

Professioneel aanbesteden

Transparantie, lagere kosten en meer kwaliteit

compact

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 3 |
| 1 Inleiding: aanbesteden door corporaties | 5 |
| 2 De voor- en nadelen van aanbesteden | 7 |
| Praktijkvoorbeeld: Aanbesteden bij Vivare leidt tot <i>lean</i> werken | 12 |
| 3 Noodzakelijke voorwaarden van goed aanbesteden | 15 |
| 4 Een geschikte aanbestedingsprocedure kiezen | 19 |
| Praktijkvoorbeeld: Accolade behaalt 10 tot 20 procent voordeel met aanbesteden | 28 |
| 5 Het aanbesteden van werken in praktijk | 32 |
| Praktijkvoorbeeld: Wonion daagt met aanbesteden uit tot innovatie | 38 |
| 6 Juridische context | 42 |

Voorwoord

Professioneel aanbesteden door corporaties is actueel en in ontwikkeling. Met aanbesteden kunnen immers financiële middelen doelmatig worden ingezet. Maar de ontwikkelingen in aanbesteden leveren ook nieuwe (juridische) vragen op. Deze Compact wil daarop antwoord geven.

Aanbesteden is een manier om professioneel opdrachten in de markt te zetten en hiermee concurrentie op te wekken. Dit kan het meest geschikte product tegen de meest gunstige prijs opleveren. Steeds vaker wordt op basis van kwaliteit aanbesteed. Via innovatieve vormen van aanbesteden zoeken corporaties samen met de rest van de keten naar nieuwe wegen om duurzame oplossingen, lagere kosten en meer kwaliteit te realiseren. Gedreven door de voordelen van aanbesteden stellen steeds meer corporaties hun eigen aanbestedingsbeleid vast. De juridische kaders veranderen daarbij echter regelmatig.

Niet iedereen is enthousiast over aanbesteden. Aanbesteden is niet eenvoudig en pakt in de praktijk wel eens verkeerd uit. Opdrachtgevers wijzen op ingewikkelde en inflexibele procedures die door Europa worden opgelegd. Voor een deel is dit terecht. Aedes heeft bij de Europese Commissie gepleit voor het verhogen van drempelwaarden en het wegnemen van obstakels die innovatieve vormen van aanbesteden bemoeilijken. Ook heeft Aedes gewezen op de hoge kosten van aanbestedingsprocedures.

Maar er is ook koudwatervrees. Toch kunnen opdrachtgevers met een goede voorbereiding vaak prima met de procedures uit de voeten, zo blijkt uit onderzoek. De opdrachtgever zal dus van tevoren helder moeten hebben vanuit welke doelstelling hij handelt en de bijpassende aanbestedingsstrategie en -procedure vooraf goed moeten doordenken. Ook softere aspecten als openheid en vertrouwen worden steeds belangrijker bij (innovatief) aanbesteden. Dit alles vraagt om professioneel opdrachtgeverschap, een onderwerp dat bij Aedes hoog op de agenda staat.

Deze Compact biedt ingrediënten voor corporaties die hun aanbestedingsbeleid verder willen professionaliseren. De focus ligt op het aanbesteden van werken. De publicatie bespreekt eerst de voor- en nadelen van aanbesteden. Vervolgens komen de voorwaarden voor professioneel aanbesteden aan bod en worden de verschillende procedures kort toegelicht. Ook juridische aandachtspunten en praktische tips voor aanbesteden ontbreken niet. Tot slot biedt deze Compact inspirerende interviews met corporatieprofessionals, die veel ervaring hebben met hun aanbestedingsbeleid en vernieuwende vormen van aanbesteden. De Compact eindigt met de relevante juridische context van het aanbesteden.

Ik hoop dat Aedes met deze Compact een stimulans geeft aan professioneel aanbesteden in de sector. Ik wens u veel inspiratie toe bij het lezen. ■

Jan Boeve
algemeen directeur

Inleiding: aanbesteden door corporaties

1

Aanbesteden is een georganiseerde manier van inkopen, waarbij een opdrachtgever meerdere partijen in de gelegenheid stelt een aanbieding te doen. Woningcorporaties zijn niet aanbestedingsplichtig, maar krijgen toch steeds meer te maken met aanbesteden.

Sommige opdrachtgevers zijn door hun aard verplicht hun opdrachten aan te besteden. Denk bijvoorbeeld aan overheden zoals provincies en gemeenten, maar ook universiteiten of academische ziekenhuizen zijn aanbestedingsplichtig. De laatste jaren worden aanbestedingen echter ook steeds vaker gebruikt door opdrachtgevers die niet verplicht zijn aan te besteden. Zij kiezen er vrijwillig voor bepaalde opdrachten via een aanbesteding in de markt te zetten. Een aanbesteding is namelijk hét middel bij uitstek om concurrentie op de markt op te wekken. Hierdoor kunnen opdrachtgevers de beste prijs-kwaliteitverhouding voor hun specifieke opdracht krijgen. Tegelijkertijd biedt een aanbesteding ook voor opdrachtnemers kansen. Een aanbesteding zorgt er immers voor dat potentieel geschikte opdrachtnemers een gelijke kans hebben om een opdracht te verkrijgen. Er is geen sprake van favoritisme of willekeur.

Woningcorporaties zijn niet aanbestedingsplichtig. Ze zijn dan ook vrij te bepalen hoe ze hun opdrachten in de markt zetten. De meeste opdrachten gaan ze onderhands aan met opdrachtnemers. Toch krijgen corporaties regelmatig, direct of indirect, met verplichte of vrijwillige aanbestedingen te maken. Bijvoorbeeld bij het realiseren van maatschappelijk vastgoed of een projectontwikkeling met de gemeente. Ook zijn er corporaties die vrijwillig (een deel van) hun opdrachten aanbesteden. In tijden waarin de investeringscapaciteit van corporaties onder druk staat, kan aanbesteden zorgen voor duurzame oplossingen, lagere kosten en meer kwaliteit.

In de corporatiesector is aanbesteden dan ook in ontwikkeling. Corporaties stellen hierbij steeds vaker hun eigen aanbestedingsbeleid vast. Deze Compact biedt hiervoor praktische handvatten. Ook beschrijft de publica-

tie belangrijke uitgangspunten en juridische kaders. Onjuist aanbesteden kan namelijk gevolgen hebben. In het ergste geval kan een al gesloten overeenkomst door de rechter worden vernietigd. Hier geldt dus absoluut het adagium: 'voorkomen is beter dan genezen'. ■

Dit hoofdstuk is geschreven door Femke Rasenberg, advocaat Boekel De Nerée N.V.

De voor- en nadelen van aanbesteden

2

Woningcorporaties mogen – op enkele uitzonderingen na – zelf bepalen hoe zij hun opdrachten in de markt zetten. Deze vrijheid biedt hen de kans hun inkoopmethoden te optimaliseren. Corporaties kunnen een eigen aanbestedingsbeleid vaststellen, waarin ze aangeven welke opdrachten ze via een aanbesteding in de markt zetten en welke opdrachten ze op een andere manier vergeven. Maar wat zijn de voor- en nadelen van een aanbesteding?

VOORDELEN AANBESTEDING

Een aanbesteding biedt opdrachtgevers en opdrachtnemers een aantal voordelen.

Een aanbesteding vergroot het marktaanbod en biedt geschikte opdrachtnemers gelijke kansen

De corporatie kan zich met een aanbesteding breed op de markt oriënteren. Een aanbesteding bevordert opdrachtgevers immers af te wijken van de bekende huisleveranciers. Dit maakt de kans op de beste match tussen opdrachtgever en opdrachtnemer groter.

Een aanbesteding zorgt voor een lagere prijs of betere prijs-kwaliteitverhouding

Een aanbesteding is hét middel bij uitstek om concurrentie op de markt te stimuleren. Een optimale marktwerking is van invloed op het te behalen resultaat. Meestal daalt door een aanbesteding namelijk de aangeboden prijs of wordt een betere prijs-kwaliteitverhouding bereikt.

Een aanbesteding stimuleert innovatieve oplossingen

Opdrachtnemers kunnen via een aanbesteding worden uitgedaagd om innovatieve alternatieven te bieden voor de meer standaard oplossingen die de opdrachtgever zelf in gedachten had. Verschillende aanbestedingsprocedures bieden daartoe mogelijkheden.

Aanbesteden bevordert de transparantie in de manier waarop opdrachten worden vergeven

Een aanbesteding dwingt goed na te denken over vraag en aanbod

Een aanbesteding dwingt opdrachtgever én opdrachtnemer scherp te zijn. De opdrachtgever wordt verplicht vooraf goed en breed na te denken over zijn visie, de gewenste resultaten en te toetsen criteria. Deze voorbereiding vergroot de kans op het vinden van de juiste opdrachtnemer voor de opdracht. De opdrachtgever weet nu immers precies wat voor soort opdrachtnemer hij wenst voor zijn specifieke opdracht. Aan de andere kant noodzaakt een aanbesteding opdrachtnemers een doordacht, zorgvuldig en helder aanbod neer te leggen. Er zijn immers meerdere kapers op de kust.

Een aanbesteding helpt opdrachtgevers bij 'professioneel opdrachtgeverschap'

Een professioneel opdrachtgever zorgt onder meer voor een transparante en open besluitvorming. Om hierover verantwoording te kunnen afleggen, moeten de behaalde resultaten meetbaar en controleerbaar zijn. Een aanbesteding draagt naar zijn aard bij aan professioneel opdrachtgeverschap. Alle geschikte opdrachtnemers maken een gelijke kans de opdracht te verkrijgen. De schijn van vriendjespolitiek of persoonlijke voorkeuren wordt vermeden. Aanbesteden bevordert de transparantie in de manier waarop opdrachten worden vergeven. Bij een Europese aanbesteding wordt bijvoorbeeld de offerteaanvraag via een aankondiging in het publicatieblad van de EG bekendgemaakt, zodat alle potentiële opdrachtnemers zich vanzelf aanmelden. Opdrachtnemers maken hierdoor kans een markt te betreden die anders gesloten zou blijven.

Een aanbesteding kan signalen opleveren van kartelafspraken

Woningcorporaties kunnen door verdachte reacties op hun aanbestedingen (zoals biedpatronen, prijs en gedrag) op het spoor worden gezet van schadelijke kartelafspraken tussen leveranciers. De Nederlandse Mededin-

gingsautoriteit (NMa) geeft advies hoe u samenspanning kunt herkennen en voorkomen.¹

NADELEN AANBESTEDING

Naast voordelen kent een aanbesteding ook nadelen. Sommige daarvan zijn terecht, andere zijn eerder vooroordelen dan nadelen.

Een aanbesteding beperkt de handelingsvrijheid van opdrachtgever

Een aanbesteding is een gereguleerde inkoopprocedure. De handelingsvrijheid van een opdrachtgever wordt daardoor ingeperkt. De opdrachtgever zal zich immers aan de vastgestelde ‘spelregels’ moeten houden. Zo moet hij bijvoorbeeld voorzichtig zijn met het een-op-een communiceren met bepaalde potentiële opdrachtnemers en mag hij de aanbesteding niet naar een specifieke opdrachtnemer toeschrijven. Ook mag de opdrachtgever bij een aanbesteding tussentijds de gestelde eisen niet veranderen. De opdrachtgever zal altijd transparant, objectief en niet-discriminerend moeten werken.

Een aanbesteding is een papierwinkel

De afgelopen jaren is de aanbestedingspraktijk steeds meer juridisch geworden. Bij een aanbesteding volgen opdrachtgevers en opdrachtnemers nauwgezet of de regels juist worden nageleefd. Hierdoor zijn sommige aanbestedingen verworden tot papierwinkels en komen (juridische) geschillen steeds vaker voor. Deze ontwikkeling kan echter een halt worden toegeroepen. De regelgeving laat namelijk voldoende ruimte voor maatwerk. Een opdrachtgever bepaalt grotendeels zelf of en zo ja, in welke mate hij zijn aanbesteding ‘dicht timmert’. Hoe minder ruimte een opdrachtgever laat, hoe eerder opdrachtnemers verhaal zullen halen wanneer ze een misstand vermoeden. Een aanbesteding is een middel om de juiste opdrachtnemer te selecteren en geen doel op zich.

De opdrachtgever mag de aanbesteding niet naar een specifieke opdrachtnemer toeschrijven

¹ Zie de NMa-brochure *Bid-rigging - Herkennen en voorkomen van samenspanning bij inkooptrajecten* (juni 2010), te downloaden op nma.nl.

