



zri

Visie op
**aanbesteden en
contracteren**

Redactie

Jort de Bosch Kemper

Jaco de Bruijn

Arnold Groeneveld

Vincent van Velzen

Hans van Zanten

Vormgeving

Theo! Design

Productie

Sande Druk

Foto omslag

Rene van den Burg

Uitgave

December 2013

ZRi adviseurs en ingenieurs

Balistraat 1

2585 XK Den Haag

Lichttoren 32

5611 BJ Eindhoven

T 070 361 55 59

E info@zri.nl

www.zri.nl



Visie op aanbesteden en contracteren

Auteurs:

Jaco de Bruijn

Arnold Groeneveld

Vincent van Velzen

Hans van Zanten

Niets uit deze uitgave mag zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van ZRi verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt.

Inhoud

	Een visie als startpunt...	7
deel 1	BOUWORGANISATIE	9
1	Bouworganisatiestrategieën	10
1.1	Bouworganisatie- en contractvorm	10
1.2	Bouworganisatiestrategieën op hoofdlijnen	10
1.3	Bouworganisatiestrategieën nader uitgewerkt	12
2	Keuzemethodiek	17
2.1	Toetsingscriteria	17
2.2	Toetsing	19
2.3	Analyse en keuze	19
deel 2	AANBESTEDEN	23
3	Beginnels van het aanbesteden	24
3.1	Algemeen	24
3.2	Aanbestedingsplicht	24
3.3	Aanbestedingsregels	25
3.4	Type en omvang van de opdracht	27
4	Aanbestedingsprocedure	30
4.1	Inleiding aanbestedingsprocedures	30
4.2	Bekendmaking	31
4.3	Termijnen	31
4.4	Selectiefase	32
4.5	Gunningsfase	35

Een visie als startpunt...

Het traditionele bouwproces is te typeren als gefaseerd en gefragmenteerd. Het proces lijkt op een estafetteloop, waarin aan het eind van de fasen 'programma', 'ontwerp' en 'realisatie' het stokje steeds opnieuw aan een andere partij wordt doorgegeven. Onze stelling is dat een dergelijk bouwproces niet per se leidt tot het beste resultaat. Wij werken daarom al 20 jaar aan meer integratie van bouwfasen.

De integratie van de ontwerp- en realisatiefase wordt veelal als 'innovatief' bestempeld. De laatste jaren worden 'innovatieve' bouworganisatie- en contractvormen in toenemende mate toegepast. Steeds meer partijen zien in dat het integreren van bouwfasen voordelen kan opleveren en de nadelen van het traditionele bouwproces kan beperken.

Aangezien het woord 'innovatief' onderhevig is aan tijderosie, spreken wij liever over 'geïntegreerde' bouworganisatie- en contractvormen. Hiermee beogen wij onder meer de samenwerking tussen partijen te bevorderen en gelijkgerichte belangen te creëren.

In enkele projecten hebben wij een begin kunnen maken met alliantievorming in de bouw. Door samenwerking over de fasen heen te bewerkstelligen komt de focus niet meer te liggen op het resultaat per fase, maar op het eindresultaat van het project. Dit is essentieel om de hoge (duurzaamheids)ambities van hedendaagse bouwprojecten te kunnen realiseren.

Het idee dat de (Europese) aanbestedingsregelgeving een geïntegreerde bouworganisatiestrategie zou kunnen belemmeren is veelvoorkomend, maar volgens ons onjuist. Ook wordt de (Europese) aanbestedingsverplichting veelal als belastend of ingewikkeld ervaren, echter ook dat hoeft niet het geval te zijn. Door onze kennis van de regelgeving en jarenlange ervaring daarmee, zien wij (Europees) aanbesteden eerder als een kans dan als een beperking. Door op rechtmatige doch creatieve wijze invulling te geven aan aanbestedingsprocedures kunnen geïntegreerde bouworganisatie en/of contractvormen probleemloos met de (Europese) aanbestedingsregelgeving worden gecombineerd.

In de afgelopen 20 jaar heeft ZRi een werkwijze ontwikkeld waarbij de bouworganisatiestrategie en aanbestedingsmethodiek volledig kunnen worden afgestemd op de unieke aspecten van ieder project. In deze publicatie zetten wij deze werkwijze beknopt uiteen in twee delen: het ontwikkelen van de bouworganisatiestrategie (deel 1) en het afstemmen van de aanbestedingsprocedure (deel 2).

Hans van Zanten

Deel 1

Bouworganisatie

1 Bouworganisatiestrategieën

Het bouwproces is een volgordelijk geheel van activiteiten bij het realiseren van een gebouw. De organisatie van deze activiteiten kan op verschillende manieren. Ieder bouwproject heeft zijn eigen specifieke kenmerken, dit vraagt om een specifieke invulling van de bouworganisatie.

1.1 Bouworganisatie- en contractvorm

Met de begrippen bouworganisatievorm en contractvorm wordt in de bouwwereld vaak hetzelfde bedoeld, terwijl de begrippen wel degelijk van inhoud verschillen. Onderstaand zijn de voor deze publicatie gehanteerde definities van beide begrippen, alsmede van het overkoepelende begrip 'bouworganisatiestrategie' omschreven.

Bouworganisatievorm: Een bouworganisatievorm bepaalt op hoofdlijnen de wijze waarop in een bouwproces de verantwoordelijkheid voor de verschillende fasen is verdeeld tussen de verschillende deelnemers aan het bouwproces.

Contractvorm: Een contractvorm bepaalt de nadere invulling van de bouworganisatievorm en de juridische vastlegging van onder meer de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Met deze nadere invulling kan gevarieerd worden op de door de bouworganisatievorm bepaalde hoofdlijn.

Kortom, de bouworganisatievorm bepaalt de hoofdlijnen en de contractvorm de nadere (juridische) invulling daarvan. De verwevenheid tussen beide is dus groot. Bouworganisatie- en contractvorm kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het geheel van de bouworganisatie- en

contractvorm kan worden aangeduid als de 'bouworganisatiestrategie'.

1.2 Bouworganisatiestrategieën op hoofdlijnen

Bij het onderscheiden van verschillende bouworganisatiestrategieën is het ten eerste van belang om de verschillende fasen van het bouwproces te onderscheiden.

Globaal zijn dit de volgende:

- **Initiatiefase:** de fase waarin een discrepantie tussen de huidige huisvesting en de huisvestingsbehoefte wordt geconstateerd en aangepakt. Een bouworganisatie wordt opgezet en onder meer de volgende taken worden uitgevoerd:
 - Haalbaarheidsonderzoek: Het inzichtelijk maken van de verschillende huisvestingsalternatieven en haalbaarheid daarvan.
 - Programma van Eisen: Het vertalen van de eisen en wensen van de verschillende actoren in het bouwproces naar eisen voor het bouwproject.
- **Ontwerpfase:** de fase waarin het Programma van Eisen wordt uitgewerkt in een ontwerp, van grof naar fijn.
- **Uitvoeringsfase:** de fase waarin het ontwerp uitvoeringsgereed wordt gemaakt (engineering) en vervolgens daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
- **Exploitatiefase:** de fase waarin het gebouw wordt gebruikt. De belangrijkste taken in deze fase zijn:
 - Onderhoud: Zorg dragen voor de instandhouding van het gerealiseerde gebouw.
 - Beheer: De (fysieke) exploitatie van het bouwwerk.

De financiering van een project wordt ook wel eens als separate fase gezien. De financiering, of het verwerven

van financiering, heeft echter betrekking op alle fasen en is daarom een doorlopende activiteit.

Doorgaans is de opdrachtgever van een bepaald project (eind)verantwoordelijk voor alle fasen. Voor de verschillende fasen kan de opdrachtgever één of meerdere opdrachtnemers inschakelen. Deze opdrachtnemer(s) heeft/hebben in die fasen verschillende taken en verantwoordelijkheden. Hierin onderscheiden diverse bouworganisatiestrategieën zich.

Alvorens inhoudelijk op diverse bouworganisatiestrategieën in te gaan merken wij op dat voor diverse bouworganisatiestrategieën de meest uiteenlopende, vaak Engelstalige termen, worden gebruikt. Veelal wordt aan deze termen een verschillende inhoud gegeven, een eenduidige definitie lijkt te ontbreken. Voor deze publicatie is er dan ook voor gekozen om zo veel als mogelijk de Nederlandse termen (ontwerp, realisatie, onderhoud et cetera) te hanteren. Daar waar nodig en/of nuttig zal de gebruikelijke Engelse term tussen haakjes vermeld zijn.

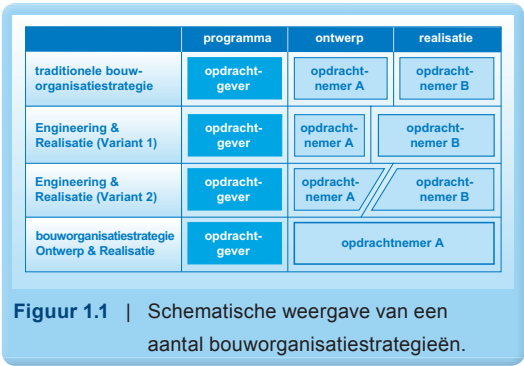
Van oudsher waren de verschillende fasen strikt van elkaar gescheiden. In deze zogeheten “traditionele” bouworganisatiestrategie stelt de opdrachtgever het Programma van Eisen op. Dit Programma van Eisen wordt vervolgens uitgewerkt tot een bestek door separaat door de opdrachtgever gecontracteerde ontwerpende partijen. Uiteindelijk wordt het ontwerp door wederom separaat gecontracteerde uitvoerende partijen gerealiseerd.

