PIANOo EXPERTISECENTRUM AANBESTEDEN

9 KANSEN OM DE MARKT BETER TE BENUTTEN

INNOVATIEF AANBESTEDEN

Als inkoper of inkoopverantwoordelijke bent u altijd op zoek naar het beste wat de markt kan bieden. Deze handreiking biedt u negen vormen van innovatief aanbesteden[1] die u helpen de markt uit te dagen. Plus een aantal tips waarmee u uw kansen op succes daarbij kunt vergroten.

De kern van innovatief aanbesteden is dat u de markt meer betrekt bij een opdracht. Daarmee creëert u een andere verhouding tussen u en uw opdrachtnemer. In plaats van dat u als opdrachtgever tot in de puntjes voorschrijft wat u van uw opdrachtnemer verwacht, biedt u marktpartijen juist de ruimte. U daagt hen uit met eigen oplossingen te komen. Met het beste dat de markt op dat moment kan leveren.

De markt uitdagen kan bij alle fasen van een aanbestedingsprocedure, van de informatiefase tot en met het contract. Innovatief duidt eigenlijk op iedere doordachte afwijking van het traditioneel aanbesteden op laagste prijs. Een aantal van deze vernieuwingen komt uit de bouwwereld. Ze zijn vaak ook heel goed toepasbaar bij de aanbesteding van diensten of leveringen.

Als u een of meer van deze vernieuwingen toepast, levert u dat veel op. Bij grote projecten en ook bij kleinere zijn er tal van mogelijkheden. Met deze handreiking kent u de mogelijkheden en weet u waar u op moet letten bij de toepassing. Wat rest is het opdoen van ervaring. Aan u de keus voor een van de vormen van innovatief aanbesteden bij het begin van het volgende inkoopproces.

1 Met 'innovatief aanbesteden' wordt nadrukkelijk niet bedoeld het 'aanbesteden gericht op het uitlokken van innovaties'. Daarvoor hanteert PIANOo de term 'innovatiebevorderend aanbesteden'.

VORMEN VAN VERNIEUWING

Kansen in de informatiefase

1. *Marktconsultatie*

Voor het prikkelen van de markt is marktconsultatie - zeker bij complexe projecten - zeer geschikt. Die zet je in naast de gebruikelijke marktverkenning of marktanalyse aan het begin van het inkoopproces. Met een marktconsultatie kunt u toetsen of de opdracht haalbaar is, of de scope van het project juist is en welke rolverdeling het beste bij het project past. Tevens kunt u de interesse van marktpartijen peilen. Een marktconsultatie moet wel in volledige openbaarheid plaatsvinden. Ook mag u zich tijdens de consultatie nergens toe verplichten. Een aantal opdrachtgevers heeft goede ervaringen met gezamenlijke risicosessies[2] als onderdeel van de informatiefase; opdrachtnemers in de GWW-sector zijn zeer te spreken over dergelijke sessies. Het vernieuwende aspect van een marktconsultatie ligt vooral in de mogelijkheid om voorafgaand aan de selectie intensiever kennis te maken met de mogelijke opdrachtnemers.

Kansen bij het opstellen van de opdracht

2. *Functioneel specificeren*

Bij functioneel specificeren formuleert u de eisen die u in het bestek stelt aan de opdrachtnemer op een hoog abstractieniveau. Daardoor kunnen verschillende oplossingen aan de eisen voldoen. Er is niet één manier van functioneel specificeren; de mate van abstractie - en daarmee de ruimte voor opdrachtnemers om eigen oplossingen voor te stellen - kan sterk variëren. Functioneel specificeren krijgt als vernieuwing vooral betekenis in combinatie met geïntegreerde contractvormen. Vrijwel altijd gunt u bij functioneel specificeren op waarde (emvi – economisch meest voordelige inschrijving) en niet op laagste prijs.

3. *Hoge minimumeisen voor kwaliteit*

Met het stellen van hoge minimumeisen