Een aanbesteding duurt lang

Een aanbesteding verplicht opdrachtgevers bepaalde minimumtermijnen in acht te nemen. Hierdoor wordt een aanbesteding als tijdrovend ervaren. De te hanteren termijnen zijn op het eerste gezicht inderdaad lang. In de praktijk blijken deze termijnen echter hard nodig te zijn voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Er zijn bovendien mogelijkheden om de vastgestelde termijnen te verkorten, bijvoorbeeld via een elektronische aanbesteding. De termijnen bieden leveranciers dus voldoende tijd om daadwerkelijk een verantwoorde en kwalitatief hoogwaardige offerte uit te brengen. Hierbij is elke opdrachtgever gebaat.

Een aanbesteding is kostbaar

Het organiseren van en deelnemen aan een aanbesteding kost geld. Opdrachtgevers hebben uitvoeringskosten, terwijl deelnemende ondernemingen aanzienlijke administratieve lasten moeten accepteren. De kosten kunnen zo hoog oplopen dat het kleine ondernemingen weerhoudt aan een aanbesteding deel te nemen. Opdrachtgevers kunnen de deelnamekosten zo beperkt mogelijk houden door bijvoorbeeld niet te overvragen.

Een aanbesteding verhindert ervaringen uit het verleden mee te laten wegen

Bij de keuze van een nieuwe opdrachtnemer willen opdrachtgevers soms de eerdere prestaties van potentiële opdrachtnemers een rol laten spelen. Begrijpelijkerwijs geven ze daarbij de voorkeur aan eigenschappen van opdrachtnemers met wie ze in het verleden prettig hebben samengewerkt. Opdrachtnemers met wie opdrachtgevers een negatieve ervaring hebben, selecteren ze liefst niet. Binnen een aanbestedingsprocedure is het echter niet evident dergelijke opdrachtnemers op voorhand voor te trekken of uit te sluiten. Vaak wordt dan een beroep gedaan op het te respecteren gelijkheidsbeginsel.

Hetzelfde geldt overigens voor het vastleggen van andere specifieke voorkeuren, zoals het beperken van potentiële gegadigden tot ondernemers in de eigen regio of het voorschrijven van één bepaald merk. Ook hierin zijn opdrachtgevers binnen een aanbestedingsprocedure beperkt.

Dit nadeel weerhoudt sommige opdrachtgevers van een (onverplichte) aanbesteding. Er komt echter steeds meer (juridische) ruimte om in elk

geval de ‘past performance’ van een opdrachtnemer een rol te laten spelen in een aanbesteding. Enkele grote opdrachtgevers (onder meer Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst en ProRail) ontwikkelen momenteel een instrument om de ‘performance’ van opdrachtnemers te meten. Betoogd wordt dat binnen een aanbesteding rekening mag worden gehouden met de uitkomst van deze metingen, mits objectief vastgesteld, proportioneel, niet-discriminatoir en waarbij de rechtsbescherming is gewaarborgd.

EIGEN INKOOPBELEID ONTWIKKELEN

Een aanbesteding biedt corporaties diverse voordelen. Het helpt het inkopen te vergemakkelijken en de kwaliteit van opdrachtnemers en hun offertes op een kwalitatief hoger niveau te brengen. Het is een transparant proces waarbij gelijkheid en proportionaliteit worden gewaarborgd. Vanuit dit perspectief kan een vrijwillige aanbesteding dan ook slechts worden toegejuicht. Toch is een aanbesteding niet altijd de meest aangewezen inkoopmethode. Bij relatief kleine opdrachten of specialistische opdrachten met een gering aantal marktpartijen zouden de kosten van een aanbesteding mogelijk beter worden bespaard.

Corporaties kunnen hun manier van inkoop tegen het licht houden en een eigen inkoopbeleid ontwikkelen, waarbij ze vaststellen welke opdrachten zich lenen voor een aanbesteding en welke opdrachten ze anders in de markt zetten. De interviews in de kaders in deze Compact gaan onder andere in op hoe corporaties in de praktijk omgaan met hun inkoop- en aanbestedingsbeleid. ■

Dit hoofdstuk is geschreven door Femke Rasenberg, advocaat Boekel De Nerée N.V.

Er is steeds meer ruimte om ‘past performance’ van opdrachtnemer mee te nemen in een aanbesteding

AANBESTEDEN BIJ VIVARE LEIDT TOT LEAN WERKEN

WONINGCORPORATIE VIVARE, MET 24.000 WONINGEN ACTIEF IN ZES GEMEENTEN IN EN RONDOM ARNHEM, HEEFT VOOR 2010-2012 EEN EIGEN AANBESTEDINGSBELEID OPGESTELD. DOEL VAN HET AANBESTEDEN IS VOORAL HET DOELMATIG INZETTEN VAN HAAR FINANCIËLE MIDDELEN.

Vivare ziet aanbesteden als het op een efficiënte en effectieve wijze doorlopen van de stappen specificeren, selecteren en contracteren, rekening houdend met integriteit en non-discriminatie. Door middel van gunning wordt de opdracht aan een van de inschrijvers verleend.

WAAROM AANBESTEDEN?

Waarom kiest Vivare voor aanbesteding? Marco Bloem, inkoopcoördinator bij Vivare: 'Corporaties hebben steeds meer aandacht voor inkoop en aanbesteden. Dit komt onder meer door de toenemende aandacht voor corporate governance. Ook kan een eenduidig inkoopproces tot aanzienlijke besparingen leiden.' Vivare erkent hiermee het belang van een actueel inkoop- en aanbestedingsbeleid. Thema's genoemd in de ondernemingsstrategie van Vivare als duurzaam, maatschappelijk ondernemen en woonlasten maken het belang hiervan alleen maar groter. 'Het beleidsplan *Inkoop Vivare pakt aan!* geeft richting aan deze thema's. Door een geformaliseerd inkoop- en aanbestedingsbeleid geven we de kaders aan waarbinnen we de inkoopfunctie moeten uitvoeren zodat we onze middelen integer en doelmatig kunnen inzetten en daarmee recht doen aan onze ondernemingsstrategie.'

AANBESTEDINGSBELEID 2010-2012

Voor de periode 2010-2012 is het aanbestedingsbeleid vastgelegd in genoemd beleidsplan. 'Dat plan bevat praktische handvatten die we in de inkoop- en aanbestedingsprocedure kunnen benutten', vertelt Bloem. 'Door zo veel mogelijk standaarddocumenten en processen te gebruiken, faciliteren we een professionele samenwerking tussen medewerkers van Vivare en externe leveranciers. Hierbij stimuleren we zo veel mogelijk het ondernemerschap van de medewerkers, zonder daarbij het beleid uit het oog te verliezen.' Het beleidsplan is tot stand gekomen door gebruik te maken van de geldende theorie, gesprekken met inkopers van andere corporaties en instellingen, en met collega's van Vivare dwars door de organisatie heen, zoals contractbeheerders, teamleiders, (staf)managers, bedrijfsleiders

en directeuren. Ook is gebruik gemaakt van aanwezige documenten en beschreven werkwijzen die bij Vivare beschikbaar waren.

‘Na het opstellen van een inkoop- en aanbestedingsbeleid is een implementatieplan opgesteld, voor dezelfde periode. Hierdoor kreeg het beleid handen en voeten en werden acties vanuit de ondersteunende processen en inkooppakketten benoemd en uitgezet in de tijd.’

AFWEGINGEN WEL OF NIET AANBESTEDEN

Wanneer besteedt Vivare wel en wanneer niet aan? ‘Daarvoor hebben we interne inkooprichtlijnen zoals drempelbedragen bepaald. Deze zijn bedoeld als hulpmiddel. De keuze voor wel of niet aanbesteden hangt ook af van regelgeving, of we innovaties uit de markt willen halen, het soort product en de marktsituatie. We hebben in ons aanbestedingstraject inmiddels al flink wat stappen gezet in contractenregister, longlistbeheer, inkoopanalyses, verankering van het inkoopproces en het werken in partnerships’, aldus Bloem.

EEN AANBESTEDING VOOR BLAUWE WEIDE

Een bijzondere aanbesteding door Vivare was die voor het herstructureeringsproject De Blauwe Weide. Vivare wil voor haar klanten woningen ontwikkelen met extra waarde, die ook in de toekomst aansluiten op de markt én die betaalbaar blijven. Dat vraagt om een nieuwe aanpak van bouwprojecten. Slim, open en eerlijk samenwerken staat daarbij voorop. De manieren om dit te realiseren zijn ketenintegratie en lean-technieken² (betere informatieoverdracht, goed vastleggen, zichtbaar maken en bewaken van doelen).

Zo’n nieuwe aanpak staat of valt met de partners. Vivare schreef een openbare aanbesteding uit en vroeg de 38 geïnteresseerde partijen naar hun opvattingen over ketenintegratie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en *lean*. Zo bleven er drie kandidaten over om mee in gesprek te gaan. De aannemers en hun bouwkundig team maakten kennis met het projectteam van Vivare en de architect. Tijdens deze dialoogronde werd de vraag van Vivare en haar doelstellingen voor het project samen scherp gesteld. Vervolgens kregen de partijen, op basis van een vaststaand budget, de kans

² Lean is het Engelse woord voor slank. Lean werken is een managementfilosofie die erop is gericht om verspillingen, zaken die geen toegevoegde waarde leveren, te elimineren. De methode is afkomstig van de Japanse autofabrikant Toyota. Door de ‘slanke productie’ zou de kwaliteit van het product omhoog en de kosten omlaag gaan, wat leidt tot een verbetering van het bedrijfsresultaat.

een aanbod op maat te schrijven. Hegeman Bouwgroep Almelo bleek over de beste papieren te beschikken met de inzet van het ketenintegratiesysteem ICB.

Een tip van Vivare: 'Zorg ervoor dat de juiste interne personen bij dit proces betrokken worden en blijf je continu afvragen of je voldoende informeert aan en communiceert met betrokkenen en belanghebbenden in- en extern. Laat de organisatie zien waarmee je bezig bent. Door de juiste personen op tijd mee te nemen in dit traject, kunnen besluiten snel worden genomen.'

BREED RAAMCONTRACT NIET-PLANMATIG ONDERHOUD EN REGIEWERKZAAMHEDEN

De bouwsector verandert in hoog tempo. Aannemers worden meer en meer uitgedaagd tot innovatieve oplossingen en verreгаande samenwerking.

Waar voorheen kosten en winstmarge de prijs bepaalden, wordt nu de prijs bepaald door de markt en de winst door reductie van verspilling. Ook de klant komt hierbij steeds meer in het vizier. Allemaal ontwikkelingen die ook hun effect hebben op het niet-planmatig onderhoud en regiewerkzaamheden. Voor Vivare reden de huidige contracten voor niet-planmatig onderhoud (NPO) beter te bekijken.

Vivare heeft eerst met een inkoopteam een programma van eisen opgesteld dat samen met het vast taken- en prijzenboek kon worden vertaald naar het nieuw te vormen raamcontract. Via een officiële aanbesteding is het nieuwe raamcontract aangeboden aan alle NPO-aannemers, waarmee Vivare samenwerkte. Nadat alle aannemers dit jaarcontract hadden getekend, was de basis gelegd voor de dialoog. Na enkele bijeenkomsten praat nu iedereen vrijuit en hebben enkele aannemers al serieuze stappen gezet richting *lean* werken. Zij zijn met hun medewerkers en de achterliggende keten in gesprek met als resultaat een snellere doorlooptijd, minder kosten en een goede kwaliteit. Voor het eind van 2011 zal een selectie uit deze aannemers plaatsvinden op basis van prestaties geleverd onder het nieuwe raamcontract.

Tip van Vivare: 'Ga praten met collega-corporaties, spreek ervaringsdeskundigen en ga aan de slag. Doe alleen dat wat haalbaar is voor je organisatie. Wees niet bang om langzaam voorwaarts te gaan, wees alleen bang om stil te staan.'

Dit interview is verzorgd door Inge van der Brug, senior communicatieadviseur Van der Brug Communicatie.

Noodzakelijke voorwaarden van goed aanbesteden

3

Aanbesteden is niet eenvoudig. Na een goede voorbereiding kunnen opdrachtgevers echter vaak goed uit de voeten met de procedures. Om goed te kunnen aanbesteden gelden wel enkele belangrijke voorwaarden.³

HELDERE ORGANISATIEDOELSTELLINGEN

Om effectief te kunnen aanbesteden is het van belang dat de organisatie een missie en visie heeft waaruit duidelijke doelstellingen en prioriteiten zijn afgeleid. Het wordt dan eenvoudiger om het strategisch belang van aanbesteden te bepalen. Betrek wel tijdig verschillende disciplines zoals juristen, projectmanagers en controllers bij strategische keuzes rond aanbesteden.