Inmiddels zijn er ook bouworganisatiestrategieën waarin de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot

meerdere fasen worden samengebracht in één opdracht. De bekendste geïntegreerde hoofdvorm is de bouworganisatiestrategie waarbij sprake is van een combinatie van ontwerp en realisatie in één opdracht, kortweg: Ontwerp & Realisatie (ook wel Design & Build).

De geïntegreerde bouworganisatiestrategie die tussenin traditionele bouworganisatiestrategie en Ontwerp & Realisatie staat, is Engineering & Realisatie (Engineer & Build). Hierbij participeren de uitvoerende partijen in de ontwerpfase. Deze strategie kan een afgeleide zijn van zowel de traditionele bouworganisatiestrategie als de bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie. Onderscheidend tussen beide varianten is de verantwoordelijkheid over het ontwerp.

De traditionele bouworganisatiestrategie, de bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie en de bouworganisatiestrategie Engineering & Realisatie zijn schematisch weergegeven in figuur 1.1 en in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.



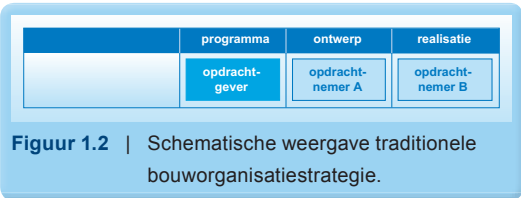
Voor alle bovengenoemde bouworganisatiestrategieën (hoofdvormen of tussenvormen) geldt overigens dat deze gecombineerd kunnen worden met taken en verantwoordelijkheden op het gebied van onderhoud en/of beheer (zie hiervoor paragraaf 1.4) en/of financiering (zie hiervoor paragraaf 1.5)

1.3 Bouworganisatiestrategieën nader uitgewerkt

Onderstaand zijn de eerder genoemde bouworganisatiestrategieën nader uitgewerkt, gevolgd door twee paragrafen waarin nader wordt ingegaan op respectievelijk beheer en onderhoud, en financiering. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) is beschreven op welke wijze tot een keuze voor een specifieke bouworganisatiestrategie kan worden gekomen.

1.3.1 Traditioneel

In de traditionele bouworganisatiestrategie bestaat een strikte scheiding tussen de activiteiten in de verschillende bouwfasen. De ontwerpende partijen verzorgen het ontwerp en de uitvoerende partijen worden gecontracteerd op basis van een door de ontwerpende partijen uitgewerkt bestek. De traditionele bouworganisatiestrategie is thans nog de meest toegepaste, maar verliest wel terrein.



Figuur 1.2 | Schematische weergave traditionele bouworganisatiestrategie.

De fasering van de traditionele bouworganisatiestrategie geeft een opdrachtgever ruime mogelijkheden om sturing

te geven aan het proces. Ook is deze manier van werken, door het jarenlange gebruik, bij alle partijen in de keten goed bekend. Partijen weten wat van hen wordt verwacht. Door de gefaseerde aanpak en de intervallen tussen fasen ontstaat echter niet de meest optimale planning. Ook ontbreekt door de fragmentatie integratie van kennis over uitvoering, onderhoud en beheer in de ontwerpfase, wat nadelig kan zijn voor de uiteindelijke kwaliteit en de levensduurkosten. Qua prijs biedt de traditionele bouworganisatiestrategie de mogelijkheid om per fase van marktwerking te profiteren. De keerzijde hiervan is dat pas op een laat moment prijszekerheid ontstaat en sprake is van een risico met betrekking tot 'prijsduikers'.

De ontwerpende partijen werken in een traditionele bouworganisatiestrategie doorgaans op basis van een overeenkomst conform De Nieuwe Regeling 2011 (DNR 2011). Voor de uitvoerende partijen gelden de Uniforme Administratieve Voorwaarden 2012 (UAV 2012) vaak als contractueel kader.

Omdat een bepaalde mate van integratie tussen fasen significante voordelen biedt, heeft ZRi de bouworganisatiestrategie met verificatiefase ontwikkeld, wat een variant is op de traditionele bouworganisatiestrategie. Hierbij volgt, na contractering van de uitvoerende partijen op basis van bestekstukken, eerst een verificatiefase en dan een realisatiefase. In de verificatiefase vindt, parallel aan de bouwvoorbereiding, de verificatie van de bestekstukken plaats. Dat laatste houdt - kort gezegd - in dat de uitvoerende partijen omissies uit de bestekstukken halen en goedgekeurde optimalisatievoorstellen verwerken. Door deze gedegen voorbereiding worden de faalkosten

tot een minimum gereduceerd. Meerwerk kan alleen nog voorkomen uit programmawijzigingen, opgedragen door de opdrachtgever.

Ervaring van ZRi met de traditionele bouworganisatiestrategie: ZRi heeft een ruime ervaring met het aanbesteden en contracteren van opdrachtnemers voor projecten waarin een traditionele bouworganisatiestrategie is toegepast. Onder meer voor de nieuwbouw van zwembad ‘Het Hofbad’ te Den Haag heeft ZRi zowel de ontwerpopdracht als de uitvoeringsopdracht Europees aanbesteed. De variant met de verificatiefase is onder meer toegepast bij de uitbreiding van het Spaarne Ziekenhuis te Hoofddorp, de renovatie van gebouw A van het UMC St. Radboud te Nijmegen en de nieuwbouw van een Brede School met daarbovenop appartementen, in Tiel. Uit een evaluatie van het project in Hoofddorp bleek dat niet alleen de opdrachtgever, maar ook de ontwerpende en uitvoerende partijen zeer tevreden waren over de introductie van een verificatiefase.

1.3.2 Engineering & Realisatie

Bij de bouworganisatiestrategie Engineering & Realisatie wordt het ontwerp tot op een bepaald niveau (bijvoorbeeld het Voorlopig Ontwerp (VO)) uitgewerkt door de door de opdrachtgever gecontracteerde ontwerpende partijen. De uitvoerende partijen worden op basis van dit ontwerp, dat eventueel is aangevuld met prestatie-eisen, gecontracteerd en krijgen een bepaalde verantwoordelijkheid in het restant van de ontwerpfase. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen ontwerpende en uitvoerende partijen kan variëren. Hierin zijn grofweg twee

varianten te onderscheiden.

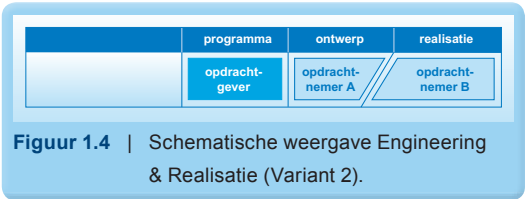
In de eerste variant van Engineering & Realisatie heeft de gecontracteerde opdrachtnemer de volledige verantwoordelijkheid voor het verder uitwerken van het ontwerp. Dit kan betekenen dat de betreffende opdrachtnemer de contracten met de ontwerpende partijen overneemt of zelf ontwerpende partijen contracteert. In het laatste geval is het mogelijk dat de oorspronkelijke ontwerpende partijen, in opdracht van de opdrachtgever, een supervisie krijgen.



Figuur 1.3 | Schematische weergave Engineering & Realisatie (Variant 1).

In de eerste variant van Engineering & Realisatie werken de ontwerpende partijen, net als in de traditionele bouworganisatiestrategie, doorgaans op basis van een overeenkomst conform DNR 2011. Als contractueel kader voor de uitvoerende partijen kan de speciaal voor geïntegreerde contracten geschreven UAVgc 2005 dienen.

In de tweede variant blijft de verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de door de opdrachtgever gecontracteerde



Figuur 1.4 | Schematische weergave Engineering & Realisatie (Variant 2).

teerde ontwerpende partijen en krijgt de gecontracteerde opdrachtnemer verantwoordelijkheid op deelgebieden, zoals budget, planning, uitvoeringstechnieken en onderhoudsaspecten.

In de tweede variant van Engineering & Realisatie werken de ontwerpende partijen, net als in de traditionele bouworganisatiestrategie, doorgaans ook op basis van een overeenkomst conform DNR 2011. Als contractueel kader voor de uitvoerende partijen kan de UAV of de speciaal voor geïntegreerde contracten geschreven UAVgc 2005 dienen.

In beide varianten van Engineering & Realisatie wordt de prijszekerheid voor de opdrachtgever in een relatief vroegtijdig stadium verkregen. Hiertegenover staat dat de opdrachtgever vanaf dat moment, afhankelijk van de verantwoordelijkheid van de uitvoerende partijen, in geringere mate sturing kan geven aan het project. De aspecten waarvoor de uitvoerende partijen verantwoordelijkheid hebben, zijn immers reeds (contractueel) vastgelegd, hetzij in een concreet ontwerp (middelvoorwaarden), hetzij in prestatie-eisen (doelvoorwaarden). Overigens is de mate waarin de opdrachtgever nog sturing kan geven aan het project bij variant 2 groter dan bij variant 1.

