vastgesteld door de Europese Commissie. Voor de jaren 2016 en 2017 zijn de bedragen voor decentrale overheden € 209.000,- voor diensten/leveringen en € 5.225.000,- voor werken (exclusief BTW).

Aanbeveling 1.9: neem in het aanbestedingsbeleid drempelbedragen op die vastleggen welke procedure wanneer wordt gehanteerd. Overweeg aan te sluiten bij bedragen die de Gids proportionaliteit hanteert.

1.4.4 Vergoedingen

Tot slot gaat deze paragraaf in op vergoedingen in het kader van aanbestedingen. De Gids proportionaliteit geeft als voorschrift om ondernemers een vergoeding te bieden wanneer zij tijdens de aanbesteding al een deel van de opdracht moeten uitvoeren om te kunnen inschrijven. Dat is ook voor corporaties een redelijk uitgangspunt in het kader van professioneel opdrachtgeverschap. Het blijkt sowieso in toenemende mate moeilijk om ondernemers te vinden die zonder een dergelijke vergoeding aan een aanbesteding die een bovengemiddelde inspanning vraagt willen meedoen. De hoogte van de vergoeding is niet vastgelegd, maar gangbaar is om 30 à 50% van de hiervoor bedoelde extra kosten die een ondernemer maakt te vergoeden. Een voordeel van het betalen van een vergoeding is dat de plannen daarmee – indien goed vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten door een duidelijke koppeling te maken tussen de vergoeding en de auteursrechten – eigendom worden van de corporatie, die de plannen vervolgens mag gebruiken. Om te voorkomen dat de winnende inschrijver direct met een verlies start, past het om ook hem dezelfde vergoeding te betalen.

Een voorbeeld

Een corporatie zet het ontwerp en de bouw van een appartementencomplex met 40 wooneenheden in de markt op basis van functionele vraagspecificatie. In de aanbesteding eist de corporatie van de drie ondernemers die zij heeft uitgenodigd dat zij een voorontwerp indienen. De corporatie raamt de kosten van het maken van een voorontwerp op € 50.000,- per ondernemer. Daarbij komen de kosten voor het maken van een inschrijfbegroting à € 12.000,-. De corporatie biedt elke ondernemer die een serieuze, geldige inschrijving indient (óók de winnende inschrijver) een vergoeding van bijvoorbeeld € 20.000,- ofwel 40% van € 50.000,-. De kosten voor het maken van een inschrijfbegroting worden niet vergoed: de ondernemer maakt die kosten in elke aanbesteding en ze worden geacht te behoren tot de normale bedrijfskosten van de ondernemer.

Aanbeveling 1.10: leg duidelijk vast of je een ondernemer een vergoeding betaalt indien hij extra inspanningen moet verrichten in het kader van een aanbesteding. Leg eventueel vast welke richtlijn de corporatie voor zo'n vergoeding hanteert.

Aanbeveling 1.11: betaal een eventuele vergoeding voor extra inspanningen die ondernemers verrichten in het kader van een aanbesteding ook aan de winnende inschrijver.

Naast een vergoeding voor extra inspanningen kunnen corporaties overwegen om ook bij afwezigheid van dergelijke extra inspanningen een vergoeding te geven: de rekenvergoeding. De ervaring van sommige corporaties is dat een rekenvergoeding de kwaliteit van inschrijvingen verhoogt. In de markt zijn (algemene) rekenvergoedingen niet gangbaar. Bij ondernemers zitten reguliere aanbestedingskosten in de bedrijfskosten. Het is de vraag of het voor individuele corporaties zinvol is

om rekenvergoedingen uit te keren. Zolang niet de hele of althans een groot deel van de bouwsector met rekenvergoedingen werkt, is de kans groot dat corporaties die het wel doen, dubbel betalen (want uiteindelijk betalen zij ook de algemene bedrijfskosten).

1.5 Ethische en ideële uitgangspunten

Aanbestedingsbeleid biedt ruimte om specifieke doelen van de corporatie te verankeren in de werkwijze met betrekking tot aanbesteden. In het aanbestedingsbeleid kan daarvoor een paragraaf over ethische en ideële uitgangspunten worden opgenomen. Dergelijke uitgangspunten komen veelal voort uit de visie en missie van de corporatie. Ethische en ideële uitgangspunten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op duurzaamheid, innovatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en social return. Zo kan een corporatie duurzaamheidsdoelen hebben en past het om deze te verwerken in het aanbestedingsbeleid. Bij het opnemen van ethische en ideële uitgangspunten in het aanbestedingsbeleid wordt aanbevolen om deze zo concreet mogelijk te omschrijven en meetbaar te maken.

Een praktijkvoorbeeld

Een voorbeeld is de inzet van het eigen werk- en leerbedrijf van een corporatie. De betreffende corporatie ziet het als haar taak om de arbeidsmarkt toegankelijker te maken voor arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen. Zij vertaalt dit in de mogelijkheid dat in de overeenkomst van een opdracht die wordt aanbesteed, wordt voorgeschreven dat ondernemers die een aanbesteding winnen, werkplekken beschikbaar stellen voor deze doelgroep.

Een praktijkvoorbeeld

Een corporatie heeft de ambitie om zo duurzaam mogelijke woningen te realiseren. Dit wil zij graag verwerken in haar aanbestedingsbeleid. Daarvoor definieert de corporatie wat zij verstaat onder een duurzame woning: een woning met minimaal energielabel B en een GPR score van 7. Zij vertaalt dit vervolgens naar het aanbestedingsbeleid door op te nemen dat in een aanbesteding minimaal deze twee eisen worden voorgeschreven.

2 Procedure

Dit hoofdstuk behandelt de meest gangbare aanbestedingsprocedures en een aantal aspecten van aanbesteden die níet specifiek bij de selectiefase (hoofdstuk 3) of gunningsfase (hoofdstuk 4) thuishoren. Eerst wordt ingegaan op wat vooraf gaat aan (de keuze voor) een aanbestedingsprocedure: de keuze voor een bouworganisatievorm en het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

2.1 Bouworganisatievormen en aanbesteden

Bij professioneel opdrachtgeverschap is het van groot belang dat de corporatie bij elke nieuwe opdracht afweegt wat de best passende bouworganisatievorm is. De bouworganisatievorm vertelt hoe de onderdelen van een opdracht over de verschillende deelnemers aan het bouwproces worden verdeeld. Voor het bepalen van de meest geschikte bouworganisatievorm heeft Aedes de Routeplanner Opdrachtgeverschap ontwikkeld. Aedes onderscheidt hierbij de opties aansturen, opsplitsen, coördineren en verbinden. De bouwsector spreekt ook wel over traditioneel, bouwteam en geïntegreerde contracten (DBFMO-varianten inclusief koopovereenkomst/turn-key).

Nader verklaard: de Routeplanner Opdrachtgeverschap

De Routeplanner Opdrachtgeverschap (ROP) is een hulpmiddel dat Aedes heeft ontwikkeld om bewust de keuze te maken voor een bepaalde (bouw)organisatievorm. Daarbij gaat het om het bepalen van het basisprincipe van samenwerking met ondernemers. Het uitwerken van deze basis naar een daadwerkelijke overeenkomst met ondernemers – bijvoorbeeld een contractvorm – is maatwerk per corporatie. Gebruik van de ROP leidt tot bewustwording. Het gesprek binnen de corporatie en tussen betrokkenen van een project om soorten samenwerking ten opzichte van elkaar af te wegen, is de eerste stap in een goede keuze.

ROP bestaat uit 14 meerkeuzevragen. De antwoorden op de vragen zijn vertaald naar een mate van geschiktheid voor een bepaalde organisatievorm. ROP is geen deterministisch instrument waarin met 'de hoogste score' wordt bepaald welke organisatievorm geschikt is. Per corporatie en per project kan de zwaarte van onderdelen die leiden tot een keuze immers verschillend zijn. Het gaat erom dat in gesprek tussen betrokkenen bewust wordt afgewogen welke keuze gemaakt moet worden.

Nader verklaard: de belangrijkste bouworganisatievormen

Traditioneel: In een traditioneel ingericht bouwproces worden de activiteiten die in opeenvolgende fasen plaatsvinden, afzonderlijk aanbesteed: voor het ontwerp contracteert de corporatie een architect en adviseurs, voor de bouw een aannemer en voor het onderhoud een gespecialiseerde onderhoudsfirma. Hoewel de corporatie bepaalde coördinatietaken kan uitbesteden, zit zij contractueel tussen alle ondernemers in en voert zij de directie en de regie over het totaal: er is immers niet één ondernemer die voor dat geheel is gecontracteerd en ervoor verantwoordelijk is.

Bouwteam: Het bouwteam is in de basis gelijk aan een traditioneel bouwproces, met dien verstande dat de aannemer al tijdens de ontwerpfase aanschuift en adviseert over uitvoeringszaken en kosten.

Design & Build: In een Design & Build-aanpak specificeert de corporatie, veelal met de hulp van een adviseur, wat zij nodig heeft zonder dat al tekeningen en berekeningen (het bestek)

worden gemaakt. De specificatie die zo ontstaat, wordt een vraagspecificatie genoemd. De corporatie besteedt vervolgens de ontwerpopdracht en de uitvoering in één keer aan en selecteert daarvoor één ondernemer, die voor het totaal verantwoordelijk wordt. Design & Build wordt soms ook Design & Construct genoemd. In een Design & Build heeft de opdrachtgever in beginsel geen prominente rol op de voorgrond, voert geen directie noch regie, maar controleert hij slechts – met enige afstand tot de dagelijkse gang van zaken op het project – of de ondernemer zijn afspraken nakomt.

Engineering & Construct: In een Engineering & Construct-aanpak specificeert de corporatie, veelal met de hulp van een architect adviseur, wat zij nodig heeft en doorloopt zij een deel van het ontwerpproces, tot maximaal het niveau Definitief Ontwerp. De corporatie besteedt de vervolgens de resterende ontwerpwerkzaamheden en de uitvoering in één keer aan en selecteert daarvoor één ondernemer, die voor het totaal verantwoordelijk wordt. Engineering & Constructie wordt soms ook Engineering & Build genoemd. Net als bij Design & Build heeft de opdrachtgever bij Engineering & Construct in beginsel geen prominente rol op de voorgrond, maar controleert van een afstand hij slechts of de ondernemer zijn afspraken nakomt.

DBM/ECM: DBM – voluit Design, Build & Maintain – en ECM – voluit Engineering, Construct & Maintain – zijn gelijk aan respectievelijk Design & Build en Engineering & Construct, met dien verstande dat de corporatie ook het meerjarig onderhoud aan de overeenkomst toevoegt. De ondernemer die de aanbesteding wint, wordt dus niet alleen verantwoordelijk voor het (resterende) ontwerpen en de bouw, maar ook voor het binnen overeengekomen kaders instandhouden van het gebouw.

Turnkey: Turnkey is een bouwproces dat nog het meeste weg heeft van Design & Build, maar waarbij de corporatie in beginsel niet of nauwelijks betrokken wordt in het ontwerp- en bouwproces: het gebouw wordt zonder veel nader overleg volledig sleutelklaar opgeleverd.

De keuze voor een bouworganisatievorm heeft grote invloed op de latere aanbesteding. Die volgorde ligt zit in elke opdracht: éérst wordt de bouworganisatievorm vastgesteld, daarna de aanbestedingsprocedure. Niet elke aanbestedingsprocedure past bij elke bouworganisatievorm. Routineopdrachten worden bijvoorbeeld gekenmerkt door geen of nauwelijks samenwerking tussen corporatie en ondernemers, en kunnen worden aanbesteed op basis van een openbare aanbestedingsprocedure. Bij een groot en complex investeringsproject ligt echter samenwerking tussen corporatie en ondernemers meer voor de hand, zowel in de aanbestedingsprocedure als aansluitend tijdens de uitvoering van de opdracht.

Aanbeveling 2.1: neem in het aanbestedingsbeleid een koppeling op tussen bouworganisatievormen en aanbestedingsprocedures.

Nader verklaard: ketensamenwerking

Ketensamenwerking is geen bouworganisatievorm, maar een vorm van samenwerking die project-ongebonden wordt toegepast en een langdurig karakter heeft. Bij ketensamenwerking worden bijvoorbeeld afzonderlijke deelprocessen van partijen geïntegreerd of gekoppeld. De project-ongebonden samenwerking zorgt voor continuïteit en leidt tot een leereffect waardoor opgedane kennis en ervaring optimaal benut kunnen worden en kunnen resulteren in een voorspelbaar en sneller proces, minder faalkosten en een betere kwaliteit.

2.2 Aanbestedingsdocumenten

Om een aanbesteding te starten, zijn drie soorten documenten nodig:

- Een document dat de aanbestedingsprocedure beschrijft: de aanbestedingsleidraad.
- Documenten die beschrijven wat er moet worden gemaakt/geleverd en hoe dat moet gebeuren. Voorbeelden zijn een bestek of vraagspecificatie.
- Documenten die beschrijven onder welke voorwaarden de overeenkomst wordt uitgevoerd. Dit is de overeenkomst of het contract met daarbij algemene (inkoop-/leverings)voorwaarden. Voorbeelden van algemene voorwaarden zijn de UAV 2012 en de UAV-GC 2005.

Aedes heeft voor haar leden zowel een model vraagspecificatie als verschillende modelcontracten opgesteld. De volgende modelcontracten zijn beschikbaar:

- Aedes aannemingsovereenkomst
- Aedes/NEPROM adviseursovereenkomst
- Aedes bestek
- Aedes bouwteamovereenkomst
- Aedes inkoopvoorwaarden
- Aedes UAV-GC
- Aedes/OnderhoudNL RGS-contract
- Aedes/BNL ketensamenwerking (bij het uitbrengen van deze leidraad nog in ontwikkeling).

Aanbeveling 2.2: bepaal tijdig de opzet van de aanbestedingsdocumenten en stem deze af op de aanbestedingsprocedure en de bouworganisatievorm.

Nader verklaard: opbouw en inhoud van een aanbestedingsleidraad

Aanbestedingsleiden moeten bepaalde minimale informatie bevatten. Veel aanbestedingsleiden hebben een vergelijkbare opbouw. Hierna wordt aan de hand van twee inhoudsopgaven toegelicht hoe een aanbestedingsleidraad eruit zou kunnen zien. Er wordt een voorbeeld gegeven van een aanbestedingsleidraad voor de selectiefase (selectieleidraad) en van een aanbestedingsleidraad voor de gunningsfase (gunningsleidraad).

Een voorbeeld van een inhoudsopgave van een leidraad voor de selectiefase is

1. Inleiding, met informatie over:
 - a. De aanleiding van de aanbesteding
 - b. De opdrachtgever
 - c. De opdracht
 - d. (Motivering van de) aanbestedingsprocedure
 - e. Een profielschets van de beoogde opdrachtnemer
 - f. Het klachtenmeldpunt
2. Procedure, met informatie over:
 - a. De planning
 - b. De selectiefase
 - c. De gunningsfase
3. Aanmeldingsvoorwaarden
4. Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria
5. Bijlagen:
 - a. Een model voor het stellen van vragen
 - b. De Uniforme Eigen Verklaring
 - c. Een model projectreferentie (indien van toepassing)

Een voorbeeld van een inhoudsopgave van een leidraad voor de gunningsfase is

1. Inleiding
2. Gunningfase, met gedetailleerde informatie hoe de fase van stap tot stap verloopt
3. Inschrijvingsvoorwaarden
4. De onderdelen waaruit de inschrijving moet bestaan
5. Het gunningscriterium, met informatie over:
 - a. De subgunningscriteria
 - b. De beoordeling
 - c. Het bepalen van de rangorde
6. Bijlagen:
 - a. De conceptovereenkomst
 - b. Het bestek c.q. de vraagspecificatie
 - c. Een model voor het stellen van vragen
 - d. Het inschrijvingsbiljet
 - e. De model K-verklaring (indien van toepassing verklaard)

2.3 Typen procedures

Er bestaan meerdere soorten aanbestedingsprocedures. Voor corporaties zijn de belangrijkste:

- Enkelvoudig onderhandse procedure: in deze procedure nodigt de corporatie één ondernemer uit om een offerte of inschrijving uit te brengen.
- Meervoudig onderhandse procedure: in deze procedure nodigt de corporatie een beperkt aantal zelf gekozen ondernemers uit om een inschrijving te doen. Dit is de procedure die corporaties in bouwprojecten het meest toepassen.
- Openbare procedure: deze procedure verloopt in één stap, waarbij de corporatie haar vraag aan de markt bekend maakt en alle geïnteresseerde ondernemers direct een inschrijving mogen doen.
- Procedure met voorselectie: deze procedure verloopt in twee stappen. In de eerste stap maakt de corporatie haar vraag aan de markt bekend en melden geïnteresseerde ondernemers zich bij de corporatie. Uit de geïnteresseerden selecteert de corporatie een beperkt aantal ondernemers om in de tweede stap een inschrijving te doen.
- Meervoudig onderhandse overlegprocedure: een variant op de meervoudig onderhandse procedure, waarbij de corporatie tijdens de aanbestedingsprocedure één-op-één-gesprekken voert met de ondernemers die meedoen.
- Overlegprocedure met voorselectie: een variant op de procedure met voorselectie, waarbij de corporatie tijdens de aanbestedingsprocedure één-op-één-gesprekken voert met de ondernemers die meedoen.

Prestatie-inkoop of best value procurement (BVP) wordt vaak in één adem genoemd met aanbestedingsprocedures, maar is het niet. Wat BVP onderscheidt van andere aanpakken is dat bij BVP de corporatie vooral *een plan* inkoopt, op basis waarvan een opdrachtnemer het product na opdrachtverstrekking (verder) ontwikkelt en oplevert. Bij BVP worden tijdens de aanbesteding bovendien minder eisen gesteld aan de ondernemers. De inschrijving ontstaat bij BVP in meerdere stappen – het is een overlegprocedure – en eindigt met een ‘best and final offer’.