EEN DUIDELIJKE STRATEGIE

In de eerste fase van het aanbestedingsproces (de strategische fase) moet de organisatie de strategische aspecten van de opdracht kennen. Op basis van de relevante strategische aspecten kan ze bepalen welke aanbestedingsstrategie het beste is. Een aanbestedingsstrategie zorgt ervoor dat het projectteam van tevoren goed nadenkt over te maken keuzes en vragen als: wat is het gewenste resultaat? Hoe kunnen we dit bereiken? En wat is hiervoor nodig? Denk hierbij onder andere aan het ambitieniveau en de mate waarin ruimte wordt geboden voor innovatie. Tijdig overleg tussen aanbesteders en (aanbestedings)juristen is hiervoor van belang. Daarnaast is het essentieel om op tijd (binnen de strategische fase) zicht te hebben op eventuele aanbestedingsrisico's. Op basis van de resultaten van de risicoanalyse kunnen dan tijdig maatregelen worden getroffen om vertraging en extra kosten tijdens de aanbestedingsfase te voorkomen.

TOEREIKENDE SPECIFICATIES

Het opstellen van specificaties (de gevraagde eigenschappen waaraan de offerte moet voldoen) is als het leggen van het fundament van de aanbe-

³ Zie ook: Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht: *Aanbestedend inkopen: succes verzekerd*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2010.

steding. Specificaties vormen de bron voor de selectie- en gunningscriteria en de administratieve en contractuele voorwaarden. Ontoereikende specificaties kunnen voor problemen zorgen in de aanbestedings- of uitvoeringsfase. Gebruik als organisatie waar mogelijk functionele specificaties in plaats van detailspecificaties. Bij functionele specificaties beschrijft de corporatie bijvoorbeeld wat het gebruiksdoel is van het werk. De inschrijver beschrijft hoe hij het resultaat bereikt en geeft hiervoor een prijs af. Het is dan aan de marktpartij om met creatieve en innoverende oplossingen te komen. Let daarbij wel op dat de functionele eisen ook in technische eisen vertaalbaar zijn.

AANBESTEDINGSBEGINSELEN GEWAARBORGD IN AANBESTEDINGSSTUKKEN

Naast een gedegen programma van eisen worden de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van de offertes sterk bepaald door de kwaliteit van de aanbestedingsstukken (de aankondiging van de opdracht, de offerteaanvraag en het bestek). Bij het opstellen van de aanbestedingsstukken moet de aanbesteder zich ervan verzekeren dat de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht voldoende zijn gewaarborgd.

De algemene beginselen gelden altijd in elke aanbestedingsprocedure. Het zijn juridisch geformuleerde zorgvuldigheidsnormen waaraan de aanbesteder zich moet houden, namelijk transparantie in de aanbestedingsstukken en de gunningsbeslissing en gelijke behandeling van de inschrijvers (zie ook hoofdstuk 6).

EEN PROFESSIONELE OPDRACHTGEVER

Een aanbesteding vraagt om professioneel opdrachtgeverschap. De opdrachtgever moet een duidelijke visie hebben op het gewenste resultaat.

Een professioneel opdrachtgever is een opdrachtgever die⁴:

- per project een inhoudelijke afweging maakt voor de toepassing van de juiste bouworganisatie- en contractvorm
- per project een inhoudelijke afweging maakt over de meest passende aanbestedingsprocedure

⁴ Uit het onderzoek *Behendig in aanbesteden* door de Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra op basis van de Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009.

Wordt gegund op basis van laagste prijs of 'economisch meest voordelige inschrijving'?

- ervoor zorgt dat bij elke aanbesteding de aan de inschrijvers gestelde eisen in een redelijke en zinvolle verhouding staan tot de aard en omvang van het werk
- bij elke aanbesteding de afweging maakt of er wordt gegund op basis van laagste prijs of op basis van 'economisch meest voordelige inschrijving' (zie ook hoofdstuk 4)
- ervoor zorgt dat bij elke aanbesteding de procedurele regels duidelijk zijn en goed worden nageleefd
- de beginselen van het aanbestedingsrecht, zoals transparantie, objectiviteit en proportionaliteit, altijd naleeft
- het beste aanbod uit de markt weet te halen.

AANBESTEDINGSPLICHT?

Een belangrijke voorwaarde voor een goede aanbesteding is het beantwoorden van de vraag of de opdrachtgever een aanbestedingsplicht heeft. De opdrachtgever is dan verplicht, als aanbestedende dienst (bijvoorbeeld een gemeente), volgens Europese aanbestedingsregels de opdracht in de markt te zetten. De opdracht moet dan openbaar bekend worden gemaakt via een Europese website en buitenlandse bedrijven kunnen daarop reageren.

Corporaties worden niet beschouwd als een aanbestedende dienst en zijn dus niet verplicht Europees aan te besteden.

Een corporatie kan echter wel met een aanbestedingsplicht te maken krijgen als ze een project ontwikkelt samen met de gemeente. Vooral wanneer de gemeente in die samenwerking eisen stelt die verder gaan dan haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden, kan er een aanbestedingsplicht zijn. Zo kan de gemeente eisen stellen aan de goedkeuring van het ontwerp, selectie van de architect of de aannemer, in financiële

zin participeren in de ontwikkeling en dergelijke. Er kan ook een aanbestedingsplicht zijn als de corporatie een project ontwikkelt samen met een 'publiekrechtelijke instelling' (zie ook hoofdstuk 6). Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van een project voor een schoolbestuur of een bibliotheek.

De aanbestedingsplicht speelt overigens pas een rol bij bouwopdrachten van meer dan 4.845.000 euro. Voor opdrachten aan adviseurs ligt de grens op 193.000 euro. ■

Dit hoofdstuk is geschreven door Sander Engels, advocaat Van Breevoort & Ter Meulen Advocaten.

Een geschikte aanbestedingsprocedure kiezen

4

Als de corporatie heeft besloten tot aanbesteden, dan kan ze kiezen uit diverse aanbestedingsprocedures. Vaak is dat de meest efficiënte. Welke dat is hangt af van diverse factoren. Elke procedure heeft zijn eigen kenmerken en kent andere fasen in het proces.

AANBESTEDINGSPROCEDURES

Een opdracht kan via verschillende aanbestedingsprocedures in de markt worden gezet.

Als de aanbesteder de opdracht verplicht moet aanbesteden op basis van de Europese aanbestedingsrichtlijn kan hij onder meer kiezen uit de volgende procedures.

- Bij de *openbare procedure* krijgen alle in de opdracht geïnteresseerde partijen in beginsel de gelegenheid om aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen. Deze procedure heeft als voordeel dat de aanbesteder er meer concurrentie in de markt mee oproept. Een daarmee verband houdend nadeel is echter dat de administratieve lasten en transactiekosten verhoudingsgewijs toenemen.
- Bij de *niet-openbare procedure* beoordeelt de aanbesteder eerst of de geïnteresseerde partijen geschikt zijn om voor gunning van de opdracht in aanmerking te komen (de selectiefase). In een tweede beoordelingsronde gaat hij na welke van de inschrijvers de inschrijving heeft gedaan die als beste uit de bus komt (de gunningsfase). Door de niet-openbare procedure kan de aanbesteder een maximum stellen aan het aantal

De aanbesteder roept met de openbare procedure meer concurrentie in de markt op

gegadigden dat hij wil uitnodigen voor inschrijving en zo (onnodig gemaakte) transactiekosten beperken. Een aanbesteder zal meestal voor de niet-openbare procedure kiezen als de markt ernstig om opdrachten verlegen zit. Hij loopt dan immers het risico van te veel inschrijvingen van onvoldoende kwaliteit.

- De *concurrentiegerichte dialoog* wordt alleen toegepast bij bijzonder complexe overheidsopdrachten. Bij deze procedure worden de geschikt bevonden gegadigden namelijk eerst uitgenodigd tot deelname aan een dialoog met de aanbesteder. Door deze dialoog kan de aanbesteder nagaan welke van de door de gegadigden aangedragen oplossingen het beste past bij wat hij voor ogen heeft. Het eindproduct staat nog niet in detail vast en er wordt samen, in dialoog, naar een oplossing gewerkt.
- Mogelijk leidt een van deze procedures niet tot een succesvolle aanbesteding, omdat er bijvoorbeeld onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn.⁵ De opdrachtgever kan dan kiezen voor een *onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking*. Bij deze procedure nodigt de aanbesteder de inschrijvers uit tot het voeren van onderhandelingen. Tijdens die onderhandelingen worden contractuele voorwaarden van de opdracht nader vastgesteld.⁶

Geldt er geen Europese aanbestedingsplicht, dan kan de aanbesteder ook uit de vier bovenstaande procedures kiezen. Dat hoeft echter niet. Hij kan de opdracht ook met een meervoudig onderhandse procedure in de markt zetten. Deze procedure geeft de opdrachtgever een grote mate van vrijheid in de manier waarop hij de marktpartijen selecteert die aan de aanbestedingsprocedure mogen deelnemen. Er is geen openbare bekendmaking. Verder is de opdrachtgever vrij in de inrichting van de procedure.

⁵ Zie artikel 30 lid 1 Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en artikel 5.2.1 ARW 2005.

⁶ De onderhandse procedure komt alleen voor in hoofdstuk 7 van het *Aanbestedingsreglement Werken 2005*. Het is raadzaam om bij het opstellen van het aanbestedingsbeleid bij de bepalingen van dit hoofdstuk aan te sluiten.

PRAKTIJKTIP: DBFMO-CONTRACT

OVERHEDEN PROBEREN STEEDS VAKER *DBFMO-CONTRACTEN* AAN TE BESTEDEN. VOORAL BIJ MAATSCHAPPELIJK VASTGOED IS DIT HET GEVAL. DBFMO STAAT VOOR DESIGN, BUILD, FINANCE, MAINTAIN & OPERATE EN IS EEN INTEGRAAL CONTRACT DAT ONTWERP, BOUW, FINANCIERING, ONDERHOUD EN EXPLOITATIE COMBINEERT. DIT PAST BIJ EEN STRATEGIE OM NAAST DE ONTWIKKELKOSTEN OOK DE TOTALE KOSTEN OVER DE GEHELE LEVENSDUUR VAN HET VASTGOED IN KAART TE BRENGEN. HET IS EEN VERGAANDE FORM VAN INTEGRALE AANBESTEDING. HIER BIJ NEEMT DE OPRACHTNEMER OF DE GROEP OPRACHTNEMERS EEN GEÏNTEGREERD CONTRACT VOOR HAAR REKENING. OM PARTIJEN, ZOALS CORPORATIES, INZICHT TE BIEDEN IN DE MOGELIJKHEDEN VAN DBFMO-CONTRACTEN HEEFT BNG EEN INTERACTIEVE SIMULATIE ONTWIKKELD: DBFMO-SIMULATIE.NL.

GESCHIKTE PROCEDURE KIEZEN

Bij het kiezen van een geschikte procedure bepalen de regels wat mag. De corporatie bepaalt zelf de meest efficiënte procedure: een procedure die met de minste kosten in de inkoopbehoefte van de corporatie voorziet. De volgende overwegingen kunnen worden meegenomen bij het bepalen van de meest efficiënte procedure:

- aanbestedingsregels en interne inkooprichtlijnen
- aard van de opdracht
- opdrachtvorm (type opdracht)
- bijzondere omstandigheden, uitzonderingsprocedures
- omvang van de opdracht
- beschrijving van de opdracht
- type opdrachtgever
- administratieve lasten
- marktsituatie
- gunningscriterium

De corporatie bepaalt zelf de meest efficiënte procedure

- duurzaamheid, sociaal beleid en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- concurrentie
- snelheid
- belang van product.

Deze lijst wordt nader uitgelegd op de website van PIANOO, het Expertisecentrum Aanbesteden (pianoo.nl/inkoopproces/kiezen-procedure).

FASEN AANBESTEDINGSPROCEDURES

De aanbestedingsprocedures bestaan uit verschillende fasen.

Aankondiging en aanmelding

Bij een wettelijk verplichte aanbesteding moet de opdracht algemeen bekend worden gemaakt. Deze verplichting is een van de belangrijkste voorwaarden om de markt van overheidsopdrachten open te stellen en tot een werkelijke concurrentie te komen. Bij Europese aanbestedingen moet de aankondiging worden verzonden aan het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen te Luxemburg. Deze publiceert de aankondiging op de website ted.europa.eu. In Nederland worden de meeste aanbestedingen gepubliceerd op aanbestedingskalender.nl en in Cobouw.