Ervaring van ZRi met de bouworganisatiestrategie

Engineering & Realisatie: ZRi heeft voor de gemeente 's-Hertogenbosch, in het kader van de nieuwbouw van de BBS Boschveld, een Engineering & Realisatieopdracht aanbesteed. Die opdracht bestond uit het verder uitwerken van een VO en een Programma van Eisen tot een uitvoeringsgereed ontwerp en vervolgens de realisatie daarvan. Ook is het onderhoud meegenomen in de aanbesteding. Een bouworganisatie op basis van de eerste variant van Engineering & Realisatie dus. Ervaring met de tweede variant heeft ZRi onder meer opgedaan bij de nieuwbouw van ziekenhuis Bernhoven te Uden-Noord. Voor dit project heeft ZRi een bouworganisatiestrategie ontwikkeld waarbij de uitvoerende partijen vanaf de start van de besteksfase in het project participeerden. Het binnen de kaders uitvoeren van die opdracht was een voorwaarde voor het verkrijgen van de opdracht voor de uitvoeringsfase.

1.3.3 Ontwerp & Realisatie

In de bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie (ook wel 'Design & Build' of 'Design & Construct' genoemd) zijn de ontwerp- en de uitvoeringsfase tot één fase geïntegreerd. Ontwerpende en uitvoerende partijen zijn

	programma	ontwerp	realisatie
	opdrachtgever	opdrachtnemer A	

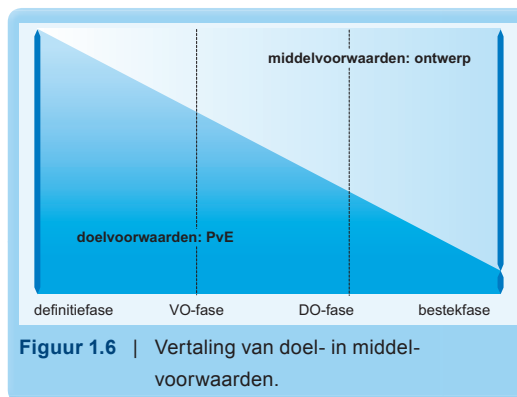
Figuur 1.5 | Schematische weergave bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie.

verenigd in één opdrachtnemer. Deze opdrachtnemer is doorgaans een combinatie (consortium) van meerdere ontwerpende en uitvoerende partijen.

Het consortium van ontwerpende en uitvoerende partijen wordt gecontracteerd op basis van een door of namens de opdrachtgever opgesteld Programma van Eisen (PvE). Dit PvE moet, om als een goed contractdocument te kunnen dienen, aan een aantal voorwaarden voldoen:

- **Contracteerbaar:** Het PvE bevat eisen, en dus geen wensen. Eventueel kunnen wensen (zaken waarvan niet bij voorbaat kan worden gesteld dat deze uit het budget kunnen worden bekostigd) worden omschreven in de vorm van “opties”.
- **Eenduidig:** In het PvE mogen met betrekking tot één onderwerp geen verschillende of tegenstrijdige eisen staan. Een heldere en eenduidige opbouw van het PvE is hiervoor van belang.
- **Doelvoorwaarden:** Het PvE bevat prestatie-eisen (toetsbaar en zoveel mogelijk kwantitatief) en geen oplossingen. Het uitwerken van de doelvoorwaarden in middelvoorwaarden vindt gedurende de ontwerpfase plaats.

Vanaf opdrachtverstrekking zijn de sturingsmogelijkheden voor de opdrachtgever, buiten de kaders van het Programma van Eisen, minimaal. De integratie van fasen brengt een planningsvoordeel met zich mee: van een interval tussen de ontwerp- en de uitvoeringsfase is immers geen sprake meer. Tevens biedt deze bouworganisatiestrategie de mogelijkheid tot optimale integratie van uitvoeringskennis in het ontwerpproces. Ook is



sprake van vroegtijdige prijszekerheid, dankzij het relatief vroege contractmoment voor de uitvoeringswerkzaamheden. Als contractueel kader kan de speciaal voor geïntegreerde contracten geschreven UAVgc 2005 dienen.

Ervaring van ZRi met de bouworganisatiestrategie

Ontwerp & Realisatie: ZRi heeft in diverse projecten ervaring opgedaan met de bouworganisatiestrategie *Ontwerp & Realisatie*, al dan niet in combinatie met onderhoud. Voor de stichting Archipel te Zutphen heeft ZRi in 2012 een opdracht voor het ontwerpen en realiseren van een basisschool aanbesteed. Ook het PvE van die basisschool is door ZRi opgesteld. Voor de gemeente Eindhoven heeft ZRi de opdrachten voor het ontwerpen, realiseren, onderhouden en beheren van drie bio-energiecentrales aanbesteed. Projecten waarover ZRi ook het projectmanagement voerde.

1.3.4 Onderhoud en beheer

In de bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie (ook wel 'Design & Build' of 'Design & Construct' genoemd) zijn de ontwerp- en de uitvoeringsfase geïntegreerd tot één fase. Ontwerpende en uitvoerende partijen zijn verenigd in één opdrachtnemer. Deze opdrachtnemer is doorgaans een combinatie (consortium) van meerdere ontwerpende en uitvoerende partijen.

Onderhoud en/of Beheer (ook respectievelijk 'Maintain' en 'Operate' genoemd) kunnen in de meeste bouworganisatiestrategieën worden geïntegreerd. Bij integratie van onderhoud en/of beheer in een bouworganisatiestrategie kan de opdracht van de uitvoerende partij in de (ontwerpen) realisatiefase uitgebreid worden met de verantwoordelijkheid voor onderhoud en/of beheer. De voordelen hiervan zijn onder meer dat tijdens het ontwerp en/of tijdens de uitvoering rekening kan worden gehouden met het beheer en/of het onderhoud. Dit zal positieve gevolgen hebben voor de totale levensduurkosten.

De opdracht voor de onderhoudsfase wordt bij voorkeur vastgelegd in prestatie-eisen en verantwoordelijkheidsafspraken. Deze prestatie-eisen moeten eenduidig en contracteerbaar zijn. Dat wil zeggen dat de betreffende prestatie concreet gemeten moet kunnen worden. Periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) kan vervolgens getoetst worden of aan de geformuleerde prestaties wordt voldaan. Eventueel kan op basis van de periodieke evaluatie ook de opdracht aangepast worden. Flexibiliteit in een langjarig (onderhouds)contract is in ieder geval onontbeerlijk. Het beheer en onderhoud van een gebouw zal er

immers over 15 jaar anders uitzien dan nu. Het contract moet flexibel genoeg zijn om op een goede manier met deze wijzigingen om te gaan. Niet aan de voorkant alles vastleggen, maar goed vastleggen hoe met wijzigingen omgegaan moet worden is daarbij de visie van ZRi.

Ervaring van ZRi met de integratie van onderhoud en beheer in een bouworganisatiestrategie: Voor de nieuwbouw van het Jeroen Bosch Ziekenhuis te Den Bosch heeft ZRi een bouworganisatiestrategie ontwikkeld waarbij het onderhoud is gekoppeld aan de opdracht voor de realisatie. In een contract is het onderhoud aan het ziekenhuis in prestatie-eisen omschreven. Dit contract heeft een looptijd van 10 jaar, met een optie voor een verlenging van 5 jaar. De opdracht voor de onderhoudswerkzaamheden is in combinatie met de uitvoeringsopdracht door ZRi aanbesteed.

1.3.5 Financiering

De verantwoordelijkheid voor de financiering (ook wel 'Finance' genoemd), of het verwerven van financiering voor het project ligt meestal bij de opdrachtgever. Consortia van bijvoorbeeld banken en uitvoerende partijen bieden tegenwoordig ook de financiering van bouwprojecten aan. Hiervoor bestaan verschillende constructies. De meest gebruikelijke is een constructie waarbij de gebruiker van het gebouw bijvoorbeeld maandelijks een bepaalde vergoeding betaalt en het gebouw na een bepaalde tijd overgedragen krijgt. In de betreffende periodieke vergoeding zijn vaak ook kosten voor onderhoud en beheer opgenomen.

2 Keuzemethodiek

Het vorige hoofdstuk beschrijft diverse bouworganisatiestrategieën. ZRI is van mening dat de beste resultaten geboekt worden wanneer per project de voor dat project meest geschikte bouworganisatiestrategie wordt toegepast. Dit hoofdstuk beschrijft beknopt een door ZRI ontwikkelde methodiek aan de hand waarvan een bouworganisatiestrategie kan worden gekozen.

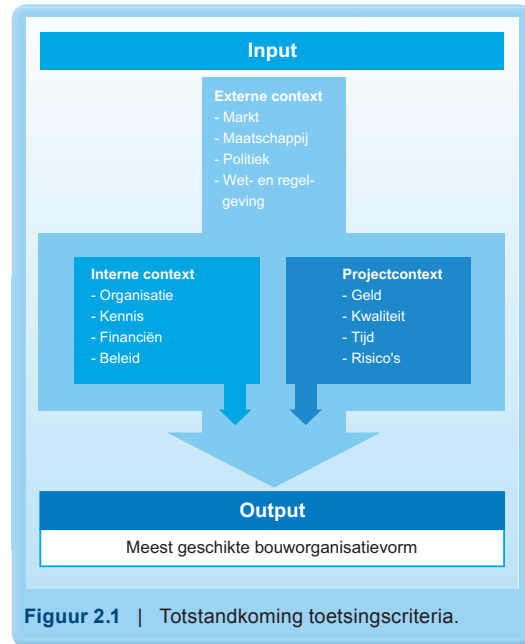
2.1 Toetsingscriteria

Om in staat te zijn de juiste keuze voor een bepaalde bouworganisatiestrategie te maken, moeten op basis van de uitgangspunten van het project toetsingscriteria worden opgesteld. Deze toetsingscriteria volgen uit de eisen, wensen en doelstellingen met betrekking tot een bepaald project. Deze eisen, wensen en doelstellingen komen voort uit verschillende contexten waarin het project kan worden geplaatst. De te onderscheiden contexten zijn:

- de externe context;
- de interne context;
- de projectcontext.