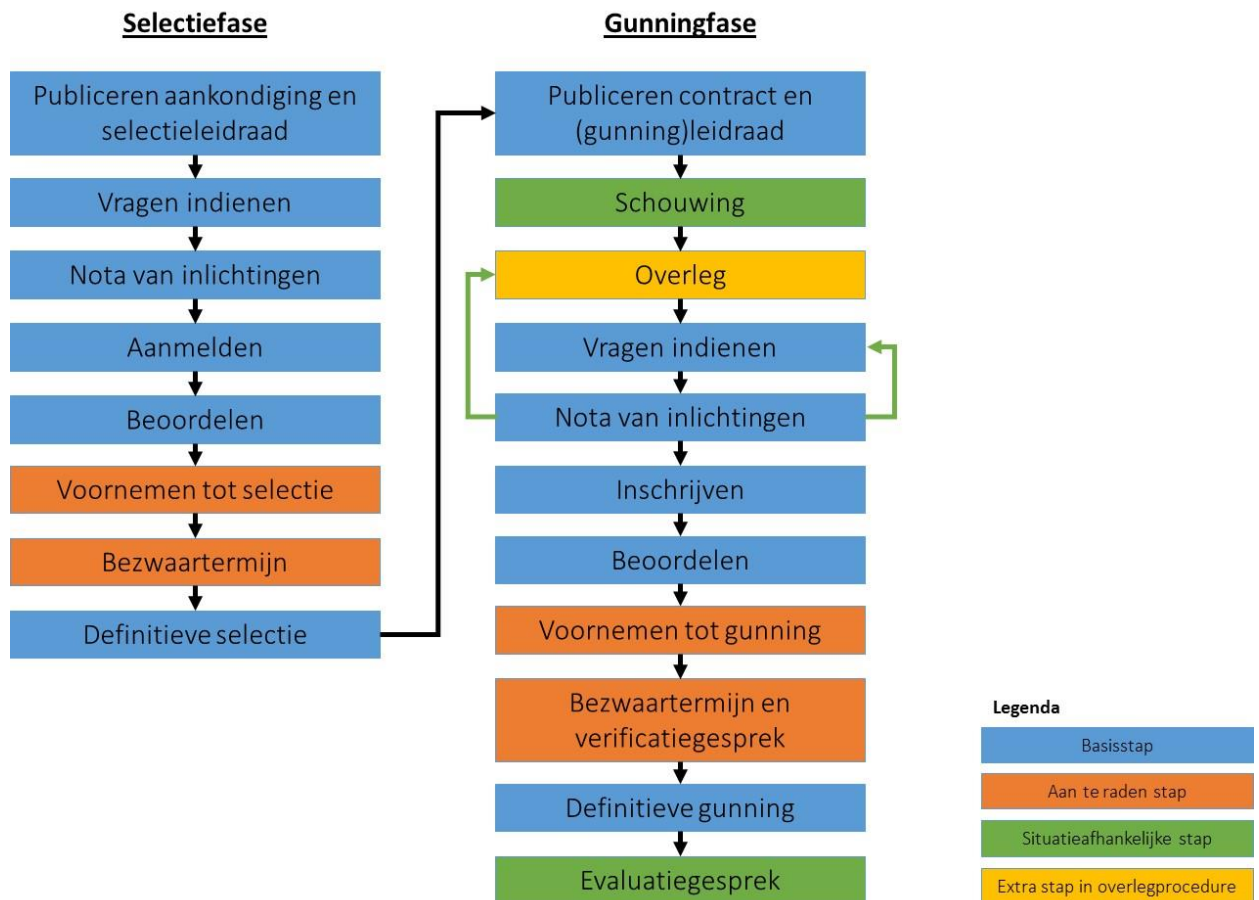
Nader verklaard: wanneer een overlegprocedure?

In de basis verloopt het contact tussen de corporatie en ondernemers in een aanbesteding schriftelijk. Het is belangrijk om je daar als corporatie aan te houden en duidelijk vast te leggen dat mondeling verstrekte informatie de corporatie op geen enkele wijze bindt. Maar wanneer ga je tijdens een aanbesteding toch in gesprek met ondernemers? Meestal is dat omdat het product dat de opdrachtnemers moeten aanbieden, vooraf niet volledig is uitgewerkt. Met andere woorden: de corporatie heeft (een deel van) de oplossing vrijgelaten en alleen *functioneel* beschreven waaraan het eindresultaat moet voldoen. In de gesprekken, waarin de functionele specificatie vaak een belangrijk onderwerp is, kunnen ondernemers hun ideeën over de oplossing spiegelen aan de opdrachtgever. Dat kan belangrijk zijn om te bereiken dat de ondernemers zo goed mogelijk passende inschrijvingen indienen. De gesprekken en oplossing zijn vertrouwelijk en blijven tussen de corporatie en de betreffende ondernemer. Het is de corporatie niet toegestaan oplossingsrichtingen van de éne ondernemer bekend te maken aan een andere ondernemer. Hoe minder de corporatie zelf concreet heeft uitgewerkt in de aanvraag, des te groter de behoefte aan overleg en des te meer gespreksrondes er gemiddeld genomen nodig zijn. In een overlegprocedure is het tenslotte belangrijk van elk gesprek een verslag te maken, dat met de betreffende ondernemer wordt gedeeld en tot de aanbestedingsdocumenten gaat behoren. Het toepassen van een overlegprocedure staat los van het doen van een marktconsultatie: beide kunnen in hetzelfde project worden toegepast, maar het kan net zo goed niet. De marktconsultatie wordt behandeld in paragraaf 0.

Een praktijkvoorbeeld

Een voorbeeld van een opdracht die vraagt om een overlegprocedure is de renovatie van een appartementencomplex dat de corporatie functioneel heeft gespecificeerd ("In de verblijfsruimtes moet het altijd minimaal 20°C zijn") in plaats van besteksmatig uitgewerkt ("U moet een verwarmingsketel leveren, merk X, type Y").

In de volgende afbeelding is schematisch weergegeven welke stappen corporaties moeten zetten in de belangrijkste procedures. Links in de afbeelding staat de selectiefase. Deze is alleen van toepassing op de *procedure met voorselectie* en op de *overlegprocedure met voorselectie*. De andere procedures beginnen direct met de gunningfase. Als alleen sprake is van een gunningfase, wordt deze meestal niet apart benoemd genoemd. Hoewel delen van het schema ook voor de *enkelvoudig onderhandse procedure* relevant zijn, verloopt deze procedure meestal wezenlijk eenvoudiger: er wordt eigenlijk nooit een leidraad geschreven en vaak ook is sprake van een offerte (waarbij de ondernemer de inhoud van de opdracht specificeert) in plaats van een inschrijving (waarbij de corporatie de inhoud van de opdracht specificeert).



Nader verklaard: doorlooptijden

De doorlooptijd van een aanbestedingsprocedure hangt van een aantal factoren af. Zo kost het doorlopen van een selectiefase extra tijd. En een overlegprocedure kost meer tijd dan een procedure zonder overleg. Verder zijn de aard en omvang van de opdracht van invloed. Een indicatie voor de doorlooptijd van de selectiefase is 15 tot 30 kalenderdagen. Dat is de periode van de aankondiging van de aanbesteding tot het indienen van de aanmeldingen. De ondergrens (circa 15 kalenderdagen) kan worden aangehouden wanneer:

- ondernemers bij hun aanmelding niet of nauwelijks op maat gemaakte informatie moeten indienen
- de opdracht voor ondernemers weinig risico's met zich meebrengt.

Ondernemers hebben dit geval voornamelijk tijd nodig om de aanbesteding op te merken en een besluit te nemen of ze, al dan niet samen met andere ondernemers, meedoen. Wanneer er grotere risico's in het spel zijn en/of ondernemers bij hun aanmelding veel op maat gemaakte informatie moeten indienen, is een doorlooptijd rond de bovengrens van de bandbreedte (circa 30 kalenderdagen) logisch.

De doorlooptijd van de gunningsfase hangt in hoge mate af van:

- het aantal nota's van inlichtingen;
- de hoeveelheid rekenwerk die nodig is om een prijs uit te rekenen;

- de hoeveelheid op maat gemaakte informatie die ondernemers naast hun prijs moeten indienen;
- indien van toepassing: het aantal overleg rondes.

In de regel vraagt een aanbesteding van de bouw van woningen op basis van een goed uitgewerkt bestek om een gunningsfase van tenminste circa 30 dagen. Dat is de periode van de start van de gunningsfase tot het indienen van de inschrijvingen. Een complexere aanbesteding – bijvoorbeeld een opdracht waarbij ondernemers woningen moeten ontwerpen, bouwen en meerjarig onderhouden – vraagt om een langere doorlooptijd, zeker indien een overlegprocedure wordt gehanteerd. Dan is een doorlooptijd van bijvoorbeeld 3 maanden realistischer. Voor eenvoudige leveringen kan de corporatie vaak juist een kortere doorlooptijd dan 30 dagen hanteren.

Het is belangrijk dat corporaties ondernemers voldoende tijd bieden om een zorgvuldige inschrijving te doen. Verkorting van de gunningsfase is geen geschikt middel om opgelopen vertraging te compenseren. Inschrijvingen die door toedoen van de corporatie onder te hoge tijdsdruk tot stand komen en daardoor fouten bevatten, kunnen zich op een later moment tegen de corporatie keren wanneer discussies ontstaan.

Een te hoge tijdsdruk kan ook gaandeweg de gunningsfase pas ontstaan, met name wanneer corporaties in een nota van inlichtingen de eerder door hen verstrekte informatie:

- herstellen omdat deze fouten bevat;
- aanvullen omdat deze incompleet was;
- wijzigen omdat zij tot andere inzichten zijn gekomen.

Het past bij professioneel opdrachtgeverschap om in de week voor indiening van de inschrijvingen sowieso geen nota's van inlichtingen meer te publiceren. En wanneer de laatste nota van inlichtingen nog informatie bevat die de ondernemers veel tijd kost om te verwerken, kan een langere termijn nodig zijn tussen publicatie van deze nota en indiening van de inschrijvingen.

Aanbeveling 2.3: hanteer in de aanbestedingsprocedure een realistische planning, zodat ondernemers voldoende tijd hebben om hun interesse kenbaar te maken c.q. een inschrijving te doen. Houdt daarbij rekening met collectieve vrije dagen en vakantieperioden.

2.4 Bepalen van de juiste procedure

Bij het bepalen van de aanbestedingsprocedure is het van belang dat de corporatie per opdracht onderzoekt welke procedure geschikt en proportioneel is. Het ligt voor de hand in ieder geval rekening te houden met de volgende aspecten:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de corporatie en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- het type opdracht en het karakter van de markt.

Een voorbeeld

Een corporatie zoekt een architect voor het ontwerp van twaalf grondgebonden woningen. De corporatie schat de kosten voor het ontwerp op € 40.000,-. De corporatie analyseert de opdracht en concludeert het volgende:

- kennis en ervaring om de opdracht uit te voeren, zijn alom aanwezig;
- de opdracht is voor veel architectenbureaus relatief eenvoudig en beperkt van omvang;
- de corporatie kan het eindresultaat van de opdracht duidelijk definiëren;
- de markt voor architecten is niet goed: er is meer aanbod dan vraag. Architecten zijn daardoor bereid om zelfs onder de kostprijs te werken, hetgeen de corporatie als een risico ziet voor de kwaliteit van het werk;
- het bestuderen van de informatie en het opstellen van een inschrijving zal voor een architectenbureau gemiddeld ongeveer € 2.000,- kosten.

Op basis van deze gegevens concludeert de corporatie dat een meervoudig onderhandse aanbesteding de best passende procedure is.

Een voorbeeld

Een corporatie zoekt een aannemer voor het vervangen van de pui van de hoofdentree van een appartementencomplex. De corporatie schat de uitvoeringskosten op € 8.500,-. De corporatie analyseert de opdracht en concludeert het volgende:

- kennis en ervaring om de opdracht uit te voeren, zijn alom aanwezig;
- de opdracht is voor veel aannemers eenvoudig en beperkt van omvang;
- de corporatie kan het eindresultaat van de opdracht duidelijk definiëren;
- de markt voor aannemers is niet goed: er is meer aanbod dan vraag. Aannemers zijn daardoor bereid om zelfs op of onder de kostprijs aan te bieden, hetgeen de corporatie als een risico ziet voor de kwaliteit van het werk;
- het bestuderen van de informatie en het doen van een inschrijving zal voor een aannemer gemiddeld ongeveer € 800,- kosten.

Op basis van deze gegevens concludeert de corporatie dat een enkelvoudig onderhandse aanbesteding de best passende procedure is.

Een voorbeeld

Een corporatie zoekt een aannemer voor de bouw van een woontoren van 18 verdiepingen (72 wooneenheden) met een tweelaagse commerciële plint van 2.000 m² bruto vloer oppervlak. De corporatie schat de bouwkosten op 12 miljoen euro. De corporatie analyseert de opdracht en concludeert het volgende:

- kennis en ervaring om een dergelijke hoogbouw uit te voeren, zijn niet alom aanwezig;
- gelet op de locatie van het project is ervaring met hoogbouw in een stadscentrum van groot belang;
- het bestuderen van de informatie en het opstellen van een inschrijving zal voor een aannemer gemiddeld ongeveer € 150.000,- kosten.

Op basis van deze gegevens concludeert de corporatie dat een openbare procedure met voorselectie de best passende procedure is.

Aanbeveling 2.4: bij het bepalen van de aanbestedingsprocedure onderzoekt de corporatie per opdracht welke procedure geschikt en proportioneel is.

2.4.1 Marktconsultatie

Bij het kiezen van de juiste aanbestedingsprocedure kan een product- en marktanalyse waardevolle informatie geven over de aard van het product en de voor het product relevante markt. In veel gevallen is een corporatie in staat een dergelijke analyse zelf te maken. In andere situaties kan een marktconsultatie een zinvolle aanvulling zijn. Een marktconsultatie is met name relevant als een corporatie een product aanbesteedt waarmee zij geen ervaring heeft en/of dat voor de markt wellicht zelfs nieuw is. Bij een marktconsultatie nodigt de corporatie vóór aanvang van de aanbestedingsprocedure een aantal ondernemers uit. Die uitnodiging kan een open uitnodiging zijn of de corporatie kan een aantal ondernemers op naam uitnodigen. Indien een corporatie een marktconsultatie organiseert, is het belangrijk dat zij de vraag die zij aan de markt wil stellen goed inkadert. Dan neemt de kans toe dat de marktconsultatie relevante informatie oplevert. Het is niet verplicht om alle ondernemers die meedoen aan een marktconsultatie, uit te nodigen voor de aanbesteding en vice versa. Belangrijk is dat de corporatie de ondernemers die meedoen aan een marktconsultatie, door die marktconsultatie geen voorsprong geeft ten opzichte van andere ondernemers of althans zorgt dat ondernemers die níet aan de marktconsultatie hebben deelgenomen hun eventuele achterstand kunnen inlopen. Dat kan bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie op papier of door het organiseren van een (extra) schouwing.

Aanbeveling 2.5: weeg ruim voorafgaand aan een aanbesteding af of een marktconsultatie zinvol is.

2.5 Spelregels voor de corporatie

Aanbestedingen zijn gebaat bij duidelijke spelregels en helderheid daarover voordat de aanbestedingsprocedure van start gaat. Belangrijke spelregels waar corporaties zich zelf aan zouden moeten houden, worden in deze paragraaf behandeld.

2.5.1 Niet onderhandelen

De Aanbestedingswet kent een procedure waarbij onderhandelingen tussen opdrachtgever en geselecteerde gegadigden zijn toegestaan. Dit is een bijzondere procedure, die slechts in uitzonderingssituaties wordt toegepast. Overleg is altijd mogelijk, maar zodra het overleg uitmondt in onderhandelingen over prijs en/of voorwaarden is dat in Europese aanbestedingsprocedures gewoonlijk niet toegestaan; niet tijdens de procedure en ook niet na afloop met de winnende inschrijver. De overheid definieert immers een opdracht met bijbehorende voorwaarden en ondernemers dienen, in concurrentie, een inschrijving in. Op basis daarvan bepaalt de overheid aan welke ondernemer zij de opdracht gunt. Indien vervolgens onderhandelingen worden gevoerd over bijvoorbeeld voorwaarden van de opdracht en die onderhandelingen tot aanpassingen leiden, dan staat niet meer vast dat de winnende inschrijver ook de beste inschrijving zou zijn als alle inschrijvers op basis van de aangepaste voorwaarden zouden hebben mogen inschrijven. Corporaties kunnen bij dit kader aansluiten. Immers, indien van een corporatie bekend is dat er onderhandeld wordt ná inschrijving, zullen inschrijvers bij hun inschrijving daarmee rekening houden. Dat maakt de positie van de corporatie niet sterker. Indien een corporatie de mogelijkheid wil hebben om na ontvangst van de inschrijvingen nog te onderhandelen, dient die mogelijkheid duidelijk in de aanbestedingsdocumenten te zijn vermeld.

Aanbeveling 2.6: wees vooraf duidelijk dat er na inschrijving geen onderhandeling meer plaatsvindt en dat ondernemers dus in één keer kun beste en definitieve voorstel moeten indienen.