Bij de openbare procedure beoordeelt de aanbesteder de inschrijvers en hun inschrijvingen in één en dezelfde ronde. Er is dan na de aanmeldingsfase geen aparte selectieronde van partijen en er is geen uitnodiging. De inschrijvingsdocumenten worden direct verstrekt aan alle geïnteresseerden.

Dit geldt niet voor de niet-openbare procedure, de concurrentiegerichte dialoog en de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. Hierbij melden geïnteresseerde partijen zich eerst aan als gegadigde.

In Nederland worden de meeste aanbestedingen gepubliceerd in Cobouw en op aanbestedingskalender.nl

Gunningscriteria zijn de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving

Kwalificatie- en selectiefase

In de daaropvolgende fase (de selectiefase) beoordeelt de aanbestede of een gegadigde eventueel moet worden uitgesloten op basis van *uitsluitingsgronden (kwalificatiefase)*. Dat kunnen dwingende uitsluitingsgronden zijn op basis waarvan de aanbestede de inschrijver *moet* uitsluiten (bijvoorbeeld bij fraude en witwassen), of facultatieve uitsluitingsgronden op basis waarvan de aanbestede de inschrijver *kan* uitsluiten (bijvoorbeeld bij faillissement of een rechterlijke veroordeling) (zie artikel 45 lid 1 en 2 van de Europese aanbestedingsrichtlijn).

Vervolgens bekijkt de aanbestede of de gegadigde voldoet aan de vooraf bekendgemaakte kwalitatieve *geschiktheidseisen*. Dit zijn eisen waaraan de gegadigde moet voldoen om voor gunning van de opdracht in aanmerking te komen, eisen over financiële en economische draagkracht, en technische en/of beroepsbekwaamheid. Als er hierna meer geschikte gegadigden zijn dan de aanbestede zou willen uitnodigen tot het indienen van een inschrijving, kan de aanbestede op basis van vooraf bekendgemaakte *selectiecriteria* (plan van aanpak, aanvullende referenties en dergelijke) het aantal gegadigden beperken. Dat aantal moet echter minstens drie zijn.

Dialoofase

Afhankelijk van de procedure is er vervolgens eerst een dialoog/onderhandelingsronde (bij de concurrentiegerichte dialoog/onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking) om uiteindelijk in de gunningsfase te belanden.

Inschrijving

De geselecteerde gegadigden worden door de aanbestede uitgenodigd hun inschrijving in te dienen.

Gunnings- en contractfase

In deze fase beoordeelt de aanbestede wie van de inschrijvers op grond van het vooraf bekendgemaakte gunningscriterium als beste uit de bus

komt. *Gunningscriteria* zijn de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving (emvi).

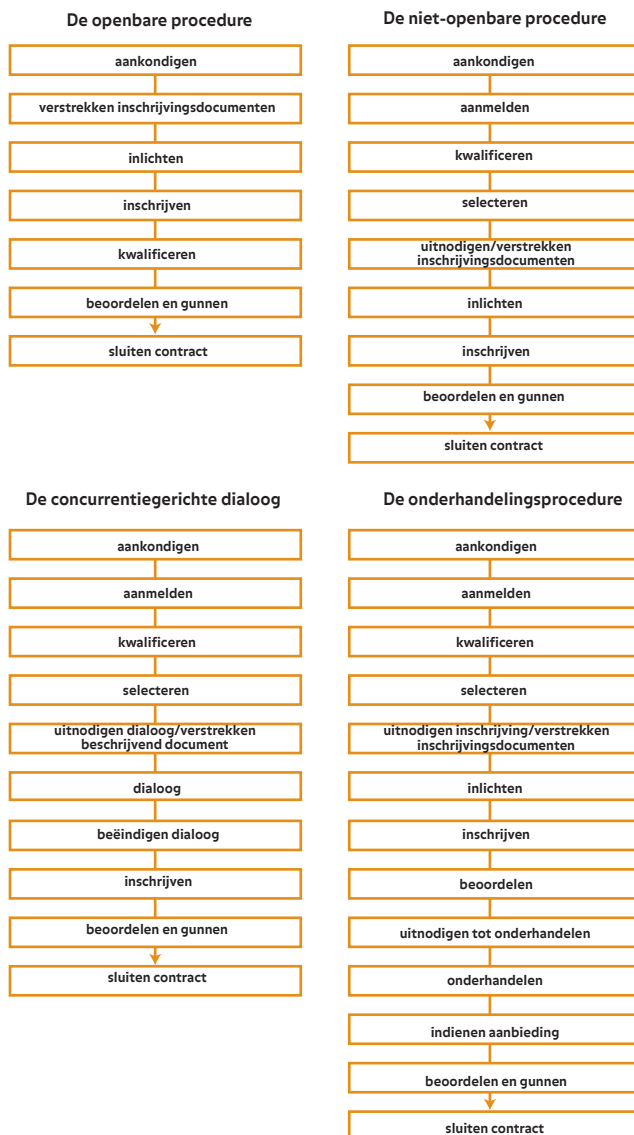
PRAKTIJKTIP: INNOVATIE BIJ ECONOMISCH MEEST VOORDELIGE INSCHRIJVING

BIJ HET GUNNINGSCRITE RIUM 'ECONOMISCH MEEST VOORDELIGE INSCHRIJVING' MOGEN ALLERLEI SUBGUNNINGSCRITE RIUM (ZOALS PRIJS, KWALITEIT, DUURZAAMHEID EN DERGELIJKE) WORDEN TOEGEPAST. HET VOORDEEL HIERVAN IS DAT DE CORPORATIE DE KWALITEIT KAN LATEN MEEWEGEN BIJ DE GUNNING VAN DE OPDRACHT. DIT STIMULEERT DE TOEPASSING VAN INNOVATIEVE OPLOSSINGEN, WAARDOOR DE CORPORATIE KOSTEN KAN BESPAREN. DE PUNTENTELLINGEN EN WEGINGSFACTOREN MOETEN WEL VAN TEVOREN AAN DE INSCHRIJVERS BEKEND ZIJN GEMAAKT EN HET BEOORDELINGSMODEL OM TOT DE ECONOMISCH MEEST VOORDELIGE INSCHRIJVING TE KOMEN, MOET ZORGVULDIG ZIJN OPGESTELD. BIJ EEN GEBREKKIG MODEL BESTAAT NAMELIJK DE KANS DAT EEN INSCHRIJVER EEN STRATEGISCHE INSCHRIJVING DOET DIE DE CORPORATIE EN DE OVERIGE INSCHRIJVERS BENADELEN, BIJVOORBEELD EEN INSCHRIJVING VAN 0 EURO VOOR EEN ONDERDEEL DAT ONEVENREDIG ZWAAR MEEWEEGT IN DE BEOORDELING, WAARDOOR HIJ DE AANBESTEDING WINT.

Contractering

Afhankelijk van het door de aanbesteder gekozen gunningscriterium wordt de opdracht vervolgens gegund aan de inschrijver met de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving en wordt het contract (opdrachtbrief, aannemingsovereenkomst) gesloten. ■

Figuur 1 Fasen diverse aanbestedingsprocedures



Bron: Consultatiedocument Leidraad aanbesteden voor de bouw, Regieraad Bouw

PRAKTIJKTIP: LEIDRAAD AANBESTEDEN BOUWOPDRACHTEN

DE REGIERAAD BOUW HEEFT DE *LEIDRAAD AANBESTEDEN BOUWOPDRACHTEN 2009* UITGEBRACHT. DE LEIDRAAD IS EEN PROFESSIONELE STANDAARD VOOR AANBESTEDEN IN DE BOUW. HIJ GEEFT AAN WELKE OVERWEGINGEN RELEVANT ZIJN BIJ HET INRICHTEN VAN HET PROCES VAN AANBESTEDEN EN MAAKT DUIDELIJK DAT DE VERSCHILLENDE FASEN IN HET PROCES INHOUDELIJKE SAMENHANG MOETEN VERTONEN. VRAGEN DIE WORDEN BEHANDELD:

- HOE KIES IK DE JUISTE ORGANISATIEVORM?
- HOE SPECIFICEER IK DE VRAAG?
- WELKE CONTRACTVORM MOET IK GEBRUIKEN?
- WELKE AANBESTEDINGSPROCEDURE MOET IK HANTEREN?
- HOE KAN IK EEN-OP-EEN COMMUNICEREN?
- HOE FORMULEER IK UITSLUITINGSGRONDEN, GESCHIKTHEIDSEISEN EN SELECTIECRITERIA, HOE MAAK IK ZE BEKEND EN HOE PAS IK ZE TOE?
- HOE FORMULEER IK HET GUNNINGSCRITERIUM, HOE MAAK IK DIT BEKEND EN HOE PAS IK DIT TOE?
- HOE BESLIS IK NA AFLOOP VAN DE INSCHRIJVINGSTERMIJN?
- HOE KONDIG IK DE BOUWOPDRACHT AAN?
- WELKE TERMIJNEN MOET IK IN ACHT NEMEN?
- HOE MOET IK BESLISSINGEN MOTIVEREN?

DAARNAAST BIEDT DE LEIDRAAD PRAKTISCHE HANDVATTEN, ZOALS AF TE WEGEN ASPECTEN BIJ AANBESTEDEN: DE INTERNE CONTEXT (ORGANISATIE, FINANCIËN, BELEID, KENNIS, ERVARING EN CAPACITEIT), DE EXTERNE CONTEXT (MARKT, POLITIEK EN MAATSCHAPPIJ, WET- EN REGELGEVING) EN DE PROJECTCONTEXT (GELD, TIJD, KWALITEIT, INVLOED OP HET PROJECT, COMPLEXITEIT EN RISICO'S). ZIE REGIERAADBOUW.NL.

PRAKTIJKTIP: ELEKTRONISCH AANBESTEDEN

DE MEESTE VAN DE HIERVOOR GENOEMDE PROCEDURES KUNNEN OOK GEBEUREN VIA EEN ELEKTRONISCHE AANBESTEDINGSPROCEDURE. NAAST EEN GROTERE TOEGANKELIJKHEID VAN OPDRACHTEN LEVERT HET ELEKTRONISCH AANBESTEDEN OOK VOORAL EEN FORSE TIJDSWINST OP. DE AANBESTEDER MAG DE TERMIJN VOOR DE ONTVANGST VAN DE INSCHRIJVINGEN NA EEN VOORAANKONDIGING LANGS ELEKTRONISCHE WEG AANZIENLIJK INKORTEN. MOGELIJK WORDEN ELEKTRONISCHE AANBESTEDINGEN IN DE TOEKOMST VIA EUROPESE WETGEVING VERPLICHT GESTELD. ZIE OOK HET *GROENBOEK OVER DE BEVORDERING VAN ELEKTRONISCH AANBESTEDEN IN DE EU* VAN DE EUROPESE COMMISSIE.

Dit hoofdstuk is geschreven door Sander Engels, advocaat Van Breevoort & Ter Meulen Advocaten.

ACCOLADE BEHAALT 10 TOT 20 PROCENT VOORDEEL MET AANBESTEDEN

WONINGCORPORATIE ACCOLADE UIT HEERENVEEN WIL DE PRIJS VAN HAAR AANGEBODEN WERK IN CONCURRENTIE VASTSTELLEN. VOLGENS DE CORPORATIE, MET RUIM 16.000 WONINGEN IN DRACHTEN, FRANEKER, HEERENVEEN, JOURE EN SNEEK, LEVERT AANBESTEDEN HAAR EEN VOORDEEL OP VAN 10 À 20 PROCENT. OOK TREFT ACCOLADE VOORBEREIDINGEN VOOR EUROPEES AANBESTEDEN.

De belangrijkste reden voor Accolade om aan te besteden is dat ze op zoek is naar de beste prijs-kwaliteitverhouding. Jur Deckers, advocaat bij Accolade: 'Een goed inkoopresultaat kun je behalen als je het werk breed uitzet onder partijen die daarop kunnen inschrijven. Daarnaast willen we transparant handelen, het moet ook voor de buitenwacht inzichtelijk zijn wat we doen. Verder willen we verantwoording afleggen over de werken die we uitzetten waarmee doorgaans hoge bedragen zijn gemoeid. Dat moet controleerbaar zijn. Als laatste willen we bekend raken met nieuwe aannemers. Daarmee voorkomen we dat we gebruikmaken van een te beperkt areaal aan architecten en aannemers waardoor gebouwen te veel op elkaar gaan lijken.'