In figuur 2.1 is schematisch weergegeven hoe vanuit de verschillende contexten de juiste toetsingscriteria worden opgesteld.

De verschillende contexten zijn hieronder nader toegelicht en aan de hand van voorbeelden geven wij aan welke toetsingscriteria uit de betreffende context kunnen volgen.



Figuur 2.1 | Totstandkoming toetsingscriteria.

2.1.1 Externe context

De externe context wordt gevormd door factoren die buiten de invloedssfeer van de opdrachtgever liggen. De mogelijkheid om hier invloed op uit te oefenen is daardoor beperkt of in het geheel niet aanwezig. Bij de externe context kan gedacht worden aan ontwikkelingen in de markt, maatschappelijk en/of politiek draagvlak en wet- en regelgeving.

Voorbeelden van toetsingscriteria die volgen uit de externe context:

1. De mate waarin de opdrachtgever kan anticiperen of reageren op veranderende marktomstandigheden.
2. De mate waarin de opdrachtgever kan anticiperen of reageren op veranderende besluitvorming.

Hoe meer het bouwproces gesegmenteerd en gefragmenteerd is, hoe vaker de opdrachtgever op externe factoren kan anticiperen of reageren. De traditionele bouworganisatiestrategie biedt hiervoor meer mogelijkheden dan geïntegreerde bouworganisatiestrategieën.

2.1.2 Interne context

De interne context wordt onder andere bepaald door de organisatie, kennis, financiën en beleid van de opdrachtgever zelf. Dit beleid kan onder meer betrekking hebben op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en duurzaamheid. De bouworganisatiestrategie moet bijvoorbeeld aansluiten bij de eigen organisatie. Ook kan bijvoorbeeld het inkoopbeleid van de opdrachtgever randvoorwaarden stellen aan de bouworganisatiestrategie.

Voorbeelden van toetsingscriteria die volgen uit de interne context:

3. *De mate waarin de opdrachtgever in staat is het bouwproject te sturen.*
4. *De mate waarin de bouworganisatiestrategie aansluit bij de beoogde wijze van financiering.*

Bij een traditionele bouworganisatiestrategie heeft de opdrachtgever een grote rol in de aansturing van het project, zowel in de ontwerp- als in de uitvoeringsfase. Bij bijvoorbeeld de bouworganisatiestrategie Ontwerp & Realisatie stuurt een opdrachtgever voornamelijk op hoofdlijnen en heeft de opdrachtgever een meer toetsende dan controlerende rol. De mate waarin een opdrachtgever sturend kan of wil optreden is onder meer afhankelijk van het beleid en aanwezige kennis op dat gebied. Iedere opdrachtgever zal op dit punt een andere afweging maken.

2.1.3 Projectcontext

De projectcontext wordt gevormd door de eisen en wensen van de opdrachtgever in relatie tot een specifiek project, alsmede de kaders waarbinnen dat project gerealiseerd moet worden. Onder andere de gewenste kwaliteit, de vereiste planning en het beschikbare budget zijn hierbij belangrijke kaders.

Voorbeelden toetsingscriteria die volgen uit de projectcontext:

5. *De mate waarin sprake is van flexibiliteit met betrekking tot planwijzigingen.*
6. *De mate waarin vroegtijdig prijszekerheid kan worden verkregen.*
7. *De mate waarin de bouworganisatiestrategie aansluit bij een ambitieuze planning.*

Doorgaans geldt dat hoe later de prijs wordt vastgesteld, hoe langer sprake is van flexibiliteit in het ontwerp. Behalve flexibiliteit brengt dit ook onzekerheid met betrekking tot die prijs met zich mee. De traditionele bouworganisatiestrategie onderscheidt zich over het algemeen door de hoge mate van flexibiliteit, terwijl juist geïntegreerde bouworganisatiestrategieën op een eerder moment leiden tot prijszekerheid. Het belang van flexibiliteit enerzijds en prijszekerheid anderzijds verschilt per project.

2.2 Toetsing

Per toetsingscriterium kan een bouworganisatiestrategie worden gewaardeerd met behulp van bijvoorbeeld een vijfpuntsschaal. De som van de scores per bouworganisatiestrategie geeft een totaalscore. De bouworganisatiestrategie met de hoogste eindscore is in beginsel de meest ideale. Onderstaand is een voorbeeld gegeven van een eindoverzicht van de toets van de hoofdvormen op fictieve toetsingscriteria (zie tabel 2.1).

Het kiezen van een bouworganisatiestrategie is echter geen louter wiskundige opgave. De uitkomst van de toets dient daarom altijd inhoudelijk te worden geanalyseerd, alvorens een bouworganisatiestrategie te kiezen.

2.3 Analyse en keuze

De resultaten van de toets van de verschillende bouworganisatiestrategieën maakt inzichtelijk welke

bouworganisatiestrategie in beginsel het best aansluit op de eisen, wensen en doelstellingen van de opdrachtgever met betrekking tot het project. Om tot een daadwerkelijke keuze voor een bouworganisatiestrategie te komen is een nadere analyse van deze toetsing nodig. Mogelijk scoort een bepaalde bouworganisatiestrategie op alle criteria tezamen goed, maar wordt op bijvoorbeeld één criterium in het geheel niet voldaan aan de onderliggende eis / wens. Iets dergelijks kan de keuze voor die bouworganisatiestrategie in de weg staan.

Het resultaat van bovengenoemde analyse is een afgewogen keuze voor een bepaalde bouworganisatiestrategie. Deze bouworganisatiestrategie geeft in potentie het beste invulling aan alle eisen, wensen en doelstellingen van de opdrachtgever met betrekking tot het project. Wat volgt is een nadere invulling van de bouworganisatiestrategie, het finslijpen.

Tabel 2.1 | Voorbeeld afwegingsmodel

Toetsingscriteria	traditioneel	Engineering & Realisatie	Ontwerp & Realisatie
1. Toetsingscriterium 1	4	4	2
2. Toetsingscriterium 2	4	3	1
3. Toetsingscriterium 3	1	5	5
4. Toetsingscriterium 4	1	4	3
5. Toetsingscriterium 5	5	4	3
6. Toetsingscriterium 6	4	5	1
Totaal	19	25	15

Bij het fijnslijpen van de bouworganisatiestrategie kunnen de volgende vragen een belangrijke rol spelen:

- Vanaf welk moment worden de uitvoerende partijen bij het ontwerp betrokken?
- Op basis van welke stukken worden de uitvoerende partijen gecontracteerd?
- Worden de uitvoerende partijen hoofverantwoordelijk voor het ontwerp? Zo ja: vanaf welk moment? En wat wordt de positie van eventuele ontwerpende partijen?
- Worden de uitvoerende partijen gecontracteerd als één partij (bijvoorbeeld een consortium) of worden per discipline separate partijen gecontracteerd?

Deze vragen spelen allemaal een grote rol bij de invulling van bouworganisatiestrategie en bepalen voor een belangrijk deel de invulling van de aanbestedingsprocedure(s) van een bouwproject. Of, en zo ja op welke wijze, een formele aanbesteding moet worden doorlopen is afhankelijk van het type opdrachtgever. In ieder geval is ZRi van mening dat ook als sprake is van een plicht tot (Europese) aanbesteden, dit geen beperking is voor de toepassing van de meest geschikte bouworganisatiestrategie, wat die ook is. Anders gezegd: ZRi ziet mogelijkheden om iedere bouworganisatiestrategie te combineren met Europees aanbesteden. De beginse-
len van het Europees aanbesteden en de visie van ZRi daarop zijn in deel 2 van deze publicatie beschreven.

Ervaring van ZRi met de keuzemethodiek: *Onder meer stichting Archipel, Woonpartners Midden-Holland en het VU medisch centrum hebben aan de hand van de door ZRi ontwikkelde keuzemethodiek een keuze gemaakt voor een bepaalde bouworganisatiestrategie. De uitkomsten waren wisselend, dit varieerde van 'traditioneel' tot 'Ontwerp & Realisatie' en een tussen-vorm. In alle gevallen waren de ervaringen positief. De keuzemethodiek is ervaren als een prettig instrument om op gestructureerde wijze een keuze te maken en te kunnen verantwoorden.*



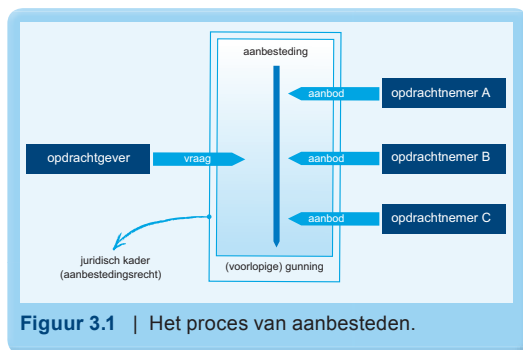
Deel 2

Aanbesteden

3 Beginselen van het aanbesteden

3.1 Algemeen

Aanbesteden komt voort uit het bestaan van vraag en aanbod. Binnen de markt zoekt de opdrachtgever voor uit te besteden taken een opdrachtnemer die een passend aanbod (dienst, werk of levering) heeft. Aanbesteden is het uitnodigen van meerdere partijen tot het doen van een inschrijving ter uitvoering van een opdracht; zie figuur 3.1.