2.5.2 Vragen en antwoorden

Een professionele opdrachtgever biedt ondernemers gelegenheid om over alle aspecten van de opdracht vragen te stellen en opmerkingen te plaatsen. Daarvoor organiseert de corporatie per (fase van een) aanbesteding één of meerdere schriftelijke vragenrondes, die elk resulteren in een nota van inlichtingen. In de nota van inlichtingen beantwoordt de corporatie de vragen van alle ondernemers. Die ondernemers krijgen allemaal gelijktijdig alle vragen en de bijbehorende antwoorden, dus ook de antwoorden op de vragen die andere ondernemers hebben gesteld. Vragen worden hierbij geanonimiseerd. Soms worden door opdrachtgevers weinig begrijpelijke en zeer korte antwoorden gegeven waar ondernemers niets mee opschieten. Het verdient aanbeveling alle vragen serieus te beantwoorden zodat ondernemers in staat zijn een hoogwaardige inschrijving voor te bereiden en daarbij niet met vragen blijven zitten.

Aanbeveling 2.7: organiseer in elke aanbesteding tenminste één schriftelijke vragenronde per fase. Beantwoord vragen serieus, zodat ondernemers niet met vragen blijven zitten.

Naast schriftelijke vragen- en antwoordrondes is het mogelijk in een aanbestedingsprocedure met de ondernemers te overleggen. Daarvoor bestaand de volgende mogelijkheden:

- voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure: in de vorm van een marktconsultatie (paragraaf 2.4.1);
- tijdens een aanbestedingsprocedure met alle ondernemers die aan de aanbesteding meedoen tegelijkertijd: in de vorm van een informatiebijeenkomst, al dan niet gecombineerd met een schouwing;
- tijdens een aanbestedingsprocedure met ondernemers afzonderlijk (1-op-1): in een overlegprocedure (paragraaf 2.3). Daarbij is het essentieel dat de corporatie door de invulling die zij aan haar rol geeft niet één of meerdere ondernemers bevoordeelt ten opzichte van andere;
- in de afrondingsfase van een aanbesteding met ondernemers afzonderlijk (1-op-1): in de vorm van een verificatiegesprek (paragraaf 2.7.1) of een evaluatiegesprek (behandeld in deze paragraaf).

Een praktijkvoorbeeld

Een corporatie organiseert onder andere in de meervoudig onderhandse procedure een individuele informatie-uitwisselingsronde. Die heeft de vorm van 1-op-1-gesprekken met de ondernemers. Dergelijke gesprekken zijn uiteraard toegestaan. Belangrijk is dat de corporatie duidelijk vastlegt wat het doel van die gesprekken is en dat zij zelf de regie houdt over wat wel en niet aan de orde kan worden gesteld. Als het doel van dergelijke gesprekken is het bespreken van oplossingsrichtingen, dan is eigenlijk sprake van een meervoudig onderhandse overlegprocedure. Het is dan beter de procedure ook zo te noemen.

2.5.3 Herstel van gebreken

Onder de Aanbestedingswet heeft de overheid slechts beperkte vrijheid om ondernemers gebreken in hun aanmelding c.q. inschrijving te laten herstellen. Het ongeldig verklaren van inschrijvingen vanwege een klein gebrek, zoals het ontbreken van een paraaf, lijkt onnodig, zeker wanneer een goede ondernemer afvalt op grond van een foutje dat niets zegt over zijn (on)geschiktheid. Corporaties hebben de mogelijkheid om ruimhartiger met het herstel van gebreken om te gaan. Daarbij dienen de ondernemers wel steeds gelijk te worden behandeld, zodat voorkomen moet worden

dat de ene ondernemer wel mag herstellen en een andere ondernemer met een soortgelijk gebrek niet.

Een voorbeeld

Een voorbeeld van een gebrek dat een corporatie zou kunnen laten herstellen is het ontbreken van een verklaring die inschrijvers moeten afgeven. Op deze plaats wordt niet nader ingegaan op wat voor verklaring dat zou kunnen zijn. Indien zo'n verklaring niets wijzigt aan een inschrijving en de betreffende inschrijver geen voordeel heeft van latere indiening, ligt het bieden van een herstelmogelijkheid voor de hand.

Een ander voorbeeld van een gebrek wat in de regel voor herstel in aanmerking kan komen, is een verkeerde geldigheidstermijn die een inschrijver heeft ingevuld op een inschrijvingsbiljet.

Een gebrek dat níet voor herstel in aanmerking hoeft te komen, is het ontbreken van ontwerptekeningen als onderdeel van een inschrijving. Indien een ondernemer geen volledige inschrijving heeft gedaan en in de gelegenheid wordt gesteld om, zeg, twee dagen later alsnog de tekeningen in te dienen, dan kán hij daarvan een behoorlijk voordeel hebben gehad ten opzichte van de ondernemers die wel tijdig een volledige inschrijving hebben ingediend.

Aanbeveling 2.8: laat ondernemers gebreken herstellen, zeker indien hen dat niet een voordeel oplevert ten opzichte van andere ondernemers.

2.5.4 Motivering

Ondernemers mogen van een professionele opdrachtgever verwachten dat hij goed en inhoudelijk onderbouwd uitlegt waarom zij al dan niet zijn geselecteerd of de opdracht niet aan hen wordt gegund. Zij mogen ook verwachten dat zij die uitleg schriftelijk ontvangen, ook de ondernemers die afvallen. Voor de overheid bestaat de plicht dat zij aan alle ondernemers zoveel informatie beschikbaar stelt als nodig is om vast te stellen of de beslissing van de overheid correct is. Corporaties zijn wettelijk niet verplicht zover te gaan. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om (kwalitatief) te beschrijven waarom een andere ondernemer een betere inschrijving heeft gedaan, en niet de (kwantitatieve) beoordeling bekend te maken. Of de namen van andere ondernemers weglaten uit de uitslag. Het motiveren van de uitslag kan absoluut ("Wij hebben uw inschrijving beoordeeld met het cijfer X, omdat u het onderwerp ... slechts marginaal hebt behandeld") of relatief ("Wij hebben uw inschrijving beoordeeld met het cijfer X en de winnende inschrijver met het cijfer Y, omdat de winnende inschrijver beter is ingegaan op ... en u dit onderwerp slechts marginaal behandelt"). Dit wordt verder behandeld in paragraaf 0. Een voordeel van absoluut motiveren is dat de corporatie geen informatie over andere inschrijvers hoeft prijs te geven. Bij professioneel opdrachtgeverschap past in elk geval een vorm van uitleg, zodat ondernemers duidelijkheid verkrijgen over het resultaat en gemotiveerd blijven om de volgende keer opnieuw in te schrijven en een betere inschrijving te doen. Relevant is verder dat ondernemers in toenemende mate transparantie verlangen en anders hun acquisitiecapaciteit voor een ander project inzetten.

Aanbeveling 2.9: motiveer de uitslag van een aanbesteding deugdelijk en begrijpelijk aan elk van de ondernemers die niet geselecteerd zijn c.q. aan wie de opdracht niet wordt verstrekt.

Nader verklaard: openheid over de uitslag versus openheid over het

beoordelingsproces

Het deugdelijk beargumenteren van de uitslag van een aanbesteding mag eigenlijk niet ter discussie staan. Anders is het beoordelingsproces van de corporatie. Het is niet in het belang van een corporatie om alle details daarvan prijs te geven. Uiteraard is het logisch dat ondernemers willen weten wie hun aanmelding c.q. inschrijving beoordelen. Maar openheid over het interne proces met tussentijdse deelscores – die wellicht van persoon tot persoon sterk uiteenlopen – maakt de kans op bezwaren groter. Stel dat de vijf leden van een beoordelingscommissie een plan van aanpak beoordelen. Aannemer X krijgt van twee commissieleden het cijfer 8 en van één commissielid het cijfer 5. Het kan zijn dat het commissielid een 5 geeft, net zo'n goede argumentatie heeft als zijn collega-commissieleden. De uitslag roept echter op z'n minst vraagtekens op: de deskundigheid van individuele leden van een beoordelingscommissie kan in twijfel worden getrokken. Die vraagtekens rijzen niet wanneer de commissie na intern beraad tot het cijfer 7 komt.

Ondernemers mogen van een professionele opdrachtgever verwachten dat hij open staat voor een evaluatiegesprek na afloop van de aanbesteding. Voor de corporatie is het van belang dat zo'n gesprek plaatsvindt nadat de eventuele bezwaartermijn die de corporatie heeft ingesteld, is verlopen en nadat de opdracht definitief is gegund. Indien de corporatie zo'n gesprek eerder aangaat, bestaat het risico dat zij de ondernemer in het gesprek onbedoeld handvatten biedt om bezwaar te maken. Dat staat vaak los van de kwaliteit van de beoordeling: ook indien de uitslag zeer zorgvuldig tot stand is gekomen, kan een enkele vluchtig uitgesproken zin al een verkeerde indruk wekken.

Aanbeveling 2.10: bied ondernemers die een inschrijving hebben gedaan maar aan wie de opdracht niet wordt gegund, nadat de opdracht definitief is gegund de mogelijkheid om de aanbesteding te evalueren.

2.5.5 Klachten en bezwaren

Corporaties kunnen ondernemers die het niet eens zijn met de procedure, een voorwaarde of de uitslag van een aanbesteding, de mogelijkheid bieden om een klacht in te dienen of bezwaar te maken. Het is aan te bevelen dat corporaties die klachten eerst zelf in behandeling nemen, zodat ondernemers niet worden gedwongen direct naar de rechter te stappen.

Een klachtenmeldpunt draagt bij aan de professionaliteit van de corporatie en laat ondernemers zien dat de corporatie hen als gelijkwaardig ziet. Het klachtenmeldpunt kan een eigen medewerker van de corporatie zijn die enige deskundigheid heeft op het gebied van aanbesteden en niet betrokken is bij de betreffende aanbesteding. Desgewenst kunnen corporaties een derde – bijvoorbeeld een adviseur – aanstellen als klachtenmeldpunt en/of samenwerken door een gezamenlijk klachtenmeldpunt te benoemen. Het klachtenmeldpunt kan per aanbesteding verschillen en wordt, inclusief contactgegevens, vermeld in de aanbestedingsdocumenten. Het klachtenmeldpunt onderzoekt de klacht en kan de corporatie vragen aanpassingen te doen indien de corporatie vindt dat de klacht gegrond is. De corporatie koppelt in elk geval haar bevindingen en eventuele acties terug aan de ondernemer die de klacht heeft ingediend. Een klachtenmeldpunt is niet hetzelfde als de reeds bestaande klachtencommissies die veel woningcorporaties al hebben: dergelijke klachtencommissies zijn in de regel bedoeld voor huurders en woningzoekers.

Aanbeveling 2.11: benoem een laagdrempelig toegankelijk klachtenmeldpunt.

Inschrijvers die het niet eens zijn met de uitslag van een aanbesteding, hebben de mogelijkheid om bij de rechter in beroep te gaan tegen de uitslag. Het is aan te bevelen dat daarvoor een redelijke termijn beschikbaar is, die tevens als vervalt termijn geldt. Een dergelijke vervalt termijn is in het belang van de corporatie, omdat de corporatie daarna zeker weet dat er geen bezwaren meer komen.

Aanbeveling 2.12: overweeg een termijn vast te stellen waarbinnen ondernemers bij de rechter in beroep kunnen gaan tegen beslissingen tijdens de aanbesteding.

Aanbeveling 2.13: overweeg in geval van een niet-openbare aanbestedingsprocedure en een overlegprocedure met voorselectie een termijn vast te stellen waarbinnen ondernemers bij de rechter beroep kunnen aantekenen tegen de uitslag van de selectiefase om te voorkomen dat daarover nog discussie kan ontstaan tijdens of na de gunningsfase. Start, indien de planning dat toestaat, in de bezwaartermijn niet met de gunningsfase.

Een voorbeeld

Goede teksten om op te nemen in de aanbestedingsstukken, zijn:

"Iedere belanghebbende, die het niet met het besluit eens is, kan binnen (aantal, bijvoorbeeld 15 of 20) kalenderdagen na dagtekening van de brief met het besluit door middel van een dagvaarding een civiel kort geding aanhangig maken bij de bevoegde rechter te (plaats). Na de periode van (aantal, bijvoorbeeld 15 of 20) kalenderdagen is het bezwaar tegen de uitslag niet-ontvankelijk en zal de gegadigde ter zake zijn recht hebben verwerkt. De corporatie mag er op vertrouwen dat ter zake van het besluit geen rechtsmaatregelen meer aanhangig worden gemaakt. Deze termijn dient daarom uitdrukkelijk te worden gezien als een vervalt termijn."

En:

"Elke ondernemer verklaart door het doen van een aanmelding/inschrijving in te stemmen met de opzet en inhoud van de aanbestedingsprocedure. Deze leidraad, inclusief alle bijbehorende documenten, is met grote zorg samengesteld. De corporatie verwacht van de gegadigden een proactieve houding. Dit betekent dat de ondernemer verplicht is de corporatie – voorafgaand aan de datum van aanmelding/inschrijving – in kennis te stellen of om opheldering te vragen in geval van fouten, omissies en/of tegenstrijdigheden in de aanbestedingsdocumenten, zodat de corporatie dergelijke eventuele onvolkomenheden tijdig kan herstellen. De corporatie zal aan het uitblijven van klachten het vertrouwen ontnemen, dat de aanbesteding zonder bezwaar kan worden voortgezet en tot ontvangst van aanmeldingen/inschrijvingen kan worden overgegaan. Ondernemers, die voorafgaand aan de datum van aanmelding/inschrijving niet klagen over fouten, omissies of tegenstrijdigheden, doen afstand van hun recht om tegen die onregelmatigheden op te komen, althans zij verwerken dat recht."

2.6 Aanmeldings-/inschrijvingsvoorwaarden

Naast spelregels voor de corporatie, zijn er voorwaarden waar ondernemers zich aan moeten houden. En corporaties dienen vooraf helder zijn over de consequenties voor een ondernemer die afwijkt van deze voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden, met daarbij de voorgestelde consequenties ingeval een ondernemer zich er niet aan houdt, zijn:

- *Rechtsgeldige ondertekening:* ondernemers moeten een aanmelding of inschrijving rechtsgeldig ondertekenen. Indien zo'n rechtsgeldige ondertekening ontbreekt, lijkt het

redelijk om een ondernemer die verkeerd of niet ondertekent, in de gelegenheid te stellen dat te corrigeren.

- *Volledigheid:* het is belangrijk dat aanmeldingen en inschrijvingen volledig zijn, anders kunnen er onduidelijkheden bestaan en kan een corporatie haar beoordeling niet afronden. Hoe een corporatie moet omgaan met onvolledige aanmeldingen en inschrijvingen, is contextafhankelijk. Het alsnog laten indienen van een minder belangrijke bijlage die een ondernemer vergeten heeft mee te sturen, is anders dan een ondernemer die niet op tijd klaar is en cruciale onderdelen niet heeft ingediend. In elk geval moet een corporatie zich de vraag stellen of de betreffende ondernemer voordeel heeft (of kan hebben) gehad ten opzichte van andere ondernemers door aanvankelijk een onvolledige aanmelding of inschrijving te doen. Indien dat het geval is, past het om de betreffende ondernemer uit te sluiten. Corporaties doen er verstandig aan in de aanbestedingsdocumenten te bepalen dat de beslissing ter zake uitsluitend bij hen ligt en een discretionaire afweging is (wat wil zeggen dat de corporatie beslissingsvrijheid heeft ofwel naar eigen inzicht een besluit kan nemen). Vanzelfsprekend hoort een corporatie in vergelijkbare gevallen vergelijkbaar te handelen.
- *Onvoorwaardelijkheid:* ondernemers moeten een aanmelding of inschrijving indienen waar zij geen voorwaarden aan verbinden. Dat is belangrijk omdat als ondernemers eigenhandig voorwaarden toevoegen, inschrijvingen van meerdere ondernemers voor de corporatie niet goed vergelijkbaar zijn. Het is sterk aan te bevelen om voorwaardelijke aanmeldingen en inschrijvingen zonder uitzondering terzijde te leggen.
- *Omvang:* in veel aanbestedingen moeten ondernemers in de selectie- en gunningsfase teksten indienen die de corporatie vervolgens beoordeelt in het kader van de selectie c.q. gunning. Het is voor de corporatie van belang om de omvang van die teksten in te kaderen, omdat anders het risico bestaat zeer veel tekst te moeten beoordelen. Het verdient aanbeveling om de maximale hoeveelheid tekst in woorden op te geven en niet in aantal pagina's. Als een ondernemer meer tekst aanlevert dan de limiet, is het redelijk dat de corporatie zo'n aanmelding of inschrijving niet ongeldig verklaart, maar het surplus aan tekst niet in de beoordeling meeneemt.
- *Vertrouwelijkheid:* het is logisch dat ondernemers vertrouwelijk omgaan met de informatie die zij van een corporatie ontvangen. Dat kan gaan om informatie over de aanbestede opdracht, maar ook over informatie over huurders. Uiteraard mogen ondernemers de noodzakelijke informatie delen met hun medewerkers en onderaannemers, onder doorlegging van het vertrouwelijkheidsbeding. Welke consequentie een corporatie verbindt aan het schenden van de vertrouwelijkheid door een ondernemer, lijkt contextafhankelijk: in sommige opdrachten is er niet of nauwelijks gevoelige informatie, in andere projecten veel. Belangrijk is in elk geval er vooraf duidelijk over te zijn. Bovendien is het niet onlogisch om hierin als corporatie over alle aanbestedingen heen één lijn te trekken.
- *Beperking van contactpersonen:* een informatievoorsprong kan voor ondernemers veel waard zijn, maar schaadt juist het belang van de andere ondernemers die aan een aanbesteding deelnemen. En daarmee het belang van de corporatie, omdat de aanbesteding ter discussie kan worden gesteld. Het is daarom belangrijk te verbieden dat ondernemers in een aanbesteding *over die aanbesteding* contact hebben met andere personen dat één of enkele specifieke, met naam genoemde medewerkers van de corporatie (of diens adviseurs). Het beste is om één contactpersoon te benoemen. Het is sterk aan te bevelen om ondernemers die deze voorwaarden schenden zonder uitzondering uit te sluiten.
- *Juiste vorm en taal:* het is verstandig om eisen te stellen aan de manier waarop aanmeldingen en inschrijvingen worden ingediend. Dat geldt voor het gebruiken van de Uniforme Eigen

Verklaring die bij Europese aanbestedingen verplicht wordt gebruikt (en naar verwachting in de loop van 2016 wordt vervangen door het Uniform Europees Aanbestedingsdocument) en het inschrijfbiljet, en het geldt voor de bijlagen die ondernemers daarbij moeten voegen. Als aanmeldingen en inschrijvingen er allemaal anders uit zien, hindert dat de corporatie bij het efficiënt maken van een goede beoordeling. Om diezelfde reden is het belangrijk eisen te stellen aan de taal die ondernemers meten gebruiken in hun aanmelding en inschrijving. Voor corporaties zal dit waarschijnlijk altijd in het Nederlands zijn. Als een ondernemer zich niet aan dit voorschrift houdt, kan een corporatie overwegen vorm en taal te laten corrigeren. Het niet gebruiken van verplicht door de corporatie voorgeschreven sjablonen behoort echter niet voor correctie in aanmerking te komen. Evenmin moet een corporatie toestaan dat een ondernemer ongevraagde inhoudelijke wijzigingen aanbrengt door middel van zijn herstel.