AANBESTEDINGSBELEID

Accolade heeft sinds 2009 een eigen aanbestedingsbeleid. Ze heeft zelfs een scenario klaarliggen dat zodra de Europese aanbestedingsregels van toepassing worden haar eigen aanbestedingsregels naadloos aansluiten bij de Europese regels. Ze wil vooruitzien en onverwachte ontwikkelingen voor zijn. 'Volgens ons aanbestedingsbeleid vragen we bij alle opdrachten boven de tienduizend euro op zijn minst drie bedrijven een offerte aan te bieden', aldus Deckers. 'We willen zeker zijn dat de prijs in concurrentie tot stand komt. Gaat het om een hoger bedrag – boven de twee miljoen euro – dan moet er een officiële aanbesteding plaatsvinden, waaraan minstens vijf bedrijven meedoen. Het aanbesteden heeft ons financieel voordeel opgeleverd: een lagere prijs voor een hogere kwaliteit werk. De bedrijven weten dat ze op bepaalde punten voldoende moeten scoren om het jaar daarna weer te worden uitgenodigd. Deze manier van werken geeft voldoening bij de mensen binnen Accolade: we leveren een waardevolle bijdrage aan bouwprojecten om die voor minder geld te realiseren.'

DRIE PILOTS

Accolade heeft het Aanbestedingsreglement Werken 2005 van de overheid van toepassing verklaard op haar aanbestedingen die via de Aanbestedingskalender worden aangemeld. Op dit moment lopen er drie pilots van projecten, waarbij Accolade aanbesteedt op een manier die vergelijkbaar is met een Europese aanbesteding. 'Ook al hoeven we maatschappelijk vastgoed volgens de minister niet Europees aan te besteden, we willen klaar zijn mocht het toch de andere kant opgaan. De drie projecten zetten we op de Aanbestedingskalender (aanbestedingskalender.nl). Eén project staat daar momenteel op. Het is spannend wat daar uitkomt. Reageren er nieuwe of zelfs buitenlandse bedrijven of de bedrijven waarmee we altijd al werken? De procedures via het Aanbestedingsreglement lopen zowel nationaal als Europees redelijk parallel. We sorteren dus voor doordat we nationaal aanbesteden op een manier die parallel loopt aan de Europese aanbesteding. Transparantie is een belangrijk onderdeel van ons proces van aanbesteden. De Aanbestedingskalender biedt een volstrekte openheid van zaken voor het werk dat bedrijven gaan uitvoeren', aldus Deckers.

PROCES VAN AANBESTEDEN

Accolade heeft gekozen voor een niet-openbare selectieprocedure. 'De vraag is hoeveel reacties er op deze manier van aanbesteden komen. Tien, honderd, tweehonderd? Dat maakt natuurlijk verschil in de tijd van selectie. Bij sollicitaties kun je vrij snel het kaf van het koren scheiden, maar hier moeten we objectief kunnen aangeven dat een bedrijf afvalt omdat het niet aan onze selectiecriteria voldoet, omdat inschrijvers rechtsbescherming genieten en niet zelden bereid zijn een procedure aan te spannen wanneer zij menen ten onrechte te zijn afgevalen. Het gaat bij de eerste selectie niet om de prijs, maar om de kwaliteitseisen van het bedrijf. We laten alleen bedrijven toe tot de volgende fase als ze voldoen aan de selectiecriteria. Een van de eisen is bijvoorbeeld dat ze belastingen en premies netjes moeten hebben afgedragen.'

Een uitsluitingsgrond is het niet voldoen aan het Aanbestedingsreglement Werken 2005. Deckers: 'Verder stellen we minimumeisen aan financiële en economische draagkracht, en aan technische bekwaamheid, wat moet blijken uit referentieprojecten. Per ingediende referentie krijgen bedrijven een punt en daarnaast extra punten voor specifieke zaken die van belang zijn voor het aan te besteden project. Denk bijvoorbeeld aan ervaring

met het bouwen van een parkeergarage of meer dan vijf bouwlagen, of ervaring die niet ouder is dan twee jaar. De hoogste eindscores gaan door naar de gunningsfase. Die bedrijven krijgen een uitnodiging om tot inschrijving van werk over te gaan. Daarvoor hebben we gunningscriteria opgesteld, die openbaar zijn. Ook dat doen we transparant.'

TWEE SMAKEN

Als de inschrijvingen binnenkomen, zijn er eigenlijk maar twee smaken op basis waarvan wordt gegund: het criterium laagste prijs of het criterium economisch meest voordelige resultaat. 'Welke je kiest, hangt af van het soort project', zegt Deckers. 'Als er in het bestek nog ruimte is voor de aannemer om een eigen invulling aan de opdracht te geven, dan is het verstandig te kiezen voor het criterium van economisch meest voordelige resultaat. Hij kan dan andere materialen kiezen, waardoor je wellicht iets duurder uit bent, maar wel veel onderhoudsvriendelijker materialen hebt. Bij een gedetailleerd uitgewerkt bestek met drie cijfers achter de komma, selecteer je het beste op basis van het criterium laagste prijs.'

KETENINTEGRATIE

De grootste uitdaging voor Accolade op dit moment is om te kijken in hoeverre ze toch in concurrentie een selectie van bouwbedrijven kan maken en tegelijkertijd ketenintegratie kan inbouwen. 'Dat is lastig want je moet selectie en gunning splitsen. De selectie laat je plaatsvinden op basis van typische kenmerken van een bedrijf. In hoeverre kan dat bedrijf in ketenintegratie een rol van betekenis vervullen? In de gunningsfase moet je naar het economisch meest voordelige resultaat kijken in plaats van de laagste prijs, omdat er bij de gewenste ketenintegratie veel ruimte voor de aannemer moet zijn om een eigen invulling te geven aan de projecten.' Meer informatie daarover is ook te vinden op Aedesnet, zoekterm: juridische handvatten ketenintegratie.

TIPS

Het Aanbestedingsreglement 2005 is vijf centimeter dik. Waar begin je aan? Volgens Deckers moet je niet bang zijn om die weg in te slaan. 'Je kunt nu nog een eigen invulling geven aan een eigen aanbestedingsreglement. Externe bureaus kunnen helpen en dan valt het allemaal wel mee. Er staan helemaal geen rare dingen in het Aanbestedingsreglement. Wij hebben met externe deskundigen geklankbord over de interpretatie, de

grenzen, wat je wel en niet kunt doen. Een knelpunt is dat vaak de selectie- en gunningscriteria door elkaar heen worden gehaald, maar na één keer heb je dat onder de knie. Ga ook eens kijken bij collega's die al verder zijn. Ga te rade bij adviesbureaus en advocatenkantoren. Werk met een of meer pilots en zorg dat de aanpak geleidelijk wordt uitgebreid.'

Dit interview is verzorgd door Inge van der Brug, senior communicatieadviseur Van der Brug Communicatie.

Het aanbesteden van werken in praktijk

5

Nu duidelijk is wat aanbesteden is, wat de voor- en nadelen zijn en welke verschillende procedures er zijn, is de vraag hoe de corporatie in de praktijk moet aanbesteden. De focus ligt hierbij op het aanbesteden van werken. De keuze hangt af van het soort vastgoed dat de corporatie wil realiseren en of ze dat samen doet met een aanbestedende dienst (bijvoorbeeld een gemeente) of niet.

WONINGEN EN COMMERCIEEL VASTGOED

Als een corporatie voor eigen rekening en risico woningen of commercieel vastgoed (kantoren, winkels en dergelijke) wil bouwen, dan hoeft ze de opdracht daarvoor in principe niet aan te besteden. Ze kan de opdracht direct aan een aannemer gunnen. Vraagt ze een offerte aan bij meerdere aannemers, dan is dit al een aanbesteding en zijn de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht van toepassing. Dit zijn juridische zorgvuldigheidsnormen voor de aanbesteder bij een aanbestedingsprocedure, te weten transparantie in de aanbestedingsstukken en de gunning van de opdracht en een gelijke behandeling van de inschrijvers (zie verder hoofdstuk 6).

De corporatie mag naar eigen inzicht de aanbestedingsprocedure inrichten. Heldere, eenduidige regels en/of algemene voorwaarden zorgen er echter voor dat de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht voldoende zijn gewaarborgd. Corporaties kunnen daarom het beste een ei-

Samenwerken met de gemeente in vastgoed kan Europese aanbestedingsplicht opleveren

gen aanbestedingsbeleid opstellen waarin de regels voor het in de markt zetten van de verschillende opdrachten transparant zijn vastgelegd.

MAATSCHAPPELIJK VASTGOED

Wil een corporatie voor eigen rekening en risico bepaalde categorieën maatschappelijk vastgoed bouwen (bibliotheken, multifunctionele centra, ruimten voor dagbesteding en dergelijke), dan moet ze de opdracht hiertoe aanbesteden volgens de *Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting*, hierna genoemd de 'tijdelijke regeling'⁷. Anders dan bij woningen en commercieel vastgoed, mag ze de opdracht tot de bouw van maatschappelijk vastgoed niet direct aan de aannemer gunnen, maar ze moet deze opdracht aanbesteden. Volgens welke procedure staat de corporatie vrij. In de praktijk zal ze echter vaak kiezen voor de meervoudig onderhandse procedure.

Als de corporatie in strijd met de tijdelijke regeling de bouw van maatschappelijk vastgoed niet aanbesteedt maar direct aan een aannemer gunt, heeft dit niet meteen gevolgen. Op langere termijn kan ze echter wel in de problemen komen. De accountant moet immers jaarlijks een verklaring afleggen over de vraag of de corporatie opdrachten van maatschappelijk vastgoed op de juiste manier heeft aanbesteed. Heeft de corporatie de bouw van maatschappelijk vastgoed niet aanbesteed volgens de tijdelijke regeling, dan zal de accountant geen goedkeuring geven. De corporatie kan daarom beter bij elk project helder in kaart brengen waaruit het maatschappelijk vastgoed zal bestaan. De opdracht kan ze dan vervolgens aanbesteden via de meervoudig onderhandse procedure.

VASTGOED IN SAMENWERKING MET DE GEMEENTE

Als de corporatie voor eigen rekening en risico woningen, commercieel vastgoed of maatschappelijk vastgoed bouwt, dan is er geen Europese

⁷ Deze aanbestedingsplicht vloeit niet voort uit de Europese Aanbestedingsrichtlijnen maar uit een besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 over staatssteun voor woningcorporaties waarin de afspraken tussen de Europese Commissie en Nederland zijn vastgelegd over wijzigingen in het stelsel van volkshuisvesting.

aanbestedingsplicht. Doet ze dit echter samen met de gemeente, dan is die plicht er mogelijk wel. Dit hangt af van de manier waarop wordt samengewerkt.

Op basis van Europese jurisprudentie moet de opdracht tot de bouw van woningen, commercieel vastgoed en/of maatschappelijk vastgoed wel degelijk worden beschouwd als een aanbestedingsplichtige opdracht van de gemeente, als:

- 1 de corporatie zich ten opzichte van de gemeente verbonden heeft tot de uitvoering van het werk⁸
- 2 de prestatie van de corporatie een rechtstreeks economisch belang voor de gemeente inhoudt
- 3 de uitvoering van het werk aan de door de gemeente vastgestelde eisen voldoet. Daarbij gaat het niet slechts om eisen die voortvloeien uit de uitoefening door de gemeente van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, maar om verdergaande beslissende eisen over het ontwerp of werk.

Aan twee van de drie vereisten voor een Europese aanbestedingsplicht is dan al voldaan (de gemeente is een aanbestedende dienst en op grond van het bovenstaande is er een overheidsopdracht voor werken). De opdracht had dus door de gemeente Europees aanbesteed moeten worden, als tenminste de bouwsom voor het werk boven de Europese drempelwaarde ligt. Zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 6.

Als de gemeente (of een andere aanbestedende dienst) de uitvoering van het werk namelijk direct met de corporatie overeenkomt, terwijl ze de opdracht Europees moest aanbesteden, lopen partijen een risico bij derden die zich hierdoor benadeeld voelen. Deze derden kunnen volgens de WIRA (Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden) binnen zes maanden na het sluiten van de overeenkomst (of binnen 30 dagen na het bekendmaken van de opdracht of het informeren van de deelnemers aan de aanbesteding) een procedure starten waarin ze vernietiging van de overeenkomst vorderen, omdat de

⁸ Een zuivere gronduitgifte wordt niet gezien als een aanbestedingsplichtige opdracht. Dit betekent dat er geen Europese aanbestedingsplicht geldt als de gemeente haar grondpositie(s) voor de realisatie van het werk tegen een marktconforme prijs overdraagt aan de corporatie.

opdracht is gegeven in strijd met de Europese aanbestedingsrichtlijn of de termijnen van de WIRA niet zijn gevolgd.