Figuur 3.1 | Het proces van aanbesteden.

Het beoogde resultaat van een aanbesteding is een contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De fundamentele beginselen van de Europese Unie, zoals vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal liggen ten grondslag aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Tevens gelden de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht: gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning.

3.2 Aanbestedingsplicht

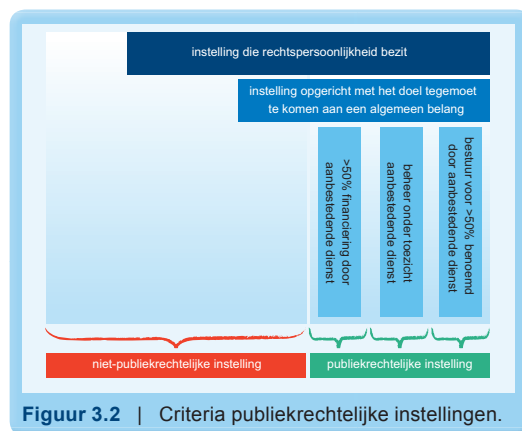
Globaal kan de groep opdrachtgevers in twee categorieën verdeeld worden:

- aanbestedende diensten, zoals de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling;
- private / particuliere opdrachtgevers.

Publiekrechtelijke instellingen zijn instellingen

- die rechtspersoonlijkheid bezitten, en;
- die zijn opgericht met het specifieke doel tegemoet te komen aan de behoeften van algemeen belangen die geen industrieel of commercieel karakter dragen, en;
- die voor meer dan 50% door een aanbestedende dienst worden gefinancierd, of;
- waarvan het beheer is onderworpen aan toezicht door een aanbestedende dienst, of;
- waarvan de bestuursorganen voor meer dan de helft worden benoemd door een andere aanbestedende dienst.

Bovenstaande voorwaarden die aan publiekrechtelijke instellingen worden gesteld, zijn in figuur 3.2 weergegeven.



Figuur 3.2 | Criteria publiekrechtelijke instellingen.

Een plicht tot Europees aanbesteden geldt voor aanbestedende diensten, mits de geraamde waarde van de opdracht boven de drempel is (zie paragraaf 3.4). Daarnaast gelden voor aanbestedende diensten de algemene bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 ook voor opdrachten onder de drempel (zie paragraaf 3.4.1).

3.3 Aanbestedingsregels

De aanbestedingsregels kennen een gelaagde structuur. De basis wordt gevormd door de Europese richtlijnen, die geïmplementeerd zijn in Nederlandse regelgeving, die op haar beurt weer nader geïmplementeerd is in praktische regels. Onderstaand zijn deze drie lagen beknopt uiteengezet.

Europese richtlijnen

De Europese aanbestedingsregelgeving is opgenomen in de richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG. Deze richtlijnen zijn van toepassing op opdrachten met een geraamde waarde die is gelegen boven de op dat moment geldende drempelbedragen (zie paragraaf 3.4).

Nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn

Medio 2013 hebben vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie overeenstemming bereikt over de teksten van de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen (richtlijn voor overheden, richtlijn voor nutsbedrijven/speciale sectoren en concessierichtlijn). Volgens de huidige planning worden de aangepaste voorstellen op begin 2014 plenair behandeld door het Europees Parlement. Indien het Europees Parlement de voorstellen dan aanneemt, zal de Raad van de

EU een besluit nemen over de voorstellen. Ongeveer een maand na een instemmend besluit zullen de richtlijnen gepubliceerd worden in het EU-publicatieblad, waarna de richtlijnen 20 dagen daarna in werking treden. Naar de huidige verwachting ligt de datum van inwerkingtreding in de eerste helft van 2014. Uitgaande van de standaardimplementatietermijn hebben de lidstaten vervolgens 24 maanden om de nieuwe richtlijnen te implementeren in hun nationale wetgeving. De verwachting is dus dat de richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG hun langste tijd hebben gehad.

Aanbestedingswet

Deel 1 van de Aanbestedingswet 2012 bevat algemene bepalingen die gelden voor de aanbesteding van iedere overheidsopdracht (overeenkomst tussen een aanbestedende dienst en een aannemer, dienstverlener en/of leverancier), dus ook wanneer de omvang van de opdracht onder de drempel ligt. Het gaat hierbij onder meer om een meervoudig onderhandse procedure of een nationale aanbestedingsprocedure.

Deel 2 van de Aanbestedingswet is van toepassing op *overheidsopdrachten boven de drempel* en is daarmee in feite de vervanger van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Deel 2 van de Aanbestedingswet 2012 is van toepassing op *speciale sectoropdrachten* en daarmee in feite de vervanger van het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass).

Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur

(Aanbestedingsbesluit). Onderdeel van dit besluit zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012), de modellen van de Eigen Verklaring en de Gids proportionaliteit.

De voornaamste wijzigingen in de aanbestedingsreggeving met de inwerkingtreding van de Aanbestedingwet 2012 zijn:

- vergroten toegang voor kleinere ondernemers (proportionaliteit);
 - omzeteis is in beginsel niet toegestaan;
 - één referentieproject per kerncompetentie;
 - opdrachten mogen niet onnodig geclusterd worden (clusterverbod) en waar mogelijk in percelen worden aanbesteed (splittingsgebod);
- Gids Proportionaliteit;
- verlagen administratieve lasten (uniformering);
 - Eigen Verklaring in plaats van het indienen van bewijsstukken;
 - verplicht gebruik van TenderNed;
- uniformiteit onder de EU-drempel;
- procedure voor klachtenafhandeling;
- verplicht gebruik van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) als gunningscriterium.

De nieuwe nieuwe Aanbestedingswet

Indien de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen daadwerkelijk in de eerste helft van 2014 in werking treden, dan moet Nederland die richtlijn binnen 24 maanden implementeren in nationale wetgeving. Dat betekent dat de Aanbestedingswet 2012 uiterlijk begin 2016 vervangen zal worden door een nieuwe wet. Ondanks dat de Aanbestedingswet 2012 net nieuw is, lijkt die wet dus geen lang leven beschoren.

ARW 2012

De Aanbestedingswet 2012 is op haar beurt nader uitgewerkt in praktische aanbestedingsregels. Waar het gaat om de aanbesteding van werken is een nadere uitwerking opgenomen in het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012). Voor diensten en leveringen zijn de 'Richtsnoeren Diensten en Leveringen' gepubliceerd. Anders dan het ARW 2012 bevatten die richtsnoeren overigens geen direct toepasbaar reglement. Voor speciale sectoropdrachten (deel 3 van de Aanbestedingswet 2012) geldt dat de nadere uitwerking daarvan te vinden is in het Aanbestedingsreglement Nutssectoren 2013 (ARN 2013).

Het ARW 2013 is een set praktische aanbestedingsregels die zich (in de vorm van haar voorgangers) bewezen heeft. Met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet is het ARW 2012 als verplicht aangewezen voor aanbestedingen van overheidsopdrachten voor werken onder de Europese drempelwaarden. Boven de drempel is toepassing van het ARW 2012 niet verplicht, maar wel aan te bevelen.

Het ARN 2013 is vergelijkbaar met het ARW 2012 en opgesteld door de gebruikersgroep ARN 2013, onder leiding van ProRail. Het toepassen van het ARN 2013 is voor geen enkele aanbesteder (wettelijk) verplicht, maar, vanuit het oogpunt van onder meer de verdere professionalisering van aanbesteders en de rechtszekerheid van geïnteresseerde marktpartijen, wel aan te bevelen. Net als voor het ARW 2012 geldt dat het ARN 2013 zowel voor Europese als nationale aanbestedingsprocedures gebruikt kan worden.

3.4 Type en omvang van de opdracht

Van belang bij het bepalen van de wijze van aanbesteden is het soort opdracht. Opdrachten worden in drie categorieën ingedeeld: werken, diensten en leveringen.

werken

Opdrachten voor werken worden gedefinieerd als contracten die betrekking hebben op:

1. de uitvoering van werken;
2. het ontwerp in combinatie met de uitvoering van werken.

diensten

Opdrachten voor diensten worden gedefinieerd als contracten die betrekking hebben op:

1. het verrichten van diensten;
2. het leveren van producten in combinatie met het verrichten van diensten, waarbij de waarde van de betreffende diensten hoger is dan die van de geleverde producten;
3. het verrichten van diensten en van werkzaamheden, waarbij de werkzaamheden bijkomstig zijn ten opzichte van het verrichten van de diensten.

leveringen

Opdrachten voor leveringen worden gedefinieerd als contracten die betrekking hebben op:

1. de aankoop, leasing, huur of huurkoop (met of zonder koopoptie) van producten;
2. de levering van producten en het zijdelings verrichten van werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van de geleverde producten.