- *Deadline:* de corporatie dient te zorgen voor een realistische aanbestedingsplanning. Het tijdig indienen van een aanmelding of inschrijving door ondernemers is voor de corporatie belangrijk. Zij stemt daar immers haar projectplanning op af, waaronder de beoordeling, de besluitvorming en de start- en einddatum van de overeenkomst. Het is niet de bedoeling dat die planning door toedoen van een ondernemer verandert. Om die reden past het strikt om te gaan met de deadline voor het indienen van aanmeldingen en inschrijvingen. Er is een tweede reden, die zeker zo belangrijk is: als alle ondernemers hun aanmelding of inschrijving op tijd indienen, maar er is één ondernemer die dat later doet, dan heeft die betreffende ondernemer een voordeel ten opzichte van de andere ondernemers.

Aanbeveling 2.14: hanteer aanmeldings- en inschrijvingsvoorwaarden en wees duidelijk over de consequenties indien een ondernemer daar niet aan voldoet.

2.7 Tips and tricks

2.7.1 Verificatiegesprek

Behalve wellicht voor eenvoudige producten is het raadzaam om tussen het voornemen tot gunning en de definitieve gunning met de beoogde winnaar van een aanbesteding om tafel te zitten en te onderzoeken of de ondernemer alle onderdelen van de opdracht goed heeft begrepen. Ook kunnen eventuele kleine aandachtspunten die bij de corporatie zijn ontstaan na het bestuderen van de inschrijving aan de orde worden gesteld. Het is goed om dit op tafel te leggen voordat de overeenkomst wordt ondertekend.

2.7.2 Papier of digitaal

Het is inmiddels gebruikelijk dat alle aanbestedingsdocumenten digitaal – dus niet op papier – aan ondernemers beschikbaar worden gesteld. Dat kan via e-mails, maar het is gemakkelijker en minder foutgevoelig om een aanbestedingsplatform te gebruiken. Aanbestedingsplatforms regelen de uitwisseling van informatie tussen de corporatie en de ondernemers in alle fasen van een aanbesteding. Dit bevordert de transparantie, omdat alle informatie per definitie gelijktijdig bij alle ondernemers terecht komt. Ook zorgt het ervoor dat alle informatie op één plek bij elkaar staat en gemakkelijk is terug te vinden. Verder zorgt het ervoor dat alleen de documenten worden geprint die de ondernemers nodig hebben en in exact het juiste aantal. Voorbeelden van aanbestedingsplatforms zijn CTM Solution, Ariba Sourcing, Aanbestedingskalender, ProjectNed, Negometrix en IBIS4Tender.

2.7.3 Afronden

In veel aanbestedingen waarbij de uitslag kwantitatief wordt gemotiveerd, worden formules gebruikt

om vast te stellen welke gegadigden voor selectie in aanmerking komen en aan welke inschrijver de opdracht wordt gegund. Het is belangrijk dat een corporatie duidelijk beschrijft hoe met afronding van cijfers wordt omgegaan. Soms zijn de verschillen tussen gegadigden/inschrijvers klein en heeft de manier waarop wordt afgerond invloed op de uitslag. Als de wijze van afronden niet vooraf bekend is gemaakt, kan dat leiden tot bezwaar tegen de uitslag en discussie binnen de corporatie.

2.7.4 Past performance

De wens om prestaties uit het verleden ('past performance') - in de selectie- en/of de gunningsfase - mee te laten tellen in het heden, is begrijpelijk. Ervaringen zijn immers belangrijke informatie en het is zinvol om die informatie bij een aanbesteding te betrekken. De corporatie moet zorgen dat zij daar te allen tijde professioneel mee omgaat en voorkomt dat de (mogelijk subjectieve) waarneming van één of enkele personen grote consequenties heeft voor een bepaalde ondernemer. Het ontwikkelen van een past performance systematiek moet zorgvuldig gebeuren en willekeur moet worden vermeden. Indien een corporatie consequenties verbindt aan negatieve ervaringen met een ondernemer, dan is het belangrijk dat te benoemen. In het belang van de corporatie is dat ook ondernemers met wie de corporatie geen ervaring heeft opgedaan, een reële kans blijven krijgen op het verwerven van een opdracht. Op die manier blijven ook zittende ondernemers scherp. Bovendien behoort elke ondernemer die op grond van past performance wordt afgewezen, op enig moment een kans te krijgen aan te tonen dat hij zich heeft verbeterd. De Aedes-publicatie *Sturen op resultaat* (2013) geeft meer informatie over past performance.

3 SELECTIE

3.1 Inleiding

Het doel van de selectiefase is op een uitlegbare manier – objectief en transparant – die ondernemers te kiezen van wie de corporatie verwacht dat zij het meest geschikt zijn voor de uitvoering van de opdracht en van wie zij graag een inschrijving wil ontvangen. Om dat te kunnen doen, heeft de corporatie informatie nodig van die ondernemers. Dit hoofdstuk gaat over die informatie en de beoordeling daarvan. Eerst wordt benadrukt dat ook de ondernemers informatie nodig hebben van de corporatie en over de opdracht die de corporatie in de markt zet. Ondernemers moeten immers goed kunnen bepalen of de opdracht iets voor hen is. Dat is ook in het belang van de corporatie: als één of meer ondernemers zich pas in de gunningsfase realiseert dat de opdracht niet bij hem past en/of hij geen interesse heeft, dan heeft dat consequenties voor de aanbestedingsprocedure. Bijvoorbeeld omdat alsnog een andere ondernemer moet worden toegelaten. Afhankelijk van het moment van afhaken leidt dat tot vertraging, omdat de alsnog toegelaten ondernemer de anderen moet 'bijhalen'. En als de corporatie besluit om een afvaller niet te vervangen, leidt dat tot afname van de concurrentie. De informatie die de corporatie in de selectiefase bekend kan maken, bestaat uit:

- de hoofdkenmerken van de opdracht;
- de belangrijkste contractvoorwaarden (zie paragraaf 2.2, waarin de modelcontracten van Aedes zijn opgesomd);
- het gunningscriterium en de mate waarin prijs en kwaliteit (onderverdeeld in kwalitatieve subcriteria) meetellen.

Nader verklaard: informatie die een corporatie behoort te verschaffen

Stel een corporatie besteedt de bouw van veertig grondgebonden woningen aan. De opdracht heeft een aantal bijzondere kenmerken:

- de woningen moeten worden opgetrokken in houtskeletbouw;
- tussen het moment van opdrachtverstrekking en de oplevering zitten slechts zeven maanden;
- als de ondernemer niet tijdig oplevert, lijdt de corporatie aanzienlijke schade vanwege afspraken met de gemeente. Dit heeft de corporatie vertaald in een stevige boeteclausule voor de ondernemer;
- de corporatie betaalt de ondernemer in één keer bij oplevering van de laatste woning;
- de corporatie heeft een vaste prijs bepaald die zij voor de woningen betaalt. Ondernemers mogen niet daarboven en niet daaronder aanbieden;
- de corporatie gunt aan de ondernemer die het beste plan van aanpak indient om de overlast voor de omgeving tijdens de bouw te beperken.

Dit is wellicht een extreem voorbeeld, maar het moge duidelijk zijn dat dit voor ondernemers cruciale informatie is die zij moeten kennen om te bepalen of zij aan een aanbesteding mee doen.

De selectiefase gaat alleen over kenmerken van de ondernemer, dus niet over de concrete opdracht die de corporatie in de markt zet.

Nader verklaard: waar het soms fout gaat

Soms worden selectie- en gunningscriteria door elkaar gehaald. Een corporatie schrijft in de aanbestedingsleidraad bijvoorbeeld: we gunnen de opdracht op basis van de prijs en het aantal referentieprojecten dat ondernemers indienen. De prijs is (een onderdeel van) het gunningscriterium, terwijl het aantal referentieprojecten een aspect is dat in de selectiefase thuishoort. Ofwel: een aspect dat betrekking heeft op de concrete opdracht (de prijs/aanbieding) wordt samengevoegd met een aspect dat betrekking heeft op de ondernemer (referentieprojecten/aanbieding). Dat klopt niet: een ondernemer is geschikt voor de opdracht of hij is het niet, maar zijn geschiktheid neemt niet toe door een lage prijs. Deze fout wordt niet altijd al in een aanbestedingsleidraad 'aangekondigd': het komt ook veelvuldig voor dat referenties nog even worden behandeld in een gesprek waarin het besluit wordt genomen om een opdracht aan een bepaalde ondernemer te gunnen. En daarbij ineens een wezenlijke invloed hebben op het besluit.

De selectiefase kan openbaar of besloten zijn. Bij een openbare selectie kondigt de corporatie publiekelijk aan dat zij een opdracht te vergeven heeft waarvoor zij geschikte ondernemers zoekt. Bij een besloten selectie benadert de corporatie zelf een aantal ondernemers. Besloten selecties komen bij corporaties vaker voor dan openbare selecties. Beide worden hierna toegelicht.

Over het algemeen kost een aanmelding in de selectiefase ondernemers (veel) minder tijd dan een inschrijving in de gunningsfase. In aanbestedingen die veel inzet van de betrokken ondernemers vragen, is daarom het aan te bevelen om de bepaling of een ondernemer geschikt is voorafgaand aan de uitnodiging tot het uitbrengen van een inschrijving te doorlopen. Daarmee voorkomt de corporatie dat ondernemers die niet voor de opdracht in aanmerking komen (maar zich dat niet realiseren), toch veel tijd in een volledige inschrijving steken. Bij eenvoudigere aanbestedingen waarbij het doen van een inschrijving ondernemers weinig tijd kost, kan de selectie eventueel gelijktijdig met de inschrijving (gunning) worden gedaan.

3.2 Openbare selectie

In een openbare selectie stelt de corporatie alle ondernemers in de gelegenheid zich te melden en hun interesse kenbaar te maken. Daarvoor is het nodig de opdracht aan de markt bekend te maken. Dat kan via de website van de corporatie, via een andere (lokale) website of via een dagblad als Cobouw. Om echt bekendheid aan een opdracht te geven, is www.aanbestedingskalender.nl bij uitstek geschikt: deze website is ook voor corporaties toegankelijk. Op de aanbestedingswebsite voor de overheid, www.tenderned.nl, kunnen corporaties vooralsnog geen opdrachten aankondigen.

In een openbare selectie is het van belang dat ondernemers weten of de corporatie ook echt naar hén op zoek is. Dat blijkt vooral uit de uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria. Daarnaast is er een minder concrete kant, die niet of althans moeilijk in uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria is te vangen. Het gaat vaak om gedragskenmerken, zoals luisteren, samenwerken en tegengas geven. Indien een corporatie een beeld heeft van wat zij in dat opzicht van een ondernemer verwacht, is het verstandig een profielschets van de beoogde opdrachtnemer toe te voegen. Een ondernemer die zich niet in zo'n profielschets herkent, zal dan minder geneigd zijn een poging te doen de opdracht te verwerven. Dat bespaart zowel de ondernemer als de corporatie tijd.

3.3 Besloten selectie

Corporaties werken doorgaans met besloten selecties. Een besloten selectie past goed bij kleine en middelgrote projecten, waar een openbare selectie veel tijd en geld zou kosten in verhouding tot de

omvang van de opdracht. Een besloten selectie vindt in de regel plaats op basis van longlists en shortlists. De longlist is de eerste lijst die wordt gemaakt. Op de longlist staat een groot aantal ondernemers waarvan de corporatie weet of althans vermoedt dat ze geschikt zijn voor de uitvoering van de opdracht. De ondernemers op een longlist zijn vaak een combinatie van:

- ondernemers met wie de corporatie al eerder heeft samengewerkt;
- ondernemers met wie de corporatie niet eerder heeft samengewerkt, maar over wie de corporatie positieve informatie heeft opgevangen, bijvoorbeeld van een andere corporatie;
- ondernemers die zich uit eigen beweging bij de corporatie hebben gemeld.

De namen op een longlist worden vaak beïnvloed door de ervaring van de medewerkers die aan de betreffende opdracht werken. Op basis van de longlist maakt de corporatie een shortlist. Dat proces heet doorselecteren en wordt verderop in deze paragraaf toegelicht.

Een bijzondere vorm van een besloten selectie doet zich voor wanneer een corporatie met meerdere ondernemers een raamovereenkomst heeft gesloten. Dat gebeurt bijvoorbeeld voor keukens of voor badkamerrenovaties. In zo'n geval heeft de corporatie eerst een aanbesteding voor de raamovereenkomsten georganiseerd. Dat kan op basis van een openbare of een besloten selectie zijn gebeurd. Zodra de raamovereenkomsten zijn getekend en zich een concrete opdracht aandient, begint de corporatie met de ondernemers die zo'n raamovereenkomst hebben direct met de gunningsfase.

3.4 Doorselecteren

Doorselecteren is de stap waarbij een groot aantal geïnteresseerde c.q. (potentieel) geschikte ondernemers wordt teruggebracht tot een kleiner aantal dat de corporatie uitnodigt om daadwerkelijk een inschrijving te doen. Doorselecteren dient op een transparante en objectieve manier te gebeuren. Het is gebruikelijk om te werken met uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria. Die begrippen worden in de volgende paragrafen behandeld. Doorselecteren kan ook op een minder transparante manier, bijvoorbeeld in één snelle stap zonder dat duidelijke criteria worden geformuleerd en soms zelfs zonder bij ondernemers nadere informatie in te winnen. Ook bij besloten selecties is het eenvoudig mogelijk om op een transparante en objectieve manier te selecteren.

Van professionele opdrachtgevers mogen ondernemers verwachten dat zij in alle gevallen op een zorgvuldige, objectieve manier de meest geschikte ondernemers selecteren. De corporatie moet haar keuze kunnen uitleggen en de uitleg moet gemotiveerd zijn. Het is verstandig om dit expliciet te maken en de uitgangspunten op te nemen in het aanbestedingsbeleid.

Aanbeveling 3.1: selecteer ondernemers op een transparante en uitlegbare manier, bij voorkeur door gebruik te maken van uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria.

Aanbeveling 3.2: zorg dat de uitkomst van elke selectie niet afhankelijk is van de personen die aan de betreffende opdracht werken.

3.5 Uitsluitingsgronden

Uitsluitingsgronden zijn knock-out-criteria. Ze geven aan of bepaalde (negatieve) omstandigheden op een ondernemer van toepassing zijn. Als een corporatie uitsluitingsgronden van toepassing verklaart, dan moet zij elke ondernemer op wie die uitsluitingsgronden van toepassing zijn, uitsluiten. De corporatie heeft dus geen keuzevrijheid. Gangbare uitsluitingsgronden zijn:

- deelname aan een criminele organisatie
- omkoping
- fraude
- witwassen

- faillissement, surseance van betaling e.d.
- (niet betalen van) sociale zekerheidspremies en belastingen.

Het past bij professioneel opdrachtgeverschap om ondernemers die in bovengenoemde omstandigheden verkeren, uit te sluiten van opdrachten. Een goede en volledige formulering van deze uitsluitingsgronden staat in de Uniforme Eigen Verklaring, die bij Europese aanbestedingen verplicht wordt gebruikt.

Naast bovengenoemde uitsluitingsgronden worden als uitsluitingsgronden ook gehanteerd:

- overtreden van beroepsgedragsregels
- ernstige fout (in een eerder project)
- valse verklaringen (in een eerdere aanbesteding).

Met het van toepassing verklaren van de laatste drie uitsluitingsgronden moet terughoudend worden omgegaan. Die omstandigheden komen namelijk zelden 'vast te staan'. Door toepassing ervan bestaat het risico dat de corporatie zich jegens andere ondernemers moet verdedigen waarom zij een bepaalde ondernemer toch heeft toegelaten: "U hebt Ondernemer A geselecteerd, maar Ondernemer A heeft in dat en dat project een ernstige fout gemaakt. Ondernemer A heeft namelijk". Bovendien treffen deze drie uitsluitingsgronden slechts ondernemers die de 'pech' hebben dat zo'n omstandigheid is vast komen te staan c.q. publiekelijk bekend is geworden. Bij ernstige fouten is verder relevant dat de kans dat een ondernemer die een bepaalde ernstige fout heeft begaan die fout nogmaals maakt, mogelijk juist kleiner is dan bij een ondernemer die die fout nooit heeft gemaakt. Indien een corporatie zelf uitsluitingsgronden toevoegt, is het belangrijk dat deze verifieerbaar zijn.