PRAKTIJKTIP: DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST MET DE GEMEENTE

ALS EEN CORPORATIE IN EEN PROJECT INTENSIEF MET DE GEMEENTE SAMENWERKT, DAN KAN ZE BETER VOORZICHTIG ZIJN BIJ HET OPSTELLEN VAN DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST EN ZO NODIG ADVIES INWINNEN. PARTIJEN LOPEN NAMELIJK HET GEVAAR DAT UIT DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST ONBEWUST EEN EUROPESE AANBESTEDINGSPLICHT VOOR DE GEMEENTE VOORTVLOEIT. OM DIT TE VOORKOMEN MOET UIT DE OVEREENKOMST BLIJKEN DAT HET VASTGOED OOK WERKELIJK VOOR REKENING EN RISICO VAN DE CORPORATIE WORDT ONTWIKKELD, ZODAT ER GEEN RECHTSTREEKS ECONOMISCH BELANG BIJ DE GEMEENTE IS. VERDER IS HET RAADZAAM IN DE OVEREENKOMST SPECIFIEKE BEPALINGEN OP TE NEMEN OM DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENTE TE BEGRENZEN. DE OVEREENKOMST MOET DAN DUIDELIJK WEERGEVEN DAT DE GEMEENTELIJKE EISEN OVER HET WERK ZICH BEPERKEN TOT HET STELLEN VAN RANDVOORWAARDEN DIE NIET VERDER GAAN DAN PUBLIEKRECHTELIJK KAN, ZO MOGELIJK MET VERWIJZING NAAR PUBLIEKRECHTELIJKE KADERS WAARMEE DE REGULERING PLAATSVINDT OF ZAL GAAN PLAATSVINDEN.

Aanbestedende diensten moeten volgens de WIRA een ‘standstill-periode’ in acht nemen van 15 dagen (de Alcatel-termijn) na het verzenden van het voornemen tot gunning van de opdracht aan de marktpartij. Binnen deze termijn kan een benadeelde inschrijver dan tegen de gevolgde aanbestedingsprocedure bezwaar maken door een kort geding aanhangig te maken bij de bevoegde rechter. Wordt er binnen deze termijn geen bezwaar gemaakt, dan kan de opdracht definitief worden gegund. Als de

Bij verplichte Europese aanbesteding moet aanbesteder kiezen voor een procedure met algemene bekendmaking

aanbestedende dienst deze termijn niet volgt, dan kan volgens de WIRA de overeenkomst worden vernietigd.

PRAKTIJKTIP: VOORLOPIGE GUNNING OOK BIJ MEERVOUDIG ONDERHANDSE PROCEDURES

DE WIRA GELDT ALLEEN BIJ OPDRACHTEN WAAROP HET BESLUIT AANBESTEDINGSREGELS OVERHEIDSOPDRACHTEN (HET BAO) OF HET BESLUIT AANBESTEDINGEN SPECIALE SECTOREN (HET BASS) (ZIE HOOFDSTUK 6) VAN TOEPASSING ZIJN EN GELDT DAAROM ALLEEN VOOR AANBESTEDENDE DIENSTEN. EEN CORPORATIE KAN DESONDANKS HET BESTE ZO'N 'STANDSTILL-PERIODE' VAN 15 DAGEN OOK TOEPASSEN BIJ MEERVOUDIG ONDERHANDSE PROCEDURES. STEL DAT EEN CORPORATIE VAN EEN RECHTER EEN OPDRACHT OPNIEUW MOET AANBESTEDEN, DAN KAN ZE GEMAKKELIJKER TERUGKOMEN OP HAAR EERDERE BESLISSING, DAN WANNEER ZE DE OPDRACHT AL DEFINITIEF HEEFT GEGUND. DOOR VOORLOPIGE GUNNING KAN ZE HAAR RISICO'S BIJ DE PARTIJEN IN DE AANBESTEDINGS-PROCEDURE AANZIENLIJK BEPERKEN.

Als de aanbesteder een opdracht verplicht moet aanbesteden volgens Europese aanbestedingsrichtlijnen, dan moet hij kiezen voor een procedure met een algemene bekendmaking. Diverse aanbestedingsprocedures komen dan in aanmerking, namelijk de openbare procedure, de niet-openbare procedure, de concurrentiegerichte dialoog en de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.

DOORLEGGEN AANBESTEDINGSPLICHT

Stel dat een gemeente publieke voorzieningen wil bouwen (zoals een openbare parkeergarage of een schoolgebouw) en ze moet de opdracht Europees aanbesteden (omdat de waarde van de opdracht boven de Europese drempelwaarde ligt). Dan kan dit lastig worden als de gemeente niet zelf de benodigde grond heeft, maar deze van de corporatie is. De gemeente kan dan haar aanbestedingsplicht doorleggen aan de corporatie⁹. De gemeente is genoodzaakt dit te doen, als de corporatie de grond voor 100 procent bezit en een gerechtvaardigd beroep doet op zelfrealisa-

⁹ Zie voor meer informatie over doorleggen de *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011*, te downloaden op Rijksoverheid.nl.

tie (waarvoor artikel 79 Onteigeningswet de basis vormt). De corporatie moet dan bereid en in staat zijn om de bestemming te realiseren volgens de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering. Als doorleggen van de aanbestedingsplicht is toegestaan, dan moet de corporatie de opdracht Europees aanbesteden. Dit doorleggen moet dan wel uitdrukkelijk contractueel zijn overeengekomen.

Kiezen partijen voor het doorleggen van de aanbesteding, dan moeten ze wel waarborgen dat de aanbesteding door de corporatie even zorgvuldig zal verlopen als bij een overheidsaanbesteding. Zo zal de corporatie contractueel worden verplicht om de bepalingen uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen of het gemeentelijke aanbestedingsbeleid overeenkomstig toe te passen. Ook worden de financiële gevolgen van schendingen van daarvan deel uitmakende regels op voorhand bij de aanbestedende corporatie neergelegd. Uiteindelijk is de gemeente (als overheidsorgaan) echter exclusief, als enige, verantwoordelijk voor de naleving van het Europese aanbestedingsrecht. Voldoet de corporatie niet aan de aan haar doorgelegde aanbestedingsplicht, dan kunnen derden met een beroep op de WIRA vernietiging van de overeenkomst eisen. ■

Dit hoofdstuk is geschreven door Sander Engels, advocaat Van Breevoort & Ter Meulen Advocaten.

WONION DAAGT MET AANBESTEDEN UIT TOT INNOVATIE

WONINGCORPORATIE WONION UIT ULFT MET EEN BEZIT VAN ZO'N 4.000 WONINGEN WAS ONTEVREDEN OVER HET TRADITIONELE AANBESTEDEN TEGEN DE LAAGSTE PRIJS. DAAROM BESLOOT ZE TOT EEN NIEUWE MANIER VAN AANBESTEDEN WAARBIJ KETENSAMENWERKING EN INNOVATIE EEN BELANGRIJKE ROL SPELEN.

Wonion ging in gesprek met onder meer Bouwend Nederland regio Oost en uitte haar ongenoegen over de manier van aanbesteden en vooral over het ontbreken van de meerwaarde bij het werken in een bouwteam. Henk Veerman, directeur-bestuurder Wonion: 'Dat leverde niet op wat we graag wilden. We wilden dat men integraal ging meedenken in het ontwerpen samen met de architect en installateur en ook samen gingen bouwen. De bouw is door specialisatie verworden tot een aaneenschakeling van losse opdrachten die niet altijd goed op elkaar aansluiten. De efficiency is weg. Mensen die met elkaar een product moeten maken, kennen elkaar nauwelijks meer. We hebben nagedacht hoe het anders kan en zijn gestart met ketensamenwerking. Dat is verwerkt in een nieuwe methodiek van aanbesteden.'

AANBESTEDEN TEGEN DE BESTE KWALITEIT

Wonion zette het hele aanbesteden op zijn kop en plaatste het uitdagen van de bouwsector centraal. 'Hoe krijg je de bouwsector uitgedaagd om met innovaties te komen, door te ontwikkelen en beter samen te werken? We hebben overleg gehad met diverse partijen, waaronder Bouwend Nederland, Syntens en HAN Hogeschool. Dat leidde tot een nieuwe methodiek: aanbesteden niet tegen de laagste prijs maar tegen de beste kwaliteit. Dit vraagt om een andere manier van denken. De bouwketen begint met de gebruiker en met de huurder als het om renovatie gaat. Die stellen we centraal. Bij bepaalde doelgroepen van huurders hoort een bepaald huurniveau. Vervolgens bekijken we welk budget we willen inzetten om die doelgroep te bedienen en nodigen we een aantal samenwerkende bouwpartners uit om ons een integrale aanbieding te doen passend binnen dat budget. Ons doel is de bouwsector te prikkelen om met vernieuwende concepten te komen en van daaruit keuzes te maken. Concurrentie zit niet meer in de prijs, maar in wie het beste product levert. De prijs is alleen nog maar interessant omdat de bedrijven binnen het budget moeten blijven. Maar het gaat er om wie ons het beste product kan leveren binnen de door ons gestelde prijs', aldus Veerman.

OPENBARE SELECTIE

Wonion maakt een selectie uit de aanbieders via een openbare bijeenkomst in het bijzijn van de consortia en alle overige belangstellenden. Dat zijn consortia van aannemers, architecten en installateurs die in dialoog met elkaar ontwerpen, maar ook de belangrijkste leveranciers zitten vaak in zo'n consortium. Het is een ongekende manier van transparantie en ketenintegratie in de bouwsector. Veerman: 'Zo ontstaat een samenwerking binnen de keten waarbij men samen ontwerpt en met een totaalconcept komt. Dat levert de meeste winst op', aldus Veerman. 'We hebben dat inmiddels al zeven keer gedaan, zowel bij nieuwbouw als renovatie. Het slaat enorm aan binnen de sector, het wordt voor de partijen zelf veel interessanter. Het is uitdagend en de partners kunnen laten zien wat ze waard zijn. In de bijeenkomst laten drie consortia aan elkaar en aan ons – de jury – hun concept zien. Wij beoordelen dat. Een aantal specificaties wordt vooraf aangeleverd om ze te kunnen beoordelen, zoals bijvoorbeeld specificaties op het gebied van onderhoud en duurzaamheid. Dat kun je niet even in een presentatie beoordelen, dus dat doen we een week van tevoren. We beoordelen dat intern en reageren daarop tijdens de bijeenkomst, in alle openheid. De consortia horen zo niet alleen wat wij ervan vinden, maar kunnen ook van elkaar kennismaken. Daardoor ontstaat een enorme kennisdeling.'

JURY

Bij renovatieprojecten nodigt Wonion de bewonerscommissies uit. Zij worden al in het voortraject betrokken. 'Ze hebben indirect een stem. Als de presentaties zijn gehouden, trekt een van de juryleden zich terug met de bewonerscommissie en neemt hun mening mee in de jurering. De jury bestaat niet alleen uit medewerkers van Wonion. Ook specialisten beoordelen een deel van het concept, bijvoorbeeld een specialist voor energiebesparing en een specialist voor de levensduur van materialen of esthetica. Vaak is eveneens de rayonarchitect van de Welstandscommissie aanwezig, die meestal ook is gemandateerd en meteen kan aangeven hoe iets in de Welstandscommissie zal worden beoordeeld. De samenstelling van de jury kan per project anders zijn. De jury maakt een keuze uit de drie consortia waarbij zowel harde als zachte criteria worden gewogen. Onze ervaring is dat ook diegenen die het werk niet gegund kregen, het leerzaam vonden en onze keuze terecht vonden. Ze hebben meer begrip voor onze keuze en kunnen zich volgende keer verbeteren.'

PRESTATIEGERICHT

Wonion hanteert geen traditionele contracten meer, maar werkt met prestatiecontracten. Wonion heeft haar eigen methodiek ontwikkeld passend binnen de wetgeving. Veerman: 'We schrijven niet meer voor hoe bedrijven het moeten doen, maar we hebben prestatie-eisen. Ook dit is niet meer prijsgericht. Daarmee hebben we goede ervaringen. We hebben de overtuiging dat we meer hebben gekregen voor ons geld dan in andere situaties het geval was geweest. In het traditionele proces ontwerpt de architect iets dat een ander moet uitvoeren en dan begint het gezeur. Nu zitten beiden aan tafel en wordt er in dialoog ontworpen. Ook in het overleg met onder meer installateurs is winst te halen. Dat komt tot uitdrukking in de uitvoering. Er wordt meer in een team samengewerkt, mensen kennen elkaar beter. Alle projecten besteden we op deze manier aan. Daarmee kunnen we ook op investeringen sturen. In het traditionele proces kunnen er prijzen uitkomen die hoger liggen dan het budget en dat betekent snoeien. Daar maken we geen betere producten mee. Nu hebben we er meer controle over en hebben we minder last van veranderingen in de markt. Het gaat ook sneller: in twee maanden van initiatief naar aanbesteding. Er is minder gezeur op de bouwplaats en het consortium is verantwoordelijk voor het budget. Ook de kwaliteit van het eindproduct wordt beter. Bouwpartners vinden het prettiger werken, ze kunnen het doen naar eigen inzicht en niet zoals een ander het voorschrijft.'