De omvang van de opdracht betreft de raming van de waarde van de opdracht exclusief btw. Indien de omvang van de opdracht tenminste gelijk is aan het voor de opdracht vastgestelde drempelbedrag, dan moet een aanbestedingsreglement worden toegepast. Opdrachten mogen niet worden opgesplitst om deze verplichting te ontduiken. Tabel 3.1 geeft aan welke drempelbedragen gelden voor de verschillende typen aanbesteders in de periode 2014-2015.

3.4.1 Aanbesteden onder de drempel

De Europese Commissie meent dat zelfs wanneer de richtlijnen niet van toepassing zijn, overheden niet direct

Tabel 3.1 | Geldende aanbestedingsregelgeving en drempelbedragen 2014-2015 (exclusief btw)

	rijksoverheid	decentrale overheid / publiekrechtelijke instelling	speciale sectoren	particuliere aanbesteders
werken	≥ € 5.186.000	≥ € 5.186.000	≥ € 5.186.000	n.v.t.
leveringen	≥ € 134.000	≥ € 207.000	≥ € 414.000	n.v.t.
diensten	≥ € 134.000	≥ € 207.000	≥ € 414.000	n.v.t.

mogen gunnen aan bedrijven van hun keuze. Het EG-Verdrag dwingt tot transparantie. De commissie heeft het volgende standpunt kenbaar gemaakt: "Afhankelijk van de omvang van de opdracht moet beperkt (eigen website of lokaal weekblad) of internationaal publiciteit worden gegeven aan een voorgenomen opdracht." De procedures uit de Europese Richtlijn behoeven niet te worden nageleefd, indien de geraamde waarde onder de drempel blijft. Wel dient de aanbesteder transparantie te waarborgen, zodat de markt voor mededinging wordt geopend en aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.

In de praktijk blijkt dat decentrale overheden of publiekrechtelijke instellingen een eigen (aangescherpt) beleid voeren ten aanzien van aanbesteden. Uiteraard is dit strengere aanbestedingsbeleid in overeenstemming met de lokale, de nationale en de Europese aanbestedingsregelgeving. In de praktijk bleek dat veel decentrale overheden of publiekrechtelijke instellingen er inderdaad een strenger beleid op nahielden. Hetgeen betekent dat voor relatief kleine opdrachten een relatief omvangrijke procedure gevolgd moet worden. Middels de bij de Aanbestedingswet 2012 en de behorende Gids Proportionaliteit is getracht dit te uniformeren. Op die manier hebben decentrale overheden of publiekrechtelijke instellingen meer houvast en weten marktpartijen beter waar ze aan toe zijn.

3.4.2 Percelen

Een opdracht kan in meerdere percelen worden verdeeld, die afzonderlijk kunnen worden gegund. De waarde van het totaal van de percelen is maatgevend bij de vraag op welke wijze moet worden aanbesteed. Indien de waarde van de percelen samen het drempelbedrag overschrijdt, is voor alle percelen sprake van een plicht tot Europees aanbesteden.

De Aanbestedingswet 2012 maakt een uitzondering voor de kleinere percelen, met een waarde van maximaal:

- voor werken: € 1.000.000,-- exclusief btw;
- voor diensten en leveringen: € 80.000,-- exclusief btw.

Deze uitzondering geldt alleen als de waarde van deze percelen samen niet meer bedraagt dan 20% van de totaalwaarde van de gehele opdracht. Deze regeling wordt ook wel de 20%-regeling genoemd. Bij bijvoorbeeld directieleveringen kan van deze regeling gebruik worden gemaakt.

Nieuw in de Aanbestedingswet 2012 zijn het zogenaamde clusterverbod en het splitsingsgebod. Beide regelingen zijn te vinden in art. 1.5 van de Aanbestedingswet. Het clusterverbod houdt - kort gezegd - in dat opdrachten niet onnodig samengevoegd mogen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een opdracht voor het renoveren van de daken van diverse overheidsgebouwen. Vanwege het clusterverbod moeten die opdrachten separaat aanbesteed worden. Op die manier maken het midden- en kleinbedrijf meer kans op opdrachten, zo is de gedachte. Het splitsingsgebod houdt - kort gezegd - in dat opdrachten in percelen worden opgedeeld, tenzij dit niet passend wordt geacht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een opdracht voor het vervangen van de riolering en het opnieuw asfalteren van een straat.

Vanwege het splitsingsgebod moeten beide opdrachten (vervangen riolering en opnieuw asfalteren) als separate percelen aanbesteed worden. Ook hier is meer kans voor het midden- en kleinbedrijf op opdrachten de achterliggende gedachte.

Geïntegreerde bouworganisatiestrategieën

Steeds vaker worden geïntegreerde bouworganisatiestrategieën toegepast, zoals bijvoorbeeld Design & Build of Design, Build & Maintain. In een dergelijke bouworganisatiestrategie worden werken en diensten gecombineerd in één opdracht. Het is de vraag in hoeverre het 'clusterverbod' (art. 1.5 lid 1 Aanbestedingswet 2012) in de weg staat van de toepassing van een dergelijke geïntegreerde bouworganisatiestrategie. Ook kan de vraag gesteld worden of een geïntegreerde bouworganisatiestrategie - wanneer deze niet door het clusterverbod wordt getroffen - mogelijk in percelen moet worden aanbesteed vanwege het 'splitsingsgebod' (art. 1.5 lid 3 Aanbestedingswet 2012).

Naar het oordeel van prof. mr. C.E.C. Jansen, zoals dat blijkt uit een artikel in het Tijdschrift voor Bouwrecht d.d. augustus 2013 staat het clusterverbod niet aan geïntegreerde bouworganisatiestrategieën in de weg en is geen sprake van een verplichting tot splitsing in percelen. ZRi kan zich daarin vinden.

3.4.3 Looptijd

Bij leveringen in de vorm van leasing, huur en huurkoop van producten moet de omvang van de opdracht worden gebaseerd op de totale waarde voor de gehele looptijd van het contract. Als de looptijd niet kan worden bepaald, moet de waarde worden bepaald op basis van een looptijd van 48 maanden.

Bij diensten moet de omvang van de opdracht, indien de looptijd minder bedraagt dan 48 maanden, worden gebaseerd op de totale waarde voor de gehele looptijd van het contract. Als de looptijd niet kan worden bepaald of langer is dan 48 maanden, moet de waarde worden bepaald op basis van een looptijd van 48 maanden.

Als er sprake is van opdrachten die met een bepaalde regelmaat worden verleend, is de aanbesteder verplicht een programmatische aanpak te hanteren. Homogene of soortgelijke diensten of leveringen moeten voor een periode van 12 maanden bij elkaar opgeteld worden. Onder 'inhoudelijk soortgelijke diensten' vallen diensten die 'normaliter' door één bureau in de betreffende lidstaat verleend worden.

4 Aanbestedingsprocedure

4.1 Inleiding aanbestedingsprocedures

Wanneer uit het type en de omvang blijkt dat de opdracht (Europees) dient te worden aanbesteed, kan binnen de regels van de Aanbestedingswet 2012 en het ARW 2012 worden gekozen voor verschillende aanbestedingsprocedures. De meest gehanteerde procedures zijn:

- de openbare procedure; en
- de niet-openbare procedure.

Andere procedures, zoals de onderhandelingsprocedure of de concurrentiegerichte dialoog, kunnen uitsluitend onder bepaalde voorgeschreven omstandigheden worden toegepast. Aangezien veruit de meeste opdrachten in de bouwsector middels een openbare of niet-openbare procedure kunnen worden aanbesteed, worden de overige procedures in deze publicatie buiten beschouwing gelaten.

Een goed begin...

Gezien het aantal verschillende procedures is het verstandig om voorafgaand aan de aanbesteding na te gaan welke procedure voor het voorliggende geval het meest geschikt is, bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak. Het op objectieve wijze bepalen van de wijze waarop de overeenkomst tot stand wordt gebracht is zelfs een verplichting die volgt uit de Aanbestedingswet 2012, maar behalve dat ook ten zeerste aan te bevelen.

4.1.1 Openbare procedure

Een openbare procedure kan zowel in nationaal als Europees verband toegepast worden. Een openbare procedure is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij geïnteresseerden op basis van de gepubliceerde vraagspecificatie mogen inschrijven.

Deze procedure bestaat uit één fase. Als gunningscriterium dient in beginsel de economisch meest voordelige inschrijving te worden gehanteerd. Slechts bij uitzondering mag de laagste prijs als gunningscriterium worden gehanteerd, dit dient dan wel gemotiveerd te worden.

Doordat alle geïnteresseerden mogen inschrijven ontstaat concurrentie tussen alle potentiële aanbieders. Deze procedure is geschikt voor opdrachten waarbij aanbieders weinig rekentijd nodig hebben en voor opdrachten waarbij sprake is van een klein aantal (circa 5) potentiële aanbieders. In andere gevallen is een openbare aanbesteding geen geschikte methode. Onder meer omdat de totale kosten (voor met name de markt) dan onevenredig groot zullen zijn. In dat geval kan beter gekozen worden voor een niet-openbare procedure.

4.1.2 Niet-openbare procedure

Een niet-openbare procedure is een procedure met een separate selectiefase. Deze procedure bestaat dus uit twee fasen: een selectiefase en een gunningsfase. Geïnteresseerden kunnen zich op basis van selectiestukken aanmelden voor de selectiefase. Op basis van de aanmeldingen wordt een aantal partijen geselecteerd op geschiktheid voor de opdracht.