Het verdient aanbeveling te bepalen dat op een ondernemer in elk geval tot het moment van definitieve gunning van de opdracht geen van de uitsluitingsgronden van toepassing mag zijn.

Aanbeveling 3.3: verklaar de volgende uitsluitingsgronden van toepassing: deelname aan een criminele organisatie, omkoping, fraude, witwassen, faillissement/surseance van betaling en (niet betalen van) sociale zekerheidspremies en belastingen.

Corporaties kunnen ervoor kiezen om ondernemers te verplichten om een zogenaamde model K-verklaring in te dienen. Een model K-verklaring is een document waarin de ondernemer verklaart dat hij bij zijn inschrijving – simpel gezegd – geen afspraken met andere ondernemers heeft gemaakt die de concurrentie zouden kunnen beperken. Denk aan prijsafspraken of afspraken over het niet meedoen van bepaalde ondernemers aan een aanbesteding. De term model K-verklaring is afkomstig uit het ARW 2012. De letter K heeft verder geen speciale betekenis. Het wel of niet toepassen van de model K-verklaring hangt niet af van het gunningscriterium.

Nader verklaard: tekst van de model K-verklaring

Ondergetekende verklaart dat de onderhavige inschrijving, of – in geval van een onderhandelingsprocedure - de aanbieding, ten behoeve van (aanduiding opdracht overeenkomstig bestek of beschrijvend document) niet tot stand is gekomen onder invloed van een overeenkomst, besluit of gedraging in strijd met het Nederlandse of Europese mededingingsrecht.

Aldus naar waarheid opgemaakt op (datum) te (plaats) door (naam en voorletters) als bestuurder van (naam bedrijf) die (naam bedrijf) ter zake van deze inschrijving of aanbieding rechtsgeldig vertegenwoordigt.
(ondertekening)

3.6 Geschiktheidseisen

Net als uitsluitingsgronden fungeren geschiktheidseisen als knock-out-criteria. Ze worden ingedeeld in drie categorieën, namelijk financiële en economische draagkracht, technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid, en beroepsbevoegdheid.

3.6.1 Financiële en economische draagkracht

Het is bij corporaties gangbaar om de financiële gezondheid te beoordelen op basis van een rapporten van bedrijven die financiële informatie van zoveel mogelijk ondernemers verzamelen. Als basis voor de beslissing dienen vaak ratio's uit jaarrekeningen van afgesloten boekjaren. De waarde die aan dergelijke beoordelingen kan worden toegekend, is beperkt. De praktijk is dat de financiële situatie van ondernemers snel verandert en dat voornoemde gegevens vaak flink achterlopen bij de actualiteit: de solvabiliteit volgens de jaarrekening van 2013 en 2014 zegt soms weinig over de solvabiliteit in 2016. Bovendien worden financiële ratio's op verschillende manieren berekend, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid te wensen over laat. Tenslotte geldt voor die rapporten dat er een veelheid aan informatie in staat die niet eenvoudig in één simpel knock-out-criterium te vertalen is. Dat is echter wel nodig om een dergelijke criterium transparant en objectief te maken.

Naast voornoemde rapportages worden soms ook bankverklaringen verlangd. Bankverklaringen zijn verklaringen waarin een financiële instelling bevestigt dat de ondernemer in financieel opzicht gezond en sterk genoeg is om de opdracht tot een goed einde te brengen. In de regel lijken dergelijke verklaringen gemakkelijk te worden verstrekt, ook aan ondernemers die er niet goed voorstaan. Een minder rooskleurige financiële situatie is bovendien niet altijd bekend bij elke financiële instelling waarmee een ondernemer zaken doet.

Als een corporatie toch van voornoemde rapportages en verklaringen gebruik maakt, dan is het te overwegen om de beoordeling van de financiële gezondheid van de opdrachtnemer *in projecten die zich over meerdere jaren uitstrekken* op gezette tijden te blijven toetsen. Dat kan ook nog door op te vragen welke betalingstermijn de ondernemer hanteert voor zijn onderaannemers. Wanneer die termijn (sterk) oploopt, kan dat een aanwijzing zijn dat er iets aan de hand is.

Van grotere waarde om de actuele financiële gezondheid van een ondernemer vast te stellen is een bankgarantie. Dat is een contract waarin een bank garandeert om een bedrag aan de begunstigde (de corporatie) te betalen, indien de begunstigde daarop aanspraak maakt. Het is mogelijk om al in de selectiefase een bereidverklaring tot afgifte van een bankgarantie te verlangen. Een bereidverklaring is een toezegging van de waarborginstelling (meestal een bank) aan de corporatie dat zij bereid is een bankgarantie te verstrekken als de opdracht aan de ondernemer wordt gegund. Het afgeven van een dergelijke bereidverklaring kost ondernemers geld. Het past corporaties om hier terughoudend mee om te gaan. Dat kan door in de selectiefase slechts aan te kondigen dat een bankgarantie in geval van gunning moet worden verstrekt en dus niet al in de selectiefase een bereidverklaring te vragen. Of door de bereidstelling alleen te vragen aan ondernemers die worden geselecteerd om een inschrijving te doen. Terughoudendheid past ook omdat een bankgarantie voor sommige opdrachten niet nodig is.

Nader verklaard: bankgaranties en concerngaranties

Het is raadzaam dat corporaties zelf een tekstmodel van een onvoorwaardelijke bankgarantie ter beschikking stellen. Indien de formulering van de tekst aan de ondernemer c.q. diens waarborginstelling wordt overgelaten, krijgt de corporatie in de regel een voorwaardelijke bankgarantie die in bepaalde gevallen niet toereikend is. Het verdient hierbij wel aanbeveling om het model van de Nederlandse Vereniging van Banken voor beslaggaranties te hanteren, omdat veel banken weigeren andere modellen te gebruiken. Wanneer een ondernemer een werk-, dochter- of groepsmaatschappij is, is het verstandig om ook een concerngarantie te

eisen. De concerngarantie bepaalt dat de (hoogste) moedermaatschappij in geval van faillissement van de werk-, dochter- of groepsmaatschappij alle verplichtingen overneemt. Een concerngarantie is geen vervaging van een bankgarantie, hoewel ondernemers dat vaak wel als zodanig proberen te verkopen. Een concerngarantie legt bijvoorbeeld geen financieel beslag op het werkkapitaal van een ondernemer.

Het model bankgarantie van de Nederlandse Vereniging van Banken is te downloaden op www.nvb.nl.

Nader verklaard: voorbeeld van een concerngarantie

De ondergetekende, (naam van moederconcern of holding), gevestigd te (vestigingsplaats) aan de (straatnaam), verder te noemen 'Moeder', overwegende dat (naam opdrachtnemer), gevestigd te (vestigingsplaats) aan de (straatnaam), hierna te noemen 'Opdrachtnemer', een overeenkomst heeft gesloten met (naam corporatie), gevestigd te (vestigingsplaats) aan de (straatnaam), hierna te noemen 'Opdrachtgever', voor (omschrijving opdracht), verbindt zich hierbij als zelfstandige verbintenis tegenover Opdrachtgever om op diens eerste schriftelijke mededeling dat Opdrachtnemer tekort is geschoten in de nakoming van enige verplichting uit hoofde van de overeenkomst, de uitvoering van deze verplichting na te (doen) komen overeenkomstig de voorwaarden van de overeenkomst met aanvaarding van hoofdelijke aansprakelijkheid jegens de Opdrachtgever.

Aldus ondertekend te (plaats ondertekening) op (datum ondertekening)
 (naam Moeder)
 (naam en handtekening rechtsgeldige vertegenwoordiger)

Nader verklaard: dubbele en driedubbele zekerheid

Een bankgarantie is bedoeld om te voorkomen dat de corporatie schade lijdt wanneer een ondernemer zijn verplichtingen niet meer nakomt, bijvoorbeeld in geval van een faillissement. In de praktijk stapelen opdrachtgevers echter zekerheid op zekerheid. In bouwprojecten is het gangbaar dat een ondernemer periodiek factureert en wel de werkzaamheden die hij in de voorafgaande periode heeft verricht. Bij een factureringsinterval van 4 weken is dus gemiddeld sprake van 2 weken voorfinanciering door de aannemer: de eerste zekerheid voor de corporatie. Vervolgens duurt het een tijd voordat de corporatie de factuur van de ondernemer betaalt. Gebruikelijk is een termijn van ongeveer een maand: de tweede zekerheid voor de corporatie. Indien de ondernemer daarnaast ook een bankgarantie heeft afgegeven, is dat de derde zekerheid voor de corporatie. Al deze zekerheden belast de ondernemer door aan de corporatie, waarbij een opdrachtnemer in de regel een ongunstigere financiering krijgt dan een corporatie. Het is belangrijk dat corporaties zich per opdracht afvragen of zo'n (drie)dubbele zekerheid nodig is. Zekerheden moeten risico's afdekken.

Een voorbeeld

Een corporatie geeft een ondernemer opdracht voor de renovatie van 40 appartementen. De corporatie weet dat er in de bouwsector regelmatig ondernemers failliet gaan. Zij vreest de gevolgen daarvan en wil in voorkomend geval noch met grote vertraging noch met onverhaalbare extra kosten worden geconfronteerd. De corporatie schat in dat zij in het geval

van een faillissement van de ondernemer ongeveer € 50.000,- extra kosten maakt om een nieuwe ondernemer te contracteren. Ook schat ze in dat de aanneemsom met € 200.000,- kan toenemen als ze in haast een nieuw ondernemer moet vinden om de opdracht af te maken. De totale schade bedraagt daarmee € 250.000,- ofwel 5% van de opdrachtsom. In dit geval ligt een bankgarantie van 5% van de aanneemsom voor de hand.

Omzeteisen kunnen een indruk geven om te bepalen om een ondernemer voldoende draagkrachtig is om de opdracht tot een goed einde te brengen. Indien omzeteisen worden gesteld, moeten die in verhouding staan tot de waarde van de opdracht: het is niet nodig om een jaaromzet van 40 miljoen euro te vragen van een opdrachtnemer die woningen met een aanneemsom van 2 miljoen euro gaat bouwen. Gebruikelijk is maximaal 3 keer de waarde van de opdracht als jaaromzet te vragen.

Een voorbeeld

Stel een corporatie besteedt de bouw van zestig grondgebonden woningen aan. De bouw vindt gefaseerd plaats in een tijdsbestek van twee jaar. De corporatie heeft de waarde van de opdracht geraamd op 7,2 miljoen euro exclusief BTW en de opdrachtnemer zal dus gemiddeld 3,6 miljoen euro per jaar aan de opdracht omzetten. Een zinvolle omzeteis die de corporatie stelt, bedraagt $3,6 \times 3 = 10,8$ miljoen euro in het marktsegment woningbouw.

Tenslotte worden verzekeringsverklaringen geschaard onder de categorie financiële en economische draagkracht. Ook al zegt dit niet veel over de financiële en economische draagkracht van een ondernemer, het is raadzaam om zo'n verklaring van verzekering tegen beroepsrisico's te vragen. Net als bij bankgarantie geldt dat de verzekerde bedragen moeten aansluiten bij de maximale reële schade die kan ontstaan.

Aanbeveling 3.4: wees terughoudend met het stellen van eisen aan financiële ratio's, omzeteisen en bereidverklaringen.

Aanbeveling 3.5: vraag een bankgarantie alleen aan de ondernemer met wie een overeenkomst wordt gesloten. Kondig de bankgarantie (inclusief de waarde) bij de start van de aanbestedingsprocedure aan. Vraag niet een hogere garantie dan nodig om risico's die verbonden zijn aan de opdracht af te dekken.

Aanbeveling 3.6: vraag aan de ondernemer met wie een overeenkomst wordt gesloten en die een werk-, dochter- of groepsmaatschappij is, een concerngarantie in aanvulling op de bankgarantie.

Aanbeveling 3.7: vraag aan alle ondernemers verzekeringsverklaringen.

3.6.2 Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid

Voor het vaststellen of een ondernemer technisch en beroepsbekwaam is, bestaat een veelheid aan mogelijkheden. De mogelijkheden die in de praktijk verreweg het meest worden gehanteerd zijn referentieprojecten en managementsystemen.

Met referentieprojecten worden ondernemers in staat gesteld aannemelijk te maken dat ze voldoende ervaring hebben om de opdracht tot een goed einde te brengen. Referentieprojecten zijn bijna altijd een zeer krachtig en doelmatig middel. Aangeraden wordt om relevante kerncompetenties te

definiëren en per kerncompetentie één referentieproject te vragen (waarbij ondernemers eenzelfde project voor meerdere kerncompetenties mogen opgeven). Referentie-eisen behoren in redelijke verhouding te staan tot de opdracht. Als vuistregel kan worden aangehouden dat maximaal 60% van de opdrachtomvang als referentie mag worden uitgevraagd. Die 60% lijkt wellicht laag, maar is realistisch en stemt overeen met de percentages die bij Europese aanbestedingen worden gehanteerd. Indien corporaties om referenties vragen die bijvoorbeeld 100% of zelfs meer van de opdracht omvatten, snijden zij namelijk voor ondernemers het pad af om door te groeien naar grotere opdrachten.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt het schilderwerk van 200 woningen aan. De voor de hand liggende kerncompetentie is het schilderen van woningen. De corporatie vraagt ondernemers om één referentie van het schilderen van minimaal $200 \times 0,6 = 120$ woningen.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt de ontwikkeling, de realisatie en het meerjarig (eigenaars)onderhoud van 20 grondgebonden nul-op-de-meter-woningen aan. De corporatie benoemt de volgende drie kerncompetenties en vraagt voor elke kerncompetentie één referentieproject:

- het ontwerpen van een nul-op-de-meter-woning;
- het bouwen van 12 grondgebonden woningen;
- het onderhouden van 12 woningen.

Let op dat de 60%-eis een kerncompetentie is die niet noodzakelijkerwijs aan alle kerncompetenties wordt gekoppeld.

Nader verklaard: stapelen van kerncompetenties

In de praktijk komt het vaak voor dat een 'schaap met vijf poten' wordt gevraagd. Stel een corporatie ontwikkelt samen met een gemeente een appartementencomplex waarin ook een kinderdagverblijf wordt gevestigd. Zij hecht waarde aan de duurzaamheid van het gebouw en wil dat de opdrachtnemer het oplevert met een BREEAM-certificering. De corporatie zoekt een architect om dit complex te ontwerpen en vraagt om een BREEAM-gecertificeerd referentieproject met appartementen, een huisartsenpost en een kinderdagverblijf. Zo'n stapeling van kerncompetenties is onnodig en zorgt veelal voor een sterke uitdunning van het aantal architecten dat in staat wordt geacht de opdracht tot een goed einde te brengen. In dit voorbeeld zou de corporatie kunnen vragen om één referentie van een appartementencomplex, één referentie van een kinderdagverblijf en één referentie van een BREEAM-gecertificeerd project. Uiteraard is het toegestaan dat architecten zich melden die beide functies en een BREEAM-certificering al in één project hebben verenigd.

Aanbeveling 3.8: definieer kerncompetenties en vraag per kerncompetentie één referentieproject.

Aanbeveling 3.9: hanteer referentie-eisen die in redelijke verhouding staan tot de opdracht.

Naar referentieprojecten worden bij de beoordeling van de technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid vaak managementsystemen en keurmerken betrokken. Ondernemers worden in

de gelegenheid gesteld met zulke systemen en keurmerken aan te tonen dat ze in staat zijn te werken volgens een bepaalde standaard. De meest gehanteerde managementsystemen hebben betrekking op kwaliteit (bijvoorbeeld ISO 9001), veiligheid (bijvoorbeeld VCA en OHSAS 18001) of milieuzorg (bijvoorbeeld ISO 14001). Het is van belang dat de corporatie goed afweegt of het eisen van een certificering relevant is voor de opdracht. Een kwaliteitsmanagementsysteem lijkt overdreven voor een ondernemer die de kozijnen van enkele woningen komt schilderen, maar is een logische eis bij het selecteren van een asbestsaneringsbedrijf.

Aanbeveling 3.10: overweeg managementsystemen te eisen, indien en voor zover van belang voor de opdracht.

3.6.3 Beroepsbevoegdheid

Met eisen inzake beroepsbevoegdheid kan de corporatie vermijden dat een opdracht uitgevoerd wordt door een ondernemer die op grond van de wetgeving niet daartoe bevoegd is. Het is gangbaar te eisen dat de ondernemer is ingeschreven bij de kamer van koophandel. Andere beroepsbevoegdheden waarmee een corporatie in vastgoedprojecten te maken kan krijgen, zijn bijvoorbeeld een inschrijving in het architectenregister en het asbestcertificatieschema SC-530.

3.7 Selectiecriteria

Selectiecriteria zijn van toepassing indien – op grond van de uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen – meer ondernemers voor de opdracht in aanmerking komen dan de corporatie beoogt. In tegenstelling tot uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen zijn selectiecriteria geen knock-out-criteria. De corporatie beoordeelt de selectiecriteria inhoudelijk en geeft elke ondernemer op elk selectie criterium een oordeel, meestal in de vorm van een rapportcijfer van 1 tot 10. Indien een corporatie meerdere selectiecriteria hanteert, worden die opgeteld. In dat geval kunnen de selectiecriteria alle even zwaar meetellen of sommige kunnen zwaarder meetellen dan andere. Selectiecriteria zijn veelal in te delen in dezelfde categorieën als geschiktheidseisen, hoewel dat niet verplicht is. Selectiecriteria kunnen kwalitatief en kwantitatief zijn. Kwantitatieve selectiecriteria zijn vaak gemakkelijk te beoordelen en leiden in de regel tot weinig bezwaren. De beoordeling van kwalitatieve selectiecriteria kost vaak meer tijd en leidt ook vaker tot bezwaren van ondernemers. Het is meestal niet mogelijk om alle selectiecriteria kwalitatief te maken.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt de ontwikkeling, de realisatie en het meerjarig (eigenaars)onderhoud van een appartementengebouw aan. Zij vindt duurzaamheid belangrijk en vertaalt dit naar twee selectiecriteria:

- BREEAM-certificering, waarbij een ondernemer een hoger cijfer krijgt – volgens een vooraf bekend gemaakte tabel – naarmate zijn referentieproject een hogere BREEAM-score heeft behaald;
- visie op de integratie van duurzaamheid in het bouwproces, waarbij de visie wordt beoordeeld op de mate waarin de werkwijze van de ondernemer bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de corporatie.