Van elke aanbesteding wordt geleerd door met de deelnemende consortia achteraf te evalueren. De uitkomst van de evaluatie gebruikt Wonion om haar methodiek te verbeteren volgens 'de lerende organisatie'. Volgens Veerman levert dit zowel binnen Wonion als binnen de bouwrelaties veel enthousiasme op.

TIPS

Veerman adviseert om te beginnen met binnen je organisatie alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en niet meer traditioneel te denken. 'Stop met prijsdenken en denk aan kwaliteit. Wat voor product wil je maken? Zorg dat je zelf aan het stuur komt te zitten, blijf het hele project betrokken en blijf meedenken. Dat betekent voor je organisatie dat mensen met een andere instelling hun werk moeten doen. Dat vergt veel overleg met elkaar en enthousiasmering bij mensen. Resultaat is dat medewerkers het leuker vinden en er beter wordt samengewerkt met bouwpartners. Je bent stom als je het niet doet', aldus Veerman.

Aanvankelijk was de interne organisatie een knelpunt bij Wonion. Denk aan een projectleider die nog niet overtuigd was van de nieuwe aanpak. Dat geldt ook voor de bouwpartners. 'Het heeft geen zin om een uitvoerder op het project te zetten die traditioneel blijft denken. Na de opdrachtverlening moet je in dialoog blijven met de bouwpartners. Wij stellen een coach beschikbaar voor de consortia. De bouw- en installatiewereld is er erg mee bezig. Nu de corporaties nog...'

Wonion heeft een zes minuten durende film gemaakt van de laatste aanbesteding, te zien op Wonion.nl.

WONION WINT KWH-I-OPENER

Wonion heeft in 2010 met het idee van duurzame aanbestedingsmethode de KWH-i-opener gewonnen. De prijs belooft het meest innovatieve project/ idee in de corporatiesector. Met deze prijs wil KWH (Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector) het project van Wonion in de spotlight zetten en andere corporaties inspireren op het gebied van innovatie en vernieuwing.

De innovatie van het idee zit hem in de manier van aanbesteden en samenwerken binnen de bouwsector waardoor duurzame oplossingen tot stand komen. Voor de realisatie van zestig energieneutrale woningen selecteerde Wonion via een selectieprocedure een zogenaamd consortium. Aannemers zijn samen met constructiebedrijven, installateurs, architecten en toeleveranciers op zoek gegaan naar innovatieve en betaalbare oplossingen. Dit leverde geen beoordeling op basis van een prijs op, zoals bij de traditionele manier van aanbesteden, maar een productaanbieding waaraan een prijskaartje en een specificatie hangt. Door in competitie en teamverband na te denken over duurzame oplossingen, bouwmethodes, materiaalgebruik en prijsstelling, is uiteindelijk het beste plan neergelegd. Wonion is van mening dat deze nieuwe systematiek de weg vrij maakt naar een meer innovatieve, duurzame en transparante bouwsector. De reguliere aanbestedingsmethodieken laten te weinig ruimte voor de partijen in de bouwketen om innovatief te zijn.

Dit interview is verzorgd door Inge van der Brug, senior communicatieadviseur Van der Brug Communicatie.

Juridische context

6

Woningcorporaties worden regelmatig, direct of indirect, geconfronteerd met het aanbestedingsrecht. Bijvoorbeeld wanneer ze een bouwopdracht in opdracht van een gemeente Europees moeten aanbesteden of maatschappelijk vastgoed nationaal aanbesteden. De aanbestedingsregelgeving is vrij strikt en de gevolgen kunnen vergaand zijn. Wat is de reikwijdte van de regelgeving en wat zijn de belangrijkste verplichtingen?

HET AANBESTEDINGSRECHT

Europese regelgeving

De kern van het huidige aanbestedingsrecht wordt gevormd door twee Europese richtlijnen uit 2004: *Richtlijn 2004/17/EG* en *Richtlijn 2004/18/EG*. Hierin zijn de belangrijkste regels voor het aanbesteden vastgelegd. Zo bevatten de richtlijnen gedetailleerde voorschriften over wie moet aanbesteden, wat moet worden aanbesteed en op welke manier dat moet gebeuren.

Deze regels beogen de vrije concurrentie binnen Europa te stimuleren, zodat één Europese markt wordt gecreëerd. Bovendien moeten de richtlijnen ervoor zorgen dat (overheids)opdrachtgevers op een professionele manier inkopen, waarbij onder meer transparantie en het verkrijgen van het beste product tegen de voordeligste prijs hoog in het vaandel staan.

Momenteel wordt de werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen geëvalueerd. De Europese Commissie wil de aanbestedingsregelgeving moderniseren en vereenvoudigen, om publieke middelen – in een tijd van beperktere overheidsbudgetten en economische moeilijkheden – zo efficiënt mogelijk te kunnen besteden. De commissie verwacht uiterlijk begin 2012 met voorstellen voor herziening van de Europese aanbestedingsregelgeving te komen.

KOSTEN OMLAAG

AEDES BRACHT TIJDENS EEN CONSULTATIE BIJ DE EUROPESE COMMISSIE PUNTEN ONDER DE AANDACHT DIE BIJ DE HERZIENING VAN DE EUROPESE AANBESTEDINGSRICHTLIJN VOOR CORPORATIES VAN BELANG ZIJN. HET GING VOORAL OM HET VERHOGEN VAN DE DREMPELWAARDEN VOOR DIENSTEN EN WERKEN, DE HOGE KOSTEN VAN AANBESTEDINGSPROCEDURES EN HET WEGNEMEN VAN OBSTAKELS BIJ INNOVATIEVE VORMEN VAN AANBESTEDEN ZOALS KETENSAMENWERKING.

OOK DE NEDERLANDSE REGERING VINDT DAT EUROPESE AANBESTEDINGSREGELS EENVOUDIGER EN EERLIJKER MOETEN WORDEN. MINISTER VERHAGEN HEEFT LATEN WETEN DAT NEDERLAND EVENEENS PLEIT VOOR HET OPTREKKEN VAN DE DREMPELBEDRAGEN.

UIT EEN ECONOMISCH ONDERZOEK VAN DE EUROPESE COMMISSIE BLIJKT TROUWENS DAT EEN GEMIDDELDE EUROPESE AANBESTEDINGSPROCEDURE IN NEDERLAND 40.000 EURO KOST.

Nationale regelgeving

De huidige Nederlandse aanbestedingswetgeving bestaat uit de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In 2005 heeft Nederland deze richtlijnen vrijwel een-op-een overgeschreven en neergelegd in twee algemene maatregelen van bestuur, het *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten* (Bao) en het *Besluit aanbestedingen speciale sectoren* (Bass).

Intussen is Nederland bezig met een hernieuwde en toegankelijker implementatie van de aanbestedingsrichtlijnen. Deze vernieuwde implementatie moet uiteindelijk resulteren in een *Aanbestedingswet*, die de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en naleving van het aanbestedingsrecht moet bevorderen. Deze wet is alleen van toepassing op aanbestedende diensten en dus niet direct op corporaties.

Aanleiding voor deze meer omvattende implementatie is het rapport van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid in 2002. Het toenmalige kabinet kondigde hierna aan te komen met een strakker en eenvormiger juridisch aanbestedingskader voor overheidsopdrachten, dat tegelijkertijd ruimte zou bieden aan de verschillende soorten aanbe-

stedende diensten en speciale sectorbedrijven om via maatwerk de beste prijs-kwaliteitverhouding te krijgen.

Het eerste wetsvoorstel voor zo'n Aanbestedingswet is echter in juli 2008 door de Eerste Kamer verworpen. Inmiddels ligt het tweede wetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet bij de Tweede Kamer.

Andere belangrijke bronnen van aanbestedingsrecht zijn de (vrijwillige) aanbestedingsreglementen zoals het Aanbestedingsreglement Werken 2005, eigen aanbestedingsbeleid van aanbestedende diensten en uiteraard de rechtspraak.

ALGEMENE BEGINSELEN

Toepassingsbereik en inhoud beginselen

Binnen het aanbestedingsrecht spelen algemene beginselen een prominente rol. Ze zijn leidend voor opdrachtgevers die hun opdrachten aanbesteden. Met deze beginselen wordt gewaarborgd dat ondernemingen die inschrijven een gelijke kans maken op een opdracht. De beginselen zijn steeds van toepassing wanneer een aanbestedende dienst opdrachten, al dan niet verplicht via een aanbesteding in de markt zet. De beginselen zijn bijvoorbeeld al van toepassing als meerdere offertes worden opgevraagd. Corporaties hebben met de beginselen te maken als ze een aanbesteding organiseren. Wat zijn de belangrijkste beginselen?

Het *gelijkheidsbeginsel* waarborgt dat opdrachtgevers alle (potentiële) inschrijvers gelijk behandelen. Dit beginsel zorgt er dus niet alleen voor dat iedereen gelijke kansen krijgt, maar garandeert bijvoorbeeld ook dat de gestelde eisen niet tussentijds worden aangepast, dat inschrijvingen niet worden aangevuld of gewijzigd en dat eerder betrokken adviseurs mogelijk moeten worden uitgesloten van deelname.

Op grond van het *transparantiebeginsel* en het daarvan afgeleide *objectiviteitsbeginsel* moeten opdrachtgevers ervoor zorgen dat de gevolgde aanbestedingsprocedure transparant en objectief controleerbaar is. In

Binnen het aanbestedingsrecht spelen algemene beginselen een prominente rol

De aanbesteder moet het gunningscriterium vooraf kenbaar maken

de praktijk betekent dit dat opdrachtgevers alle voorwaarden van de gunningsprocedure in de aanbestedingsdocumenten duidelijk, precies en ondubbelzinnig formuleren. De normaal oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn en ze moeten achteraf de procedure, waaronder de beoordeling, kunnen controleren.

Tot slot verplicht het *proportionaliteitsbeginsel* opdrachtgevers alleen eisen te stellen die noodzakelijk en passend zijn. De gestelde eisen mogen dus niet te zwaar zijn in verhouding tot de opdracht. De eisen mogen ook niet zodanig hoog en/of talrijk zijn, dat hieraan slechts een zeer beperkt aantal in de opdracht geïnteresseerde marktpartijen kan voldoen. Zo'n eis kan dan een ongeoorloofd mededingingsbeperkend effect hebben en om die reden disproportioneel zijn.

Toepassing beginselen

Het gedrag van corporaties kan worden getoetst aan de beginselen, bijvoorbeeld bij een onderhandse aanbesteding voor maatschappelijk vastgoed. Een juiste toepassing van de beginselen is dus van belang. Dit vereist maatwerk. Steeds zal per geval moeten worden beoordeeld of aan de beginselen wordt of is voldaan. Volgens de rechtspraak vereist de juiste toepassing van de beginselen in elk geval dat de aanbesteder:

- alle inschrijvers gelijk behandelt
- alle inschrijvers gelijktijdig over dezelfde informatie laat beschikken
- de aanbesteding niet naar een bepaalde opdrachtnemer toeschrijft of een bepaalde opdrachtnemer voortrekt
- al ingediende offertes niet laat wijzigen
- de opdracht openbaar aankondigt
- vooraf kenbaar maakt wat het gunningscriterium en de eventuele weegfactoren zijn; deze mogen niet tussentijds worden gewijzigd
- achteraf de individuele scores aangeeft en onderbouwt
- uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria stelt die in een redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Dit is een objectief criterium, waarvoor lastig een eenduidige richtlijn te geven is. Om opdrachtgevers echter enige ondersteuning te bieden, werkt de

overheid momenteel aan een *Handreiking Proportionaliteit*. Hierin zal via *best practices* inzichtelijk worden gemaakt wat in een bepaalde situatie doorgaans wel en niet proportioneel is.