Net als een openbare procedure kan een niet-openbare procedure zowel in nationaal als Europees verband worden toegepast. Bij een Europese procedure dienen minimaal vijf partijen te worden geselecteerd en bij een nationale procedure minimaal drie partijen. De geselecteerde gegadigden worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving in de gunningsfase. Ook hier dient in

beginsel de economisch meest voordelige inschrijving als gunningscriterium te worden gehanteerd. Doordat alleen geselecteerde gegadigden mogen inschrijven ontstaat concurrentie tussen een beperkt aantal kwalitatief vergelijkbare aanbieders.

4.2 Bekendmaking

Aan iedere nationale of Europese aanbesteding gaat een bekendmaking vooraf. De bekendmaking is het belangrijkste instrument om de beoogde mededinging te bereiken. Alle potentiële geïnteresseerden worden door middel van de bekendmaking in kennis gesteld van de te gunnen opdracht. De bekendmaking wordt in het Bao ook wel “aankondiging” genoemd. Alle voor de aanbesteding relevante kenmerken van de opdracht moeten in deze bekendmaking beschreven worden zoals een omschrijving van de opdracht, de wijze van aanbesteden, de voorwaarden voor mededinging, het gunningscriterium en dergelijke. De aankondiging voor opdracht is het formele startpunt van de aanbestedingsprocedure.

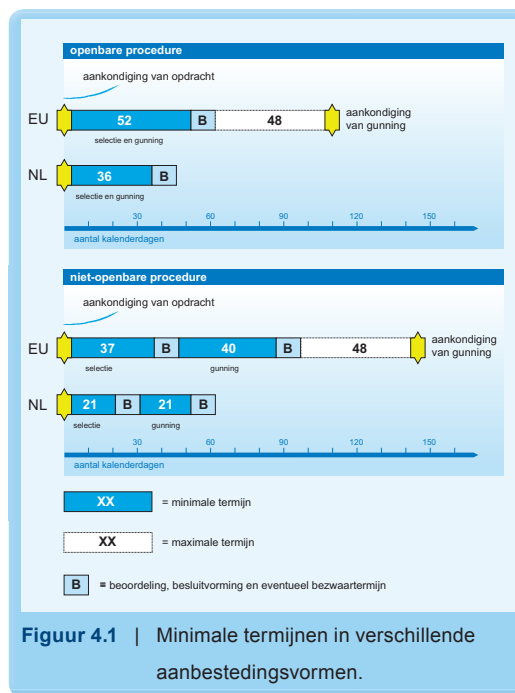
In de aankondiging, die met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 verplicht op (tenminste) www.TenderNed.nl gepubliceerd moet worden, kan naar een document met aanvullende informatie worden verwezen. Een Europese aankondiging wordt met publicatie direct verzonden aan het Europees publicatiebureau ted.europa.eu.

4.3 Termijnen

In de Aanbestedingswet 2012 (en het ARW 2012) worden termijnen voorgeschreven voor de diverse activiteiten bij Europese en nationale aanbestedingen. Deze termijnen

worden uitgedrukt in kalenderdagen. Voor de nationale procedure volgen deze termijnen uit onder meer het ARW 2012.

De dag waarop een activiteit plaatsvindt die een termijn doet ingaan, wordt niet bij de termijn inbegrepen. De termijnen verschillen per aanbestedingsprocedure, zie figuur 4.1.



Onder een aantal voorwaarden is verkorting van de minimale termijnen mogelijk, bijvoorbeeld door het treffen van de volgende maatregelen:

1. de aankondiging elektronisch op te stellen en te verzenden, bijvoorbeeld via www.aanbestedingskalender.nl;

Tabel 4.1 | Verkorting van de minimale termijnen

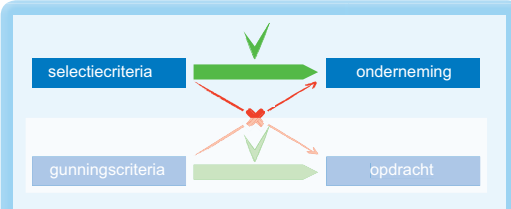
	maatregel		verkorte termijn (ten minste)
	1	2	
Openbare procedure			
- inschrijvingstermijn nationaal	4 dagen verkorting	5 dagen verkorting	27 dagen
- inschrijvingstermijn Europees	7 dagen verkorting	5 dagen verkorting	40 dagen
Niet-openbare procedure			
- aanmeldingstermijn nationaal	4 dagen verkorting		17 dagen
- inschrijvingstermijn nationaal		5 dagen verkorting	16 dagen
- aanmeldingstermijn Europees	7 dagen verkorting		30 dagen
- inschrijvingstermijn Europees		5 dagen verkorting	35 dagen

2. vanaf de datum van aankondiging de aanbestedingsstukken elektronisch, vrij, rechtstreeks en volledig toegankelijk aan te bieden, bijvoorbeeld op een website als www.zri.nl/aanbestedingen.

Het aantal dagen waarmee de minimale termijnen kan worden verkort is in tabel 4.1 weergegeven. In de tabel wordt verwezen naar de hierboven genoemde maatregelen die tot verkorting kunnen leiden. Als aan beide voorwaarden wordt voldaan kunnen de verkortingen bij elkaar opgeteld worden. Onder bepaalde omstandigheden is het verder verkorten van de termijnen mogelijk, bijvoorbeeld door plaatsing van een vooraankondiging.

4.4 Selectiefase

De aanbesteder wordt in de selectiefase in de gelegenheid gesteld de 'kwaliteit' van de gegadigden te toetsen. Dit gebeurt aan de hand van selectiecriteria. De selectiecriteria moeten zijn gericht op de onderneming zelf (gegadigde) en niet op de aanbieding van de onderneming (inschrijving): zie figuur 4.2. De aanbieding van de



Figuur 4.2 | Eisen aan selectiecriteria.

onderneming wordt pas in de gunningsfase getoetst op basis van het gunningscriterium.

4.4.1 Selectieleidraad

Een selectieprocedure kan op verschillende wijzen worden gestructureerd. Dit is mede afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure. ZRi stelt ten behoeve van de selectiefase altijd een selectieleidraad op (zie figuur 4.3) waarin de onderhavige aanbestedingsprocedure wordt toegelicht. Het document bevat projectinformatie en beschrijft de selectie- en beoordelingsprocedure, de indieningsvoorschriften et cetera. In de aankondiging op www.aanbestedingskalender.nl wordt verwezen naar



Figuur 4.3 | Selectieleidraad.

www.zri.nl/aanbestedingen waar geïnteresseerden de selectieleidraad en eventuele overige selectiestukken kosteloos en geheel vrijblijvend kunnen downloaden.

Uitsluitingsgronden dwingen de aanbesteder iedere gegadigde uit te sluiten jegens wie een veroordeling is uitgesproken, waarvan de aanbesteder kennis heeft, met betrekking tot:

- deelneming aan een criminele organisatie;
- omkoping;
- fraude;
- witwassen van geld.

De aanbesteder kan ook gegadigden uitsluiten op basis van onder andere een eventueel faillissement, een veroordeling voor een delict en wanbetaling van sociale verzekeringsbijdragen en belasting van de gegadigden. Geschiktheidseisen hebben betrekking op een limitatieve lijst van onderwerpen op basis waarvan de geschiktheid van een onderneming tot het uitvoeren van de onderhavige opdracht getoetst kan worden. de lijst bestaat uit:

- Beroepsbekwaamheid;
- Financiële en economische draagkracht;
- Technische bekwaamheid;
- Kwaliteitscertificaten;
- Normen inzake milieubeheer.

Omzeteis

Een veelgebruikte geschiktheidseis was de omzeteis. Door het stellen van een eis aan de omzet konden echter alleen bedrijven van een bepaalde omvang meedoen aan de aanbesteding. Het hanteren van een dergelijke eis is onder de Aanbestedingswet 2012 niet langer toegestaan, tenzij de aanbestedende dienst met zwaarwegende argumenten motiveert dat een dergelijke eis wel op haar plaats is.

4.4.2 Beoordeling

De door de gegadigden ingediende gegevens worden beoordeeld op compleetheit ten aanzien van de uitsluitingsgronden en de geschiktheidseisen. Gegadigden kunnen worden afgewezen op uitsluitingsgronden of het

niet voldoen aan compleetheideisen of de geschiktheids-eisen. Gegadigden die wel voldoen aan de minimeisen worden 'geschikte gegadigden' genoemd.

Eigen verklaring

Nieuw in de Aanbestedingswet 2012 is dat uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen worden beoordeeld op basis van een Eigen Verklaring, waarvoor een wettelijk model dient te worden gehanteerd. In geval van gerede twijfel over hetgeen daarin is verklaard of bij selectie kunnen de daadwerkelijke bewijsstukken worden opgevraagd. Dit beperkt de administratieve last voor zowel gegadigden als voor de aanbestedende dienst.

Het aantal geschikte gegadigden is vaak groter dan het aangegeven maximaantal voor de gunningsfase uit te nodigen gegadigden. De aanbesteder kan van de longlist van geschikte gegadigden een shortlist maken door middel van loting of een nadere selectie. Bij loting is de kans groot dat niet de meest geschikte gegadigde worden

geselecteerd. Derhalve raadt ZRi aan om altijd een selectie te maken op basis van vooraf bekend gemaakte criteria. Op die manier verzekert de aanbesteder zich namelijk de meest geschikte gegadigden voor inschrijving uit te nodigen.