Het eerste criterium is een voorbeeld van een kwantitatief selectie criterium, het tweede criterium een voorbeeld van een kwalitatief selectie criterium. Bij het tweede criterium bestaat het risico dat de corporatie de ondernemers selecteert die iemand in dienst hebben (of inhuren) die goed kan schrijven in plaats van de ondernemer die echte, aantoonbare ervaring heeft met duurzaamheid.

Voor het geval dat meerdere ondernemers op de laatste voor selectie in aanmerking komende plaats eindigen, moet vooraf een terugvalscenario worden ontwikkeld zodat alsnog duidelijk is welke ondernemer doorgaat. Dat kan door in zo'n geval een bepaald selectiecriteria alsnog de doorslag te laten geven. Of door te loten. Indien de corporatie niets bepaalt, kan een impasse ontstaan.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt het meerjarig onderhoud van een appartementengebouw aan. In de selectiefase zijn er zeven ondernemers op wie geen van de uitsluitingsgronden van toepassing zijn en die voldoen aan de geschiktheidseisen. De corporatie wil slechts vijf ondernemers toelaten tot de gunningsfase en beoordeelt daarom de aanmeldingen van de zeven ondernemers op de selectiecriteria. De uitslag is als volgt:

	Selectiecriteria I	Selectiecriteria II	Totaalscore
Ondernemer A	8	9	17
Ondernemer B	8	8	16
Ondernemer C	8	6	14
Ondernemer D	6	7	13
Ondernemer E	6	7	13
Ondernemer F	7	6	13
Ondernemer G	7	6	13

Duidelijk is dat drie ondernemers (A, B en C) sowieso doorgaan. De andere vier ondernemers (D, E, F en G) eindigen echter met een identieke totaalscore. De corporatie heeft bepaald dat bij gelijke stand selectiecriteria II de doorslag geeft. Daarom gaan ondernemers D en E ook door naar de gunningsfase. De andere twee ondernemers vallen af.

Selectiecriteria hebben dikwijls een bepaalde mate van subjectiviteit in zich. Daar is op zichzelf niets mis mee indien de subjectiviteit zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd. Het benoemen van een ter zake kundige beoordelingscommissie draagt daaraan bij.

3.8 Loten

Een alternatief voor het hanteren van selectiecriteria is loten. Loten is snel, eenvoudig en levert de kleinste kans op bezwaren op, maar moet wel gezien worden als laatste redmiddel en niet als regulier selectiemechanisme. Het is in beginsel een geschikte methode. De uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen zorgen er immers voor dat alle ondernemers die aan de loting mogen deelnemen, voldoen aan de eisen die de corporatie stelt. Het belangrijkste praktische nadeel van een loting is de onmogelijkheid voor ondernemers die het allerbeste voldoen om zich te onderscheiden van ondernemers die net iets minder goed voldoen. Het is aan te bevelen een loting ofwel door een notaris te laten uitvoeren, ofwel het zelf te doen en de ondernemers de gelegenheid te bieden om de loting bij te wonen. Daarmee voorkomt de corporatie discussie over of de loting eerlijk is verlopen.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt het meerjarig onderhoud van een appartementengebouw aan. In de selectiefase zijn er zeven ondernemers op wie geen van de uitsluitingsgronden van toepassing zijn en die voldoen aan de geschiktheidseisen. De corporatie wil vijf ondernemers toelaten tot de gunningsfase en beoordeelt daarom de aanmeldingen van de zeven ondernemers op de

selectiecriteria. De uitslag is als volgt:

	Selectie criterium I	Selectie criterium II	Totaalscore
Ondernemer A	8	9	17
Ondernemer B	8	8	16
Ondernemer C	8	6	14
Ondernemer D	6	7	13
Ondernemer E	6	7	13
Ondernemer F	7	6	13
Ondernemer G	7	6	13

Duidelijk is dat drie ondernemers (A, B en C) sowieso doorgaan. De andere vier ondernemers (D, E, F en G) eindigen echter met een identieke totaalscore. De corporatie heeft bepaald dat bij gelijke stand wordt geloot. In dat geval worden uit de ondernemers E, E, F en G twee ondernemers getrokken die doorgaan naar de gunningsfase. De andere twee ondernemers vallen af.

3.9 Aanmelding

Het is voor ondernemers tijdsintensief als aanbestedingsdocumenten bij elke nieuwe opdracht of opdrachtnemer er anders uit zien. Ook vergroot het de kans op fouten. Daarom heeft de overheid zichzelf verplicht haar selecties op een zodanige manier in te richten dat ondernemers in alle gevallen hetzelfde formulier kunnen gebruiken: de Uniforme Eigen Verklaring. Dat scheelt ondernemers tijd, beperkt de kosten van de aanbesteding en leidt tot minder fouten. De overheid moet haar selectieleidraad zodanig formuleren, dat ondernemers door het invullen en ondertekenen van de Uniforme Eigen Verklaring een aanmelding kunnen doen. Alleen het opvragen van gegevens over referentieprojecten mogen in de vorm van aparte bijlagen worden verstrekt en zijn 'vormvrij'. Het past corporaties om in het geval van openbare selecties ook de Uniforme Eigen Verklaring toe te passen.

Aanbeveling 3.11: richt openbare selecties zodanig in dat ondernemers de Uniforme Eigen Verklaring kunnen (en moeten) gebruiken.

Ondernemers kunnen in eerste instantie volstaan met het invullen en ondertekenen van de Uniforme Eigen Verklaring om te bewijzen dat op hen geen uitsluitingsgronden van toepassing zijn, dat zij voldoen aan geschiktheidseisen en – indien van toepassing – dat zij de selectiecriteria correct hebben ingevuld. Dat scheelt ondernemers tijd en beperkt de kosten van de aanbesteding. Uiteindelijk leidt een dergelijke efficiëntie tot lagere prijzen dan wanneer alle corporaties vooraf telkens alle bewijsmiddelen van alle ondernemers opvragen. Het is verstandig om de mogelijkheid open te houden dat de corporatie alsnog bewijsmiddelen opvraagt, bijvoorbeeld bij de ondernemers die worden toegelaten tot de gunningsfase. Of op basis van een steekproef. Daarbij is het nodig om vooraf op te schrijven welke bewijsmiddelen de corporatie toelaat, zodat daarover achteraf geen discussie kan ontstaan.

Aanbeveling 3.12: vraag de bewijsmiddelen ter staving van uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria niet standaard aan alle ondernemers die zich aanmelden. Overweeg goed of het zinvol is om bewijsmiddelen op te vragen bij de geselecteerde ondernemers.

In Europese aanbestedingen mogen ondernemers:

- zich altijd in combinatie met andere ondernemers aanmelden
- zich altijd beroepen op kennis, ervaring en middelen van derden die bij de uitvoering worden ingezet om aan geschiktheidseisen en selectiecriteria te voldoen.

Die mogelijkheid is belangrijk voor ondernemers om zich verder te kunnen ontwikkelen. Iets nieuws doe je de eerste en wellicht ook de tweede keer met een andere ondernemer samen, en de derde keer doe je het misschien alleen.

Voor corporaties zijn combinaties in specifieke omstandigheden een voordeel: wanneer ondernemers in een combinatie hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de gehele opdracht en één van hen failliet gaat, dan moet(en) de overgebleven ondernemer(s) in de combinatie de opdracht afmaken. Voor een corporatie is dat in de gegeven omstandigheden meestal erg prettig. Sommige corporaties zien combinaties ook als een nadeel: blijkbaar kunnen de ondernemers zich afzonderlijk niet kwalificeren en/of kunnen ze het project niet aan. Het is de vraag of die bezwaren gegrond zijn.

Als een ondernemer zich beroept op derden, is dat voor de corporatie geen voordeel. Het hoeft echter ook geen nadeel te zijn: bij bouwkundige aannemers is het niet ongebruikelijk dat 70 tot 80% van de opdracht door onderaannemers wordt uitgevoerd. Ook als zij zich tijdens de aanbesteding niet beroepen op derden. Een voorbeeld van een kanttekening is dat uit statistieken blijkt dat eigen personeel minder ongelukken veroorzaakt dan ingeleend personeel. Dat risico wordt echter niet geëlimineerd door in de selectiefase een beroep op derden te verbieden. Een volledig verbod op het werken met onderaannemers kan theoretisch helpen het nadeel in dit voorbeeld te elimineren, maar is in de bouwsector weinig realistisch.

Wat in elk geval belangrijk is, is dat de corporatie een duidelijke beleidslijn trekt of althans in aanbestedingen een goede afweging maakt van wat zij toestaat en dit duidelijk opschrijft in de selectieleidraad. Indien een corporatie toestaat dat ondernemers zich op derden beroepen, is het verstandig om de betreffende derden te laten verklaren dat de ondernemer daadwerkelijk over de kennis, ervaring en middelen van die derde kan beschikken. Ook is het verstandig in de voorwaarden van de aanbesteding op te nemen dat een ondernemer die zich op derden beroept, die derden ook daadwerkelijk inzet voor het betreffende deel van de opdracht indien hij de aanbesteding wint.

Wanneer een corporatie combinaties toestaat, is het belangrijk te bepalen dat de ondernemers in de combinatie hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel, bijvoorbeeld door te eisen dat zij bij gunning een vennootschap onder firma vormen.

Tenslotte is het ook mogelijk dat een combinatie zich aanmeldt, waarbij de individuele ondernemers die deelnemen in de combinatie op hun beurt weer een beroep doen op derden. Een corporatie doet er verstandig aan die mogelijkheid niet lichtzinnig terzijde te schuiven.

Aanbeveling 3.13: wees vooraf duidelijk of ondernemers combinaties mogen vormen en of ondernemers zich mogen beroepen op kennis, ervaring en middelen van derden.

4 Gunning

Het doel van de gunningsfase is op een uitlegbare manier – objectief en transparant – de ondernemer aan te wijzen die de aanbesteding wint en met wie de corporatie een overeenkomst aangaat.

4.1 Gunningscriteria

Er zijn drie gangbare gunningscriteria:

- laagste prijs;
- hoogste kwaliteit;
- economisch meest voordelige inschrijving (emvi).

Emvi is een combinatie van prijs en kwaliteit, waarbij een ondernemer die een hogere prijs indient de opdracht toch gegund kan krijgen indien hij het prijsverschil compenseert door een hogere kwaliteit te bieden. De kracht van het gunningscriterium emvi is dat het de corporatie de mogelijkheid geeft de ondernemer te selecteren die de beste verhouding tussen prijs en kwaliteit biedt. Op die manier kan emvi bijdragen aan het bereiken van belangrijke doelstellingen van de corporatie.

Elke aanbesteding kent één gunningscriterium. Indien het gunningscriterium is onderverdeeld in meerdere aspecten die worden beoordeeld, heten die aspecten sub(gunnings)criteria. Er kan zelfs sprake zijn van subsub(gunnings)criteria. In deze paragraaf worden de drie bovenstaande gunningscriteria uitgebreid toegelicht.

Het past bij professioneel opdrachtgeverschap om in beginsel aan te besteden op basis van prijs én kwaliteit (emvi) in plaats van alleen op de laagste prijs te beoordelen. Indien een corporatie hiervan afwijkt, ligt het voor de hand dat dit intern – en wellicht zelfs extern – wordt gemotiveerd.

Een voorbeeld: wanneer gunnen op laagste prijs?

Gunnen op laagste prijs kan voor de hand liggen wanneer ondernemers eigenlijk geen verschil kunnen maken op kwaliteit. Dat kan zijn bij een zeer eenvoudige opdracht c.q. een opdracht met weinig toegevoegde waarde voor de corporatie. Of bij een opdracht die de corporatie tot in de kleinste details heeft voorgeschreven. Een voorbeeld van een opdracht die een corporatie alléén op prijs zou kunnen willen gunnen, is het afgraven van een terrein. Wanneer daarbij niets speelt op het gebied van overlast, vervuiling of andere complicerende factoren – en het dus alleen gaat om het afgraven van grond, in een vrachtwagen kiepen en naar een andere plaats brengen – dan is een aanbesteding op laagste prijs niet onlogisch.

Een voorbeeld: wanneer gunnen op meeste kwaliteit?

Gunnen op meeste kwaliteit kan voor de hand liggen wanneer de corporatie grote prijsdruk in de markt waarneemt en de gevolgen groot zijn indien de opdracht – onder druk van een zeer lage prijs – niet naar behoren wordt uitgevoerd. De opdrachtgever kan in zo'n geval overwegen zelf een prijs vast te stellen. Hij hoeft dan alleen de verschillen in kwaliteit te beoordelen. Belangrijk bij het toepassen van dit gunningscriterium is het vaststellen van een redelijke prijs: het gunningscriterium mag niet worden misbruikt om de markt een onfatsoenlijk lage prijs op te leggen. Een voorbeeld van een opdracht die een corporatie alléén op kwaliteit zou kunnen willen gunnen, zijn de advies- en ontwerpwerkzaamheden van een constructeur. Die beroepsgroep heeft, net zoals veel andere adviseurs, de laatste jaren vaak voor zeer lage tarieven gewerkt. En dat terwijl constructeurs een cruciale rol spelen op het gebied van veiligheid. Voor een corporatie die aan veiligheid grote waarde hecht, kan het een logische keuze zijn om in dergelijke marktomstandigheden de prijs van de constructeur buiten de concurrentie te houden.

Aanbeveling 4.1: hanteer als gunningscriterium emvi of leg uit waarom een afwijkend gunningscriterium wordt gehanteerd.

Bij het uitwerken van het gunningscriterium geldt als hoofdregel: **houd het simpel**. Het is verleidelijk om inschrijvingen op veel aspecten te beoordelen. Argumenten om dit niet te doen en het aantal aspecten te beperken, zijn:

- Hoe meer subgunningscriteria, des te groter de kans dat de opgetelde score van alle subgunningscriteria dicht bij elkaar komt te liggen. In de regel leidt dit tot complexere besluitvorming.
- Hoe meer subgunningscriteria, des te groter de kans dat ook de beste inschrijver(s) op een bepaald onderdeel toch een minder goede score behalen. In de regel leidt dit tot complexere besluitvorming, omdat het merkwaardig kan aanvoelen om te gunnen aan een ondernemer die niet hoge cijfers scoort.
- Hoe meer subgunningscriteria, des te meer tijd (en dus kosten voor de maatschappij) ondernemers aan hun inschrijving zouden kunnen moeten besteden.
- Hoe meer subgunningscriteria, des te meer tijd het beoordelen van de inschrijvingen zou kunnen kosten.
- Hoe meer subgunningscriteria waarvoor een uitslag moeten worden gemotiveerd, des te meer mogelijkheden de inschrijvers hebben om bezwaar te maken tegen het voornemen tot gunning.

Als vuistregel kan worden aangehouden dat meer dan drie à vier kwalitatieve subgunningscriteria de aanbesteding zelden beter maken. Het is dus belangrijk dat de corporatie vooraf bepaalt wat de doorslaggevende aspecten zijn waar ondernemers zich op moeten onderscheiden. Voor kwalitatieve aspecten geldt: voor zowel aspecten die terugkomen als subgunningscriterium als voor andere aspecten liggen de minimale eisen waaraan een ondernemer moet voldoen, vast in de overeenkomst. Wat een corporatie immers ten minste wil hebben, moet geen onderdeel zijn van het gunningscriterium. Pas wanneer een corporatie geld over heeft voor een niet noodzakelijke, extra goede prestatie van een ondernemer, kan de corporatie overwegen er een subgunningscriterium van te maken.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt het naïsoleren van de spouwmuren van 60 grondgebonden woningen aan. De corporatie beoordeelt de inschrijvingen op prijs, maar ze vindt het ook belangrijk dat:

- het isolatiemateriaal dat wordt gebruikt het milieu zo min mogelijk belast;
- de ondernemer het afval dat bij de opdracht vrijkomt, op een milieuverantwoorde wijze verwerkt;
- de huurders zo min mogelijk hinder ondervinden van de werkzaamheden;
- de ondernemer flexibel is bij het inplannen van de werkzaamheden aan de afzonderlijke woningen.

Die vier kwalitatieve aspecten zijn de corporatie extra geld waard. Ze kunnen goed worden vertaald in een subgunningscriterium, maar ook in harde contractvoorwaarden. Bijvoorbeeld door:

- concreet te maken welke flexibiliteit de ondernemer moet bieden;
- voor te schrijven conform welke trede van de ladder van Lansink (een relevante maatstaf) het afval minimaal moet worden verwerkt;
- te bepalen tot welke NIBE-klasse het isolatiemateriaal minimaal moet behoren.

Op deze manier blijven alleen de prijs en, bijvoorbeeld, een plan van aanpak overlastbeperking

over om te beoordelen. Het houdt het gunningscriterium simpel en overzichtelijk. Aandachtspunt is dat het innoverend vermogen van ondernemers met dit simpelere en overzichtelijkere gunningscriterium minder wordt uitgedaagd.

Aanbeveling 4.2: houd het gunningscriterium overzichtelijk door het aantal aspecten waarop inschrijvingen worden beoordeeld te beperken.