WERKINGSFEER AANBESTEDINGSRECHT

Woningcorporaties krijgen regelmatig te maken met aanbestedingsplichtige opdrachtgevers en/of opdrachten. Zo zijn ze vaak gesprekspartner van aanbestedingsplichtige gemeenten. Per geval moet de gemeente zorgvuldig nagaan of de opdracht die ze in de markt wil zetten, ook daadwerkelijk aanbestedingsplichtig is. De corporatie moet op haar beurt nagaan wat dit betekent voor haar band met een gemeente bij een bepaalde opdracht. Kan de gemeente de opdracht bijvoorbeeld onderhands gunnen? Of moet de corporatie meedingen samen met andere partijen naar de overheidsopdracht?

Het (samen)werken met aanbestedingsplichtige opdrachtgevers heeft dus de nodige gevolgen. Corporaties doen er daarom goed aan kennis te nemen van de verschillende soorten aanbestedingsplichtige opdrachtgevers en hun aanbestedingsplichtige opdrachten. Hierna volgt een beknopt overzicht.

Aanbestedingsplichtige opdrachtgevers (aanbestedende diensten)

De volgende opdrachtgevers zijn in Nederland aanbestedingsplichtig: de staat waaronder bijvoorbeeld ook de verschillende ministeries, territoriale lichamen zoals provincies, gemeenten en waterschappen, en publiekrechtelijke instellingen zoals scholen en academische ziekenhuizen.

Er bestaat geen vaste lijst met publiekrechtelijke instellingen in Nederland. Per geval moet worden beoordeeld of een bepaalde instantie een publiekrechtelijke instelling is. Een publiekrechtelijke instelling is een rechtspersoon die als doel heeft in behoeften van algemeen belang te voorzien en die in hoofdzaak door een andere aanbestedende dienst wordt gefinancierd, of waarvan het beheer onderworpen is aan toezicht door een andere aanbestedende dienst, of meer dan de helft van de directie, raad van bestuur of raad van toezicht door een andere aanbestedende dienst wordt benoemd.

Nederlandse woningcorporaties zijn geen publiekrechtelijke instellingen

Zijn woningcorporaties ook publiekrechtelijke instellingen? De Europese rechter heeft bepaald dat bijvoorbeeld Franse woningcorporaties zijn te kwalificeren als publiekrechtelijke instelling. De Franse situatie is echter niet vergelijkbaar met Nederland omdat het toezicht van de overheid daar intensiever en niet louter repressief is. De minister heeft onlangs herhaald dat Nederlandse woningcorporaties naar zijn mening niet aan de gestelde criteria voldoen en dus geen publiekrechtelijke instelling zijn.

Aanbestedingsplichtige opdrachten

Nadat is vastgesteld of een opdrachtgever aanbestedingsplichtig is, is de vraag of de in de markt te zetten opdracht moet worden aanbesteed. Aanbestedende diensten hoeven namelijk niet alle opdrachten aan te besteden. Allereerst moet het een overheidsopdracht in de zin van het aanbestedingsrecht betreffen. Dit betekent dat sprake moet zijn van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, met andere woorden: partijen zijn over en weer prestaties aan elkaar verschuldigd.

Verder moet pas Europees worden aanbesteed wanneer de geraamde waarde van de opdracht de door Europa vastgestelde waarde overschrijdt. Deze 'drempelwaarden' stelt de Europese Commissie elke twee jaar vast. Voor de periode 2010/2011 is de drempel voor de opdracht tot uitvoering van een werk 4.845.000 euro. Voor leveringen en diensten ligt deze op 193.000 euro, voor de centrale overheid op 125.000 euro. De aanbestedende dienst moet de waarde van de opdracht tijdens de verzending van de aankondiging ramen. Hierbij moet hij rekening houden met de duur van de overeenkomst, inclusief eventuele overeengekomen opties en verlengingen. De geraamde waarde van de opdracht mag niet zodanig zijn berekend dat de opdracht niet meer onder het aanbestedingsrecht valt, door bijvoorbeeld een bouwkundig werk op te knippen in verschillende kleinere opdrachten.

Als de overheidsopdracht de vastgestelde drempelwaarde overschrijdt, zal de aanbestedende dienst moeten aanbesteden op basis van de Europese aanbestedingsrichtlijn. ■

Dit hoofdstuk is geschreven door Femke Rasenberg, advocaat bij Boekel De Nerée N.V.

Europees aanbesteden hoeft pas bij overschrijding van een drempelwaarde

colofon

Compact is een uitgave van Aedes vereniging van woningcorporaties.

Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. De 431 leden en geassocieerden van Aedes werken, vanuit meer dan 700 vestigingen en werkmaatschappijen, aan duurzaam en betaalbaar wonen in leefbare buurten en woonkernen. Woningcorporaties zorgen dat ruim 2,4 miljoen huishoudens goed wonen.

Aedes maakt zich sterk voor de condities waaronder woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen hun werk kunnen doen. Aedes geeft voorlichting en informatie en initieert onderzoek en productontwikkeling. Aedes is ook de werkgeversvereniging van de corporatiebranche waarin ruim 28.000 werknemers dagelijks werken aan goed wonen.

Compact geeft raden van commissarissen, bestuurders, directie en management van woningcorporaties en andere geïnteresseerden op snelle en toegankelijke wijze inzicht in actuele onderwerpen door kort en bondig achtergronden toe te lichten en verbanden te leggen. De onderwerpen worden bepaald door de actuele ontwikkelingen binnen woningcorporaties en hun branche. Compact verschijnt 4 tot 6 keer per jaar.

ISSN 1389-2983
ISBN 978-90-5009-314-9

Tekst

Voorwoord: Jan Boeve, Aedes. *Hoofdstuk 1, 2 en 6:* Femke Rasenberg, Boekel De Nerée N.V. *Hoofdstuk 3, 4 en 5:* Sander Engels, Van Breevoort & Ter Meulen Advocaten. *Interviews:* Inge van der Brug, Van der Brug Communicatie.

Organisatie

José Onderdenwijngaard, team Gedrukte Media Aedes

Eindredactie

Van der Brug Communicatie, Gelselaar

Productiebegeleiding

Carolien van der Ploeg, team Gedrukte Media Aedes

Vormgeving

Fidder & Löhr, Deventer

Druk

Onkenhout, Almere

Omslagfoto

IStockphoto LP, Calgary, Canada

Prijzen (excl. BTW)

Abonnement: leden € 58,15 per jaar, niet-leden € 87,65 per jaar. Combi-abonnement met Aedes-Magazine: leden € 156,20 per jaar, niet-leden € 234,10 per jaar. Losse nummers: leden € 14,90, niet-leden € 22,55.

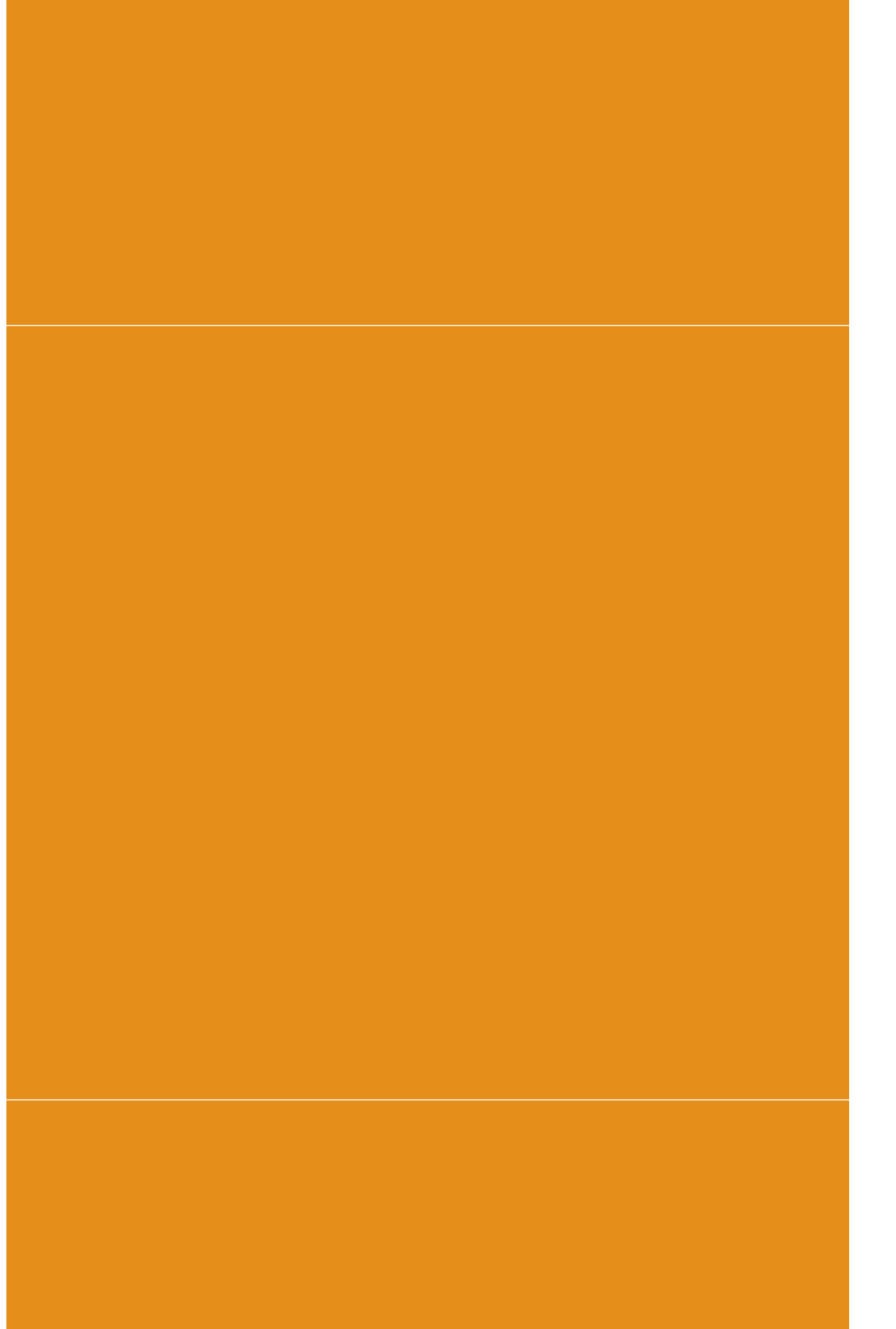
nog leverbaar

- 42 Nederland krimpt: bedreiging of kans?**
mei 2009 / ISBN 978-90-5009-294-4
- 43 Wonen, leren en werken**
juni 2009 / ISBN 978-90-5009-295-1
- 44 Slimmer bouwen, minder kosten**
november 2009 / ISBN 978-90-5009-299-9
- 45 Risicomanagement**
mei 2010 / ISBN 978-90-5009-303-3
- 46 De Energie BV**
mei 2010 / ISBN 978-90-5009-306-4
- 47 Duurzaam businessmodel**
november 2010 / ISBN 978-90-5009-308-8
- 48 'Kicks voor niks'**
april 2011 / ISBN 978-90-5009-310-1
- 49 De kracht van sociale media**
mei 2011 / ISBN 978-90-5009-311-8
- 50 Woning te koop!**
augustus 2011 / ISBN 978-90-5009-312-5

bestellen

Aedes vereniging van Woningcorporaties,
Verkoop publicaties
Olympia 1, 1213 NS Hilversum
Postbus 611, 1200 AP Hilversum
Telefoon (035) 626 82 03
Fax (035) 626 82 11
E-mail publicaties@aedes.nl
Website www.aedesnet.nl

Een compleet overzicht van alle publicaties en abonnementen, zoals het combinatie-abonnement met Aedes-Magazine het tweewekelijkse vakblad voor woningcorporaties, is te vinden op www.aedesnet.nl (rubriek Publicaties). Op Aedesnet vindt u verder het laatste nieuws uit de branche, achtergrondinformatie, praktijkvoorbeelden, vacatures, relevante wetgeving en feiten en cijfers. Voor individuele vragen kunt u bellen met de Aedes-Infodesk, 0900-1232333 (10 cpm).





Professioneel aanbesteden

Aanbesteden is een manier om professioneel opdrachten in de markt te zetten en hiermee concurrentie op te wekken. Dit kan het meest geschikte product tegen de meest gunstige prijs opleveren. Steeds vaker wordt echter op basis van kwaliteit aanbesteed. Via innovatieve vormen van aanbesteden zoeken corporaties samen met de rest van de keten naar nieuwe wegen om duurzame oplossingen, lagere kosten en meer kwaliteit te realiseren.

Deze Compact biedt ingrediënten voor corporaties die hun aanbestedingsbeleid verder willen professionaliseren. De publicatie gaat in op de voor- en nadelen van aanbesteden, de voorwaarden voor professioneel aanbesteden, de verschillende procedures en de juridische context van aanbesteden. Verspreid door de Compact staan drie inspirerende interviews met corporatieprofessionals.