De selectiecriteria dienen te vallen binnen het gesloten stelsel van criteria voor kwalitatieve selectie uit het Bao. Binnen deze beperking zijn voldoende mogelijkheden om de gewenste criteria te stellen. In het kader van technische bekwaamheid kan namelijk gevraagd worden om (meerdere) referenties die op meerdere aspecten kunnen worden beoordeeld. ZRi streeft er naar om selectiecriteria op te stellen die maximaal onderscheidend en minimaal belastend zijn voor gegadigden.

4.4.3 Selectieresultaat

Een vooraf vastgestelde beoordelingscommissie beoordeelt de door de gegadigden ingediende informatie op de selectiecriteria. Gezamenlijk komen ze tot één selectiere-

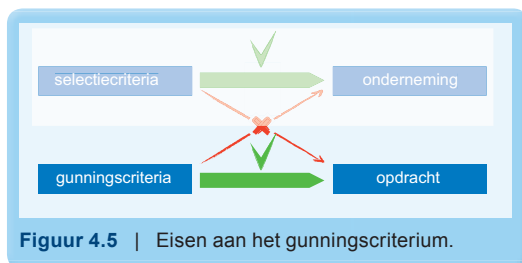


Figuur 4.4 | Selectieresultaat.

sultaat. ZRi adviseert het selectieresultaat vast te leggen in een afzonderlijk document. Het selectieresultaat, wordt aan het einde van de selectiefase opgesteld, zie figuur 4.4. Het voorzien in een dergelijk document leidt tot de juiste informatie over de motivering van de beoordeling en over het resultaat van de selectieprocedure bij de betrokkenen. Bovendien is dit document van groot nut bij het motiveren van het selectieresultaat naar de niet geselecteerde gegadigden toe.

4.5 Gunningsfase

De gunningsfase wordt bij een niet-openbare procedure doorlopen met een beperkt aantal geschikte gegadigden, die op basis van de selectiefase zijn uitgenodigd tot het doen van een inschrijving. Deze gegadigden worden in de gunningsfase 'inschrijvers' genoemd. In een openbare procedure wordt de gunningsfase doorlopen door alle geschikte gegadigden. Bij een aanbesteding komt de inschrijver met de beste inschrijving in aanmerking voor de opdracht. Met andere woorden: aan de inschrijver met de beste inschrijving kan de opdracht worden gegund. In de gunningfase wordt bepaald welke inschrijver in aanmerking komt voor gunning. Het toetsingscriterium voor de ingediende inschrijvingen is het gunningscriterium. Het gunningscriterium is gericht op de aanbidding van de onderneming (inschrijving) en niet op de onderneming zelf, zie figuur 4.5.



Figuur 4.5 | Eisen aan het gunningscriterium.

Het gunningscriterium moet in de aankondiging van de aanbesteding aangegeven worden en kan in de verdere procedure niet gewijzigd worden. Conform de Aanbestedingswet 2012 is het gunningscriterium de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) het uitgangspunt. Slechts in uitzonderingsgevallen mag de laagste prijs als gunningscriterium toegepast worden, zulks dient dan in de aanbestedingsstukken gemotiveerd te zijn.

De aanbestedende dienst heeft een grote vrijheid bij de invulling van het gunningscriterium EMVI en kan (dus) diverse subcriteria hanteren.

4.5.1 Gunningsleidraad

De gunningsleidraad is onderdeel van de aanbestedingsstukken en beschrijft de aanbestedingsprocedure, het gunningscriterium en subcriteria alsmede de beoordelingsmethode. De gunningsleidraad wordt voorafgaand aan de gunningsfase opgesteld, zie figuur 4.6. Aanbevolen wordt om het doel van de subcriteria op te nemen in de gunningsleidraad. Inzicht hierin helpt een inschrijver bij het beantwoorden van de vragen. Bij het opstellen van de subcriteria moet sprake zijn van een balans tussen de inspanning die van inschrijvers wordt gevraagd en de omvang van de opdracht. Bij bepaalde aanbestedingen, bijvoorbeeld die van architectuuropdrachten, komt het niet zelden voor dat om uitgewerkte ontwerpen wordt gevraagd in de gunningsfase. Het beantwoorden van een dergelijke vraag vergt veel inspanning van de inschrijvers. Een tegemoetkoming in de vorm van een inschrijververgoeding is dan op zijn plaats. ZRi streeft er naar om subcriteria op te stellen die maximaal onderscheidend doch minimaal belastend zijn voor inschrijvers.



Figuur 4.6 | Gunningsleidraad.

4.5.2 Beoordeling

Het bepalen van de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving gebeurt op basis van vooraf bekend gemaakte criteria en bijbehorende beoordelingsmethodiek. Vooraf moet (dus) worden vastgesteld welke punten te behalen zijn voor kwalitatieve criteria en welke punten voor een bepaalde prijs. Prijs en kwaliteit kunnen in een voor de aanbesteder gewenste verhouding meewegen in de eindscore. Hier kunnen verschillende rekenmethodes voor gehanteerd worden. De beoordelingsmethode moet eenduidig in de gunningsleidraad zijn toegelicht.

Zodra de gunningsbeslissing is genomen kan dit worden bekendgemaakt. De bekendmaking van de gunningsbeslissing moet ten minste de volgende elementen bevatten:

- de winnende inschrijver;
- een motivering (waarom is niet de maximale score behaald, Rechtbank Den Haag (BL1919): 'De motivering

dient de keuze van de aanbesteder inzichtelijk te maken en de mogelijkheid te bieden om de uitkomst van de aanbesteding te controleren.');

- de behaalde punten;
- de rangschikking;
- de wijze waarop bezwaar kan worden ingesteld (of een verwijzing naar de betreffende paragraaf in de aanbestedingsstukken).

De gunningsbeslissing betekent nog geen aanvaarding van het aanbod. Vervolgens kunnen inschrijvers verzoeken om motivering van de beoordeling en eventueel, middels het aanhangig maken van een kort geding, bezwaar maken. Indien dit niet binnen 20 dagen na de datum van de bekendmaking van de gunningsbeslissing plaatsvindt, kan de aanbesteder definitief overgaan tot gunnen. Wanneer de bezwaartermijn niet in acht is genomen kan, op grond van de Aanbestedingswet 2012, een contract tot 6 maanden na gunning worden vernietigd.



Figuur 4.7 | Aanbestedingsresultaat.

Klachten

Nieuw in de Aanbestedingswet 2012 is een regeling omtrent klachten. De drempel om een kort geding aanhangig te maken wordt over het algemeen als relatief hoog ervaren. De klachtenregeling uit de Aanbestedingswet 2012 is relatief laagdrempelig. Ten eerste kan een aanbestedende dienst zelf een klachtenloket in het leven roepen. Ook is voorzien in een centraal meldpunt voor klachten, de 'Commissie van Aanbestedingsexperts'.

4.5.3 Aanbestedingsresultaat

Conform de procedure bij de selectie, adviseert ZRi ook het aanbestedingsresultaat vast te leggen in een document. Net als het selectieresultaat heeft dit document als doelgroep de leden van het interne projectteam dat belast is met de aanbesteding. Het aanbestedingsresultaat wordt aan het einde van de gunningsfase opgesteld: zie figuur 4.7.

Het document geeft een eenduidig overzicht met betrekking tot de motivering van de beoordeling van de inschrijvingen en het resultaat van de aanbesteding. Hierdoor is het document van grote waarde bij het motiveren van het aanbestedingsresultaat aan de afgewezen inschrijvers en bij een eventueel geschil met één of meerdere inschrijvers over het aanbestedingsresultaat.

- Haalbaarheidsstudies
- Projectmanagement
- Aanbesteden en contracteren
- Programma's van eisen
- Duurzaamheid en energie
- Bouwfysica en akoestiek
- Glas- en geveltechniek
- Brandveiligheid

Van Zanten raadgevende ingenieurs, kortweg ZRi, is in 1991 opgericht als bouwtechnisch en bouwfysisch adviesbureau. In de loop der jaren zijn deze technische advieswerkzaamheden uitgebreid met onderwerpen zoals brandveiligheid, duurzaamheid en het opstellen van programma's van eisen. Daarnaast hebben we ons al snel na de oprichting gericht op het bouwproces: projectmanagement, (nieuwe) bouworganisatiestrategieën en aanbesteden en contracteren; ook doen we regelmatig haalbaarheidsstudies voor opdrachtgevers. Deze activiteiten maken inmiddels ook deel uit van onze reguliere advieswerkzaamheden.

Onze adviseurs hebben dus kennis van en ervaring met zowel techniek als het bouwproces. Deze disciplines — techniek en bouwproces — ondersteunen elkaar. Zo geven wij een technisch onderbouwde invulling aan bijvoorbeeld ons projectmanagement. Omgekeerd stemmen wij ons technisch advies eenvoudig af op de inrichting van een project. Daarnaast zorgen onze technische expertise en onze kennis van het bouwproces ervoor dat we vaak op verschillende manieren zijn betrokken binnen één project. Het komt bijvoorbeeld voor dat we in een project zowel projectmanagement als advies over duurzaamheid en energie leveren.

ZRi

Balistraat 1
2585 XK Den Haag

Lichttoren 32
5611 BJ Eindhoven

T 070 361 55 59
E info@zri.nl
I www.zri.nl

ZRi