4.1.1 Prijs

Bij het subgunningscriterium prijs kan een corporatie zich vooraf de vraag stellen of zij de prijzen geheel vrijlaat aan de markt of de prijzen in een bepaalde mate inkadert. Voor het inkaderen van de prijs hebben corporaties meerdere mogelijkheden:

- Een minimale prijs vaststellen: dit snijdt prijsduikers de pas af, maar voorkomt geen inschrijvingen boven budget.
- Een plafondbedrag vaststellen: dit voorkomt inschrijvingen boven budget, maar voorkomt niet prijsduiken.
- Een bandbreedte vaststellen: de corporatie voorkomt hiermee prijsduiken en loopt geen risico op inschrijvingen die boven het budget uitkomen.
- Een vaste prijs vaststellen, waarbij de corporatie alleen op basis van kwaliteit gunt.

Inkaderen zal lang niet altijd gepast zijn, maar het heeft de volgende voordelen:

- Prijsduiken wordt voorkomen.
- Indien het prijsplafond voor de markt niet haalbaar is, waarschuwt de markt de corporatie in de regel direct.
- De kans op overschrijding van het budget wordt wezenlijk verkleind.
- Het is eenvoudiger om de weging tussen prijs en kwaliteit vast te stellen, omdat de formules daarvoor niet overweg hoeven te kunnen met extreme prijsverschillen.

Nadeel van het inkaderen van de prijs is dat een ondernemer met een zeer innovatieve oplossing wellicht wordt belemmerd, omdat hij door zijn innovatie goedkoper aan kan bieden zonder te prijsduiken. Verder moet de corporatie ervoor waken dat ondernemers verliesgevend op de plafondprijs inschrijven en tijdens de uitvoering proberen hun verlies goed te maken met meerwerkclaims en besparingen op kwaliteit.

Zowel bij het inkaderen als vaststellen van de prijzen moet de corporatie rekening houden met proportionaliteit en met redelijkheid en billijkheid. Het is bijvoorbeeld onverstandig om voor een buitenschilder een all-in uurtarief van € 30,- exclusief BTW vast te stellen en te hopen dat een ondernemer het daarvoor wil uitvoeren. Dat bedrag is disproportioneel laag.

Verder is het nodig om alle prijzen mee te laten tellen in het gunningscriterium. Het *niet* meewegen van bepaalde prijzen kan leiden tot hoge prijzen *voor die onderdelen*.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt een asbestonderzoek in 180 woningen aan. Zij nodigt twee ondernemers uit die op het inschrijfbiljet hun prijs voor het onderzoek moeten opgeven en daarnaast een prijs voor het veiligstellen van een eventuele calamiteit tijdens de uitvoering. De corporatie telt de prijs voor het veiligstellen niet mee in het subgunningscriterium prijs. Ondernemer A heeft het onderzoek begroot op € 26.000,-. Hij heeft gezien dat de kans op calamiteiten tijdens de uitvoering erg groot is en schat dat zich gemiddeld per woning tenminste één calamiteit zal voordoen. Het veiligstellen van een calamiteit kost normaal € 250,-. Ondernemer A schrijft strategisch in en biedt het onderzoek aan voor € 15.500,-. Het

veiligstellen van een calamiteit biedt hij aan voor € 750,-. Ondernemer B biedt het onderzoek voor € 24.000,- aan en € 250,- per calamiteit. De corporatie beslist op basis van het prijs van de onderzoek en gunt de opdracht aan ondernemer A. Dat kan de corporatie duur komen te staan: ze had beter kunnen gunnen op basis van de prijs voor het onderzoek plus de prijs voor een fictief aantal calamiteiten.

Aanbeveling 4.3: overweeg het instellen van een minimum- en/of maximumprijs. Overweeg eventueel zelfs het vaststellen van de prijs, waarbij alleen kwaliteit wordt beoordeeld.

Aanbeveling 4.4: laat alle onderdelen van de prijs meetellen in het gunningscriterium.

Het subgunningscriterium prijs biedt overigens interessante mogelijkheden in het kader van het verlagen van de totale kosten (of het optimaliseren van de prijs-/kwaliteitverhouding) over (een deel van) de levensduur van een gebouw of product. Bijvoorbeeld bij de aanbesteding van woningen kunnen corporaties overwegen niet alleen de bouwkosten in het subgunningscriterium te betrekken, maar ook het meerjarig onderhoud en/of het energieverbruik en/of de schoonmaakkosten. Bij de aanbesteding van gebouwen is er overigens een sterke relatie met bouworganisatievormen (paragraaf 2.1).

4.1.2 Kwaliteit

Bij subgunningscriteria is er een enorme veelheid aan aspecten die aan de orde kunnen komen. Denk aan plannen van aanpak, planningen, budgettaire haalbaarheid, veiligheid, overlastbeperking, communicatie, functionele kenmerken, esthetische kenmerken, bemensing en gebruikskosten. Dit is een breder pallet dan bij de geschiktheidseisen. Kwalitatieve subgunningscriteria worden beoordeeld op basis van documenten die ondernemers indienen. Daarnaast kan de corporatie aan ondernemers vragen hun inschrijving toe te lichten in een presentatie. De inhoud van de presentatie kan de corporatie laten meewegen in haar oordeel.

Deze leidraad beperkt zich tot een voorbeeld van een goede en minder goede uitwerking van een kwaliteitscriterium. Van belang is dat het voor de ondernemer duidelijk is wat van hem wordt verwacht, wat hij moet indienen en hoe hij wordt beoordeeld. Bij dat laatste is het verstandig inschrijvers niet ten opzichte van elkaar te beoordelen (relatief), maar absoluut. Corporaties doen er goed aan relatieve beoordelingen te voorkomen vanwege twee redenen. Ten eerste de transparantie: een relatieve beoordelingssystematiek is minder transparant en kan kleine verschillen tussen inschrijvingen onbedoeld uitvergroten. En ten tweede de impact van een verkeerde beoordeling. Een inschrijver wint de aanbesteding, hetgeen de corporatie met alle inschrijvers communiceert. Een paar dagen later komt de corporatie tot de conclusie dat die inschrijver een ongeldige inschrijving heeft gedaan. De betreffende inschrijver wordt uit de uitslag geschrapt. De uitslag moet dan geheel opnieuw worden bepaald, waarbij het ook de vraag is – juist door de relatieve beoordelingssystematiek – of de inschrijver die aanvankelijk op de tweede plaats eindigde, alsnog eerste wordt.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt de integrale ontwikkeling (ontwerp en uitvoering) van twaalf eengezinswoningen aan. De corporatie vindt het belangrijk dat de woningen een laag energieverbruik hebben. Daarom hanteert zij onder andere het subgunningscriterium duurzaamheid. Zij bepaalt in de gunningsleidraad:

Onderdeel van de inschrijving is een voorontwerp inclusief EPC-berekening. De corporatie beoordeelt inschrijvers beter als zij een lagere EPC behalen binnen het taakstellende budget dat de corporatie heeft meegegeven. De corporatie berekent de scores als volgt:

$$SC_d = 10 - 5 * \{ (EPC_w - 0,5 * EPC_b) / (0,5 * EPC_b) \}$$

waarin SC_d = score op het subgunningscriterium duurzaamheid

EPC_w = EPC van het voorontwerp van de inschrijver

EPC_b = wettelijk maximale EPC

Indien SC_d volgens de bovenstaande formule lager is dan 0 respectievelijk hoger dan 10, krijgt de betreffende inschrijver 0 respectievelijk 10 punten.

Bovenstaande aanpak is een voorbeeld van een transparant en objectief criterium. Het zal niet snel tot discussie met inschrijvers leiden. Een bijkomend voordeel is dat het de corporatie weinig tijd kost om het te beoordelen. Zij hoeft in beginsel alleen een formule in te vullen en eventueel de juistheid van de EPC-berekeningen te controleren.

Dit zou er als volgt uit kunnen zien. Stel de wettelijk maximale EPC is 0,4 en de corporatie heeft drie inschrijvingen ontvangen, met respectievelijk een EPC van 0,4, 0,28 en 0,18. Dan krijgen deze inschrijvers de volgende scores:

	EPC_w	SC_d
Ondernemer A	0,4	5
Ondernemer B	0,28	8
Ondernemer C	0,18	10

Daarbij is de score van ondernemer C naar beneden afgerond naar 10 punten. De formule leidt tot een hogere score (namelijk 10,5), maar in dit voorbeeld is immers bepaald dat een score hoger dan 10 punten niet wordt gegeven.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt de integrale ontwikkeling (ontwerp en uitvoering) van haar eigen kantoorhuisvesting aan. De corporatie vindt het belangrijk dat haar huisvesting een voorbeeld is van duurzaamheid. Daarom heeft zij hier hanteert een subgunningscriterium van gemaakt. Zij bepaalt in de gunningleidraad:

Het ontwerp van de inschrijvers moet minimaal voldoen aan de eisen van BREEAM-NL "very good". Daarnaast wordt aan de inschrijvers gevraagd om bij hun inschrijving alternatieven aan te dragen, waarmee de BREEAM-certificering op het niveau "excellent" kan worden behaald. Inschrijvers dienen daarbij aan te geven wat de consequenties van de alternatieven zijn voor het budget. De inschrijvingen worden beoordeeld met een cijfer van 1 tot 10. Inschrijvers krijgen 6 punten indien zij de mogelijkheden voor een hogere certificering daadwerkelijk hebben onderzocht en concreet hebben gemaakt welke onderdelen van BREEAM (de 'credits') kansen bieden. Indien een inschrijver het niveau "excellent" niet haalbaar acht, kan maximaal een score 6 worden behaald.

Twee van de overige vier punten kunnen worden behaald op basis van de financiële impact. De inschrijver die heeft aangetoond dat niveau "excellent" haalbaar is én van alle inschrijvers die dit eveneens hebben gedaan de kleinste financiële impact (d.w.z. de minste meerkosten) heeft, krijgt 2 punten. De andere inschrijvers krijgen punten naar rato: de corporatie berekent hoeveel procent duurder hun oplossing is en vermindert de score 2 met dat percentage. Dus als de meerkosten van de inschrijver met de laagste meerkosten 1 miljoen euro zijn en die van een andere inschrijver 1,2 miljoen euro (20% meer) dan krijgt die andere inschrijver 1,6 punt (20%

minder dan 2 punten).

De laatste twee punten kunnen worden behaald door het accent binnen BREEAM te leggen op de credits die betrekking hebben op gezondheid. Indien het accent sterk op gezondheid ligt, krijgt de inschrijver 2 punten. Indien het accent mede op gezondheid ligt, krijgt de inschrijver 1 punt. Indien het accent niet of nauwelijks op gezondheid ligt, krijgt de inschrijver 0 punten.

Een vluchtige beschouwing van bovenstaand voorbeeld zou kunnen leiden tot de conclusie dat dit subgunningscriterium goed is uitgewerkt. Dit is echter niet het geval. Voor verbetering vatbaar zijn de volgende punten:

- Het ligt voor de hand dat alle ondernemers die zijn geselecteerd voor de gunningsfase, de eerste zes punten zullen behalen. Deze punten zijn immers alleen gekoppeld aan wat uitzoekwerk en niet aan het behalen van het beoogde resultaat, namelijk het haalbaar maken van BREEAM-NL niveau “excellent”. Het is dus aannemelijk dat dit deelaspect niet tot verschillen gaat leiden. Dat maakt het niet logisch er überhaupt punten aan toe te kennen.
- Bij de 2 punten die te behalen zijn met de financiële impact, zijn inschrijvers afhankelijk van de overige inschrijvers. Er is dus sprake van een relatieve beoordeling.
- De beoordeling van het aspect “accent op gezondheid” is in elk geval niet relatief, maar absoluut. Niettemin is het aspect nauwelijks SMART omschreven. Dat is niet per definitie verkeerd, maar in dit voorbeeld had de corporatie het aspect wél SMART kunnen beschrijven.

Aanbeveling 4.5: maak goed duidelijk wat een inschrijver moet indienen en hoe de corporatie dat beoordeelt.

Aanbeveling 4.6: beoordeel inschrijvingen niet ten opzichte van elkaar (relatief), maar absoluut.

4.1.3 Prijs en kwaliteit: emvi

Bij het gunningscriterium emvi spelen prijs en kwaliteit een rol. De corporatie moet beide aspecten beoordelen. Bij het invullen van de kwaliteitscomponent is het belangrijk om aan te sluiten bij de doelstellingen die de corporatie met de opdracht heeft. Als een corporatie het bijvoorbeeld belangrijk vindt dat woningen zo snel mogelijk worden opgeleverd, kan het voor de hand liggen om de opleveringsdatum deel te laten uitmaken van het gunningscriterium. In dit voorbeeld geldt wel weer: de opleverdatum die de ondernemer sowieso moet halen, maakt deel uit van de contractvoorwaarden. Pas wanneer een ondernemer aanbiedt eerder op te leveren, krijgt hij een betere beoordeling. Om een rangorde aan te brengen tussen de inschrijvers, moeten prijs en kwaliteit vergelijkbaar worden gemaakt. Dat kan door de prijs uit te drukken in een rapportcijfer, of door de kwaliteit uit te drukken in geld. Die laatste methode heeft de voorkeur, omdat hij beter inzichtelijk maakt wat kwaliteit mag kosten. Deze methode wordt ook “gunnen op waarde” genoemd. Gunnen op waarde werkt met gecorrigeerde inschrijfsommen om de rangorde van inschrijvers te bepalen. De inschrijver met de laagste gecorrigeerde inschrijfsom wint de aanbesteding. De gecorrigeerde inschrijfsom ontstaat door de werkelijke inschrijfsom te verminderen met de in geld uitgedrukte waarde van de kwaliteit van de inschrijving.

Het is belangrijk om de kwaliteit altijd in rapportcijfers uit te drukken. Rapportcijfers van 0 tot 10 zijn dé algemeen bekende en aanvaarde schaal in Nederland. Iedereen heeft er een gevoel bij en daardoor geven ze de minste kans op bezwaar. Vermijd dus schalen van 0 tot 20, of van 0 tot 3, of van 0 tot 5, of waarderingen als ++, +, o, - en --. Verder is het aan te bevelen alleen hele rapportcijfers te

gebruiken (geen 7,5 maar 7 of 8). Halve cijfers maken de beoordeling vaak niet eenvoudiger en de einduitslag komt waarschijnlijk dicht bij elkaar te liggen. Tegelijkertijd is het belangrijk geen rapportcijfers weg te laten. Dus niet van een 6 meteen naar een 8 springen, maar ook de tussenliggende 7 geven indien van toepassing. Anders wordt een relatief klein verschil (bv. 6,9 versus 7,0) erg opgeblazen (in dit voorbeeld naar respectievelijk 6 en 8).

De formule om de gecorrigeerde inschrijfsom te berekenen, ziet er als volgt uit:

$$\epsilon_{\text{cor}} = \epsilon -/ - (K_1 * F_{K,1})$$

waarin ϵ_{cor} = gecorrigeerde inschrijfsom

ϵ = inschrijfsom

K_1 = beoordeling op kwaliteitscriterium 1 (rapportcijfer)

$F_{K,1}$ = vermenigvuldigingsfactor voor kwaliteitscriterium 1 (een bedrag in euro's)

De formule is onbeperkt uit te breiden met meerdere kwaliteitscriteria.

Een voorbeeld

De geraamde waarde van een opdracht is € 4.200.000,-. $F_{K,1}$ is € 75.000,-. Er zijn twee inschrijvingen gedaan:

	Prijs (€)	Beoordeling kwaliteit (K_1)
Inschrijver Anton BV	€ 4.000.000,-	7
Inschrijver Bert BV	€ 3.900.000,-	6

Dit leidt tot de volgende gecorrigeerde inschrijfsommen:

- Anton BV: € 4.000.000,- -/ - (7 * € 75.000,-) = € 3.475.000,-
- Bert BV: € 3.900.000,- -/ - (6 * € 75.000,-) = € 3.450.000,-.

In dit voorbeeld wint Bert BV de aanbesteding, omdat Anton BV zijn hogere prijs nét niet goedmaakt met een hogere kwaliteit van de inschrijving. De opdrachtgever gunt de opdracht aan Bert BV voor een bedrag van € 3.900.000,-. Let op: gunning vindt altijd plaats op basis van de werkelijke (ongecorrigeerde) inschrijfsom. De gecorrigeerde inschrijfsom dient alleen om de rangorde te bepalen.

Bij emvi is het van belang dat kwaliteit daadwerkelijk een prijsverschil kan goedmaken. Anders is alsnog sprake van verkapt gunnen op laagste prijs. Hoeveel prijsverschil ten minste moet kunnen worden goedge maakt om te kunnen spreken van emvi, ligt nergens vast. Het is contextafhankelijk. Als indicatie van de ondergrens zou 5% kunnen worden aangehouden, maar in sommige projecten zal dat (te) weinig zijn om echt op kwaliteit te sturen. Omgekeerd zijn er omstandigheden denkbaar dat het genoemde percentage hoog is.

Een voorbeeld

Een corporatie besteedt de bouw van appartementengebouw aan. Zij heeft daartoe door een architect een volledig bestek laten uitwerken. Van de opdrachtnemer heeft de corporatie geen andere verwachtingen dat dat hij de nieuwbouw conform het bestek op tijd oplevert. De corporatie heeft in haar beleid bepaald altijd te gunnen op basis van het gunningscriterium emvi. Zij heeft echter in dit geval moeite met het definiëren van kwaliteitsaspecten voor het gunningscriterium. Uiteindelijk vraagt zij de inschrijvers een plan van aanpak overlastbeperking

in te dienen, hoewel de corporatie weet dat de risico's dat de bouw tot overlast leidt in het betreffende project klein zijn. Het ligt voor de hand dat de corporatie dit kwaliteitsaspect niet al te zwaar laat meetellen in het gunningscriterium. Zij besluit dat het verschil tussen een beoordeling 6 en een beoordeling 9 (de spreiding die vaak voorkomt) 4% van de geschatte aanneemsom moet kunnen goedmaken.

Een tweede voorbeeld

Een corporatie besteedt het ontwerp en de bouw van appartementengebouw aan. Zij heeft daartoe een vraagspecificatie opgesteld. De locatie van het gebouw is bijzonder: midden in de autoluwe zone in het centrum van een grote stad, met een hoge dichtheid van woningen, winkels en kantoren. De corporatie is er alles aan gelegen om de relatie met de buurt goed houden, maar zij heeft in de vraagspecificatie zelf weinig eisen gedefinieerd hoe dat aan te pakken. De uitvoering is immers het specialisme van een aannemer. Verder vindt de corporatie het belangrijk hoe de flexibiliteit van het ontwerp wordt uitgewerkt. De doelgroep van de appartementen zijn starters, maar de corporatie wil in de toekomst telkens twee appartementen kunnen samenvoegen tot een groter appartement voor een andere doelgroep. Zij verwacht dat dit invloed zal hebben op het lange termijn rendement van haar investering. De corporatie beoordeelt de inschrijvingen daarom onder andere op overlastbeperking en flexibiliteit. Het ligt voor de hand dat de corporatie deze kwaliteitsaspecten relatief zwaar laat meetellen in het gunningscriterium. Zij besluit dat het verschil tussen een gemiddelde beoordeling 6 en een gemiddelde beoordeling 9 (alle aspecten opgeteld) 10% van de geschatte aanneemsom moet kunnen goedmaken.

Nader verklaard: hoeveel procent telt kwaliteit mee

Een veelgehoorde vraag is aanbestedingen is: hoeveel procent telt kwaliteit mee? Die vraag kan alleen worden beantwoord als de prijs van een inschrijving wordt uitgedrukt in een rapportcijfer. En dat is niet de voorkeursmethode, zoals hiervoor al is toegelicht. Stel dat prijs toch in een rapportcijfer is uitgedrukt. Dan gebeurt er dikwijls iets opmerkelijks: ondernemers zijn in de regel blij als kwaliteit zwaar meetelt. Logisch, want de meeste ondernemers onderscheiden zich liever op kwaliteit dan op prijs. Zij nemen bij de beantwoording vaak genoegen met percentages, bijvoorbeeld: kwaliteit 40%, prijs 60%. Het bijzondere is dat die percentages weinig zeggen. Minstens zo belangrijk is namelijk de spreiding van de cijfers binnen de subgunningscriteria prijs en kwaliteit. Als de cijfers voor prijs variëren van 2 tot 10 en de cijfers voor kwaliteit van 6 tot 8, dan telt de prijs zwaarder mee dan de indruk die op basis van het percentage wordt gewerkt.

Aanbeveling 4.7: gebruik de gunnen-op-waarde-methode waarbij het kwaliteitsverschil tot een fictief prijsvoordeel leidt.

Aanbeveling 4.8: reken vooraf meerdere scenario's door om te bepalen of de goede verhouding tussen prijs en kwaliteit in je formules zit.

Aanbeveling 4.9: zorgt dat ondernemers met de kwaliteit van hun inschrijving tenminste een redelijk prijsverschil kunnen goedmaken.

4.2 Inschrijving

De keuze voor een gunningscriterium heeft invloed op de documenten die ondernemers bij hun inschrijving moeten indienen. Eén document behoort eigenlijk altijd deel uit te maken van een inschrijving: het inschrijfbiljet. Bij een aanbesteding is het van belang dat alle ondernemers voldoen aan de vraag en dat hun inschrijvingen vergelijkbaar zijn. Door het aanvragen van vormvrije offertes ontstaat die situatie zelden, want dan verwoordt elke ondernemer zijn aanbod op een andere manier en hangt hij er zijn eigen voorwaarden onder. Om uniformiteit en vergelijkbaarheid te krijgen, is het aan te raden ondernemers te laten inschrijven met een inschrijfbiljet dat de corporatie beschikbaar stelt. Inschrijvers voegen aan het biljet alleen hun naam en adresgegevens en hun prijs toe. Er is geen ruimte voor uitzonderingen, uitsluitingen, aanvullende bepalingen e.d.

Aanbeveling 4.10: laat ondernemers geen offertes maken, maar laat hen verplicht inschrijven met een inschrijfbiljet.

Nader verklaard: voorbeeld van een inschrijfbiljet

INSCHRIJFBILJET

..... (projectnaam)

De hierna te noemen inschrijver: (statutaire naam)

gevestigd aan de (straat)

postcode

te (plaats)

KVK-nummer

verklaart zich door ondertekening van dit inschrijfbiljet, zonder voorbehoud, bereid de uitvoering van (naam of zeer korte beschrijving van de opdracht) aan te nemen voor een bedrag ('de hoofdsom'), de omzetbelasting daarin niet begrepen, van:

€ (zegge euro)

De ter zake verschuldigde omzetbelasting bedraagt:

€ (zegge euro)

De inschrijver verklaart deze inschrijving te doen met inachtneming van:

-
-
- (documenten waarop de inschrijving is gebaseerd)

De inschrijver verklaart de volgende bijlagen te hebben toegevoegd aan dit inschrijfbiljet.

Omschrijving bijlagen	Bijgevoegd
Bijlage 1: (naam bijlage)	ja / nee
Bijlage 2: (naam bijlage)	ja / nee

De inschrijver verklaart dat deze inschrijving geldig is tot en met (datum).

Gedaan te (plaats)

op (datum)

door (naam en voorletters)
die (naam bedrijf)
ter zake van deze inschrijving rechtsgeldig vertegenwoordigt.

..... (handtekening)

Indien een corporatie het gunningscriterium emvi of kwaliteit kiest, bestaat de inschrijving niet alleen uit een inschrijvingsbiljet, maar ook uit documenten van de ondernemers op basis waarvan de corporatie de kwaliteit van de inschrijving beoordeeld. Welke documenten de ondernemers moeten indienen, hangt helemaal af van de uitwerking van het gunningscriterium. Enkele willekeurige voorbeelden van dergelijke kwaliteitsdocumenten zijn een plan van aanpak overlastbeperking, een planning en een veiligheidsplan.

5 Begrippenlijst

Aanbestedende dienst entiteit die geheel of althans in meerderheid in handen is van de overheid en op wie de Aanbestedingswet van toepassing is

Aanbesteding procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en ondernemers vraagt hiervoor een inschrijving in te dienen

Aanbestedingsplatform software die doorgaans toegankelijk is via het internet en dient ter uitwisseling van informatie tussen opdrachtgever en ondernemers in het kader van een aanbestedingsprocedure

Aanbestedingsprocedure zie aanbesteding

Aanbestedingsreglement Werken Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW), een nadere uitwerking van de Aanbestedingswet specifiek bedoeld voor het aanbesteden van opdrachten onder de Europese drempels

Aanbestedingswet Aanbestedingswet 2012, de Nederlandse wet ter implementatie van de Europese richtlijnen inzake procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten

Aanmelding verzoek van een gegadigde om deel te mogen nemen aan de gunningsfase van een aanbesteding

ARW 2012 zie Aanbestedingsreglement Werken

Bankgarantie contract waarin een bank zich zelfstandig verplicht ('garant staat') om een bedrag aan een begunstigde te betalen

Beroepsbevoegdheid categorie van geschiktheidseisen die erop toezien dat een ondernemer op grond van wetgeving bevoegd is om bepaalde werkzaamheden uit te voeren

Best Value Procurement zie prestatie-inkoop

Bestek gedetailleerde beschrijving van de behoefte van een opdrachtgever, meestal gebruikt in relatie tot een traditionele bouworganisatievorm, waarbij de oplossingen door c.q. namens de opdrachtgever zijn uitgewerkt

Bewijsmiddel schriftelijk bewijsstuk waaruit blijkt dat een ondernemer aan een bepaalde eis voldoet

Bouworganisatievorm wijze waarop een opdrachtgever en ondernemer(s) samenwerken en taken, rollen, verantwoordelijkheden, invloed, bevoegdheden, aansprakelijkheden en risico's verdelen

Combinatie samenwerkingsverband van ondernemers

Concerngarantie garantie van een concern dat de dochteronderneming haar verplichtingen, die voortvloeien uit een overeenkomst, na zal komen en de moeder dat zo nodig zelf zal doen

Dienst alle opdrachten die geen werk of levering zijn

Doorselecteren stap in de selectiefase die tot doel heeft het aantal ondernemers dat wordt uitgenodigd voor deelname aan de gunningsfase te beperken

Drempelbedrag waarde waarboven een bepaald type aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden

Eigen Verklaring zie Uniforme Eigen Verklaring

Emvi economisch meest voordelige inschrijving ofwel de inschrijving die op grond van criteria die toezien op de prijs én de kwaliteit als gunstigste wordt beoordeeld

Europese aanbesteding aanbesteding waarop de Aanbestedingswet van toepassing is en waarvan de geraamde waarde hoger is dan een bepaald drempelbedrag, waardoor de opdrachtgever gehouden is de aanbesteding kenbaar te maken aan ondernemers in de gehele Europese Unie

Evaluatiegesprek gesprek na afloop van een processtap in een aanbesteding dat tot doel heeft de ervaring van ondernemer met, en hun mening over, de aanbesteding in brede zin te achterhalen teneinde daarmee toekomstige aanbestedingen mogelijk nog beter te maken

Financiële en economische draagkracht Categorie van geschiktheidseisen die toezien op de financiële status waarin een ondernemer verkeert

Gegadigde ondernemer of samenwerkingsverband van ondernemers die een aanmelding heeft gedaan in het kader van een aanbesteding

Gelijke behandeling hoofdbeginsel van aanbesteden dat erop toeziet dat alle ondernemers op dezelfde wijze worden behandeld en dat kenmerken die er niet toe doen geen rol spelen

Geschiktheidseis eis waarmee een opdrachtgever toetst of een ondernemer geschikt is om een bepaalde opdracht uit te voeren.

Geselecteerde gegadigde gegadigde die is uitgenodigd voor deelname aan de gunningsfase

Gids proportionaliteit richtsnoer op grond van de Aanbestedingswet dat een nadere uitwerking bevat van het proportionaliteitsbeginsel

Gunnen op waarde systematiek in een emvi-aanbesteding waarbij de kwaliteit van een inschrijving wordt uitgedrukt in een fictief prijsvoordeel

Gunningsbesluit definitief besluit dat de opdrachtgever heeft genomen – meestal na afloop van een bezwaartermijn – om de opdracht aan een bepaalde ondernemer te gunnen

Gunningscriterium criterium dat in de gunningsfase van een aanbesteding wordt gebruikt om aan te geven wat een opdrachtgever belangrijk vindt en vast te stellen aan welke ondernemer de opdracht wordt gegund

Gunningsfase fase in een aanbestedingsprocedure waarin geselecteerde gegadigden een inschrijving indienen voor de uitvoering van een opdracht

Inschrijver (geselecteerde) gegadigde die een inschrijving heeft gedaan

Inschrijving aanbod van inschrijver voor het uitvoeren van een opdracht

Kerncompetentie competentie die voor een ondernemer essentieel is om een opdracht goed te kunnen uitvoeren

Klachtenmeldpunt persoon bij wie ondernemers zich kunnen melden indien zij een klacht hebben over een aanbesteding die de opdrachtgever van die aanbesteding niet wegneemt

Levering categorie opdrachten die aankoop, huur, lease en huurkoop van producten omvatten waarbij de werkzaamheden die op locatie moeten worden uitgevoerd voor het aanbrengen en installeren relatief beperkt zijn

Longlist lijst met namen van ondernemers die mogelijk geschikt zijn voor de uitvoering van een opdracht in een onderhandse procedure

Marktconsultatie proces waarbij een opdrachtgever voorafgaand aan de start van een aanbesteding informatie over de voor de opdracht relevante markt inwint bij ondernemers

Nota van inlichtingen document in een aanbesteding waarin de opdrachtgever vragen verzamelt die ondernemers hebben gesteld en deze collectief beantwoordt, meestal op een manier zodat voor ondernemers niet zichtbaar is welke ondernemer de betreffende vragen heeft gesteld

Objectiviteit hoofdbeginsel van aanbesteden dat erop toeziet of een besluit tot stand komt op basis van feiten en niet wordt beïnvloed door eigen gevoel en/of vooroordelen

Onderhandse procedure aanbestedingsprocedure waarbij de opdrachtgever niet vooraf aan de hele markt bekend maakt dat zij een opdracht wenst te plaatsen, maar zelf de partij(en) selecteert aan wie zij vraagt een inschrijving te doen

Openbare procedure aanbestedingsprocedure waarbij de opdrachtgever vooraf aan de hele markt bekend maakt dat zij een opdracht wenst te plaatsen en de hele markt in de gelegenheid stelt een inschrijving te doen

Overlegprocedure aanbestedingsprocedure die wordt gekenmerkt door één-op-één-overleggen tussen opdrachtgever en geselecteerde gegadigden

Past performance prestatie die een ondernemer in het verleden heeft geleverd en die, in het kader van aanbesteden, wordt meegewogen in een procedure

Prestatie-inkoop inkoopmethodiek waarbij de inschrijvingen worden gewaardeerd volgens het

principe dat de meeste waarde moet worden verkregen voor de laagste prijs

Private partij entiteit die niet of althans niet volledig in handen is van de overheid en op wie de Aanbestedingswet niet van toepassing is

Procedure met voorselectie aanbestedingsprocedure waarbij de opdrachtgever vooraf aan de hele markt bekend maakt dat zij een opdracht wenst te plaatsen en de hele markt in de gelegenheid stelt zich de kwalificeren om vervolgens een kleiner aantal ondernemers in tweede fase een inschrijving te laten doen

Professioneel opdrachtgeverschap de wijze van organiseren werkzaamheden c.q. aansturen van opdrachten op een zodanige manier dat doelmatigheid, betrouwbaarheid en transparantie zijn gewaarborgd; de belangen van alle betrokkenen zorgvuldig worden afgewogen; en een goede kwaliteit wordt gerealiseerd voor een redelijke prijs

Proportionaliteit hoofdbeginsel van aanbesteden dat erop toeziet dat eisen en voorwaarden in redelijke verhouding staan tot de opdracht

Raamovereenkomst overeenkomst tussen een opdrachtgever en één of meerdere ondernemers die bedoeld is voor het plaatsen van een reeks toekomstige opdrachten

Referentieproject een eerder uitgevoerde opdracht die een ondernemer indient om zijn technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid aan te tonen en/of in het kader van een geschiktheidseis of selectie criterium

Schouwing bezoek van (geselecteerde) gegadigden aan de locatie waar de opdracht zal moeten worden uitgevoerd

Selectiebesluit definitief besluit dat de opdrachtgever heeft genomen om een aantal ondernemers te selecteren voor deelname aan de gunningsfase

Selectie criterium criterium dat een opdrachtgever gebruikt om het aantal ondernemers te beperken indien teveel ondernemers voldoen aan de geschiktheidseisen

Selectiefase fase in een aanbestedingsprocedure waarin de opdrachtgever ondernemers op basis van de kenmerken van hun onderneming selecteert voor deelname aan de gunningsfase

Shortlist lijst met namen van ondernemers die een opdrachtgever wenst uit te nodigen voor het doen van een inschrijving in een onderhandse procedure

Subgunningscriterium nadere uitwerking van een gunningscriterium

Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid categorie van geschiktheidseisen die toezien op de kennis en ervaring van een ondernemer

Transparantie hoofdbeginsel van aanbesteden dat erop toeziet dat eisen, voorwaarden en besluitvormingsprocessen inzichtelijk en eenduidig zijn, en dat besluiten op basis van objectieve criteria plaatsvinden en goed worden gemotiveerd

Uitsluitingsgrond omstandigheid die ertoe leidt dat een ondernemer die in die omstandigheid verkeert, niet wordt toegelaten tot (het vervolg van) een aanbestedingsprocedure

Uniforme Eigen Verklaring standaardverklaring die ondernemers in de selectiefase van een aanbesteding mede gebruiken om een aanmelding te doen. De Uniforme Eigen verklaring wordt naar verwachting in de loop van 2016 vervangen door het Uniform Europees Aanbestedingsdocument.

Verificatiegesprek gesprek na indiening van de inschrijvingen dat als doel heeft vragen die eventueel bij de opdrachtgever zijn gerezen op basis van de inschrijving te verduidelijken en na te gaan of de beoogde winnaar van de aanbesteding de opdracht in alle onderdelen goed heeft begrepen

Voornemen tot gunning intentie die de opdrachtgever bekend maakt om de opdracht aan een bepaalde ondernemer te gunnen en waarover andere ondernemers gedurende een bepaalde termijn vragen over kunnen stellen c.q. bezwaar tegen kunnen aantekenen

Vraagspecificatie beschrijving van de behoefte van een opdrachtgever, meestal gebruikt in relatie tot een geïntegreerde bouworganisatievorm, waarbij de oplossingen vaak nog niet door of namens de

opdrachtgever zijn uitgewerkt

Voorlopige selectie intentie die de opdrachtgever bekend maakt om een aantal ondernemers te selecteren voor deelname aan de gunningsfase en waarover andere ondernemers gedurende een bepaalde termijn vragen over kunnen stellen c.q. bezwaar tegen kunnen aantekenen

Werk categorie opdrachten die bestaan uit het geheel van bouwkundige en civieltechnische werken, waarbij de werkzaamheden die op locatie moeten worden uitgevoerd voor het aanbrengen en installeren omvangrijk zi

vereniging van
woningcorporaties



Aedes vereniging van woningcorporaties Publicaties

Postbus 29121, 2509 AC Den Haag

088 233 37 00

E-mail publicaties@aedes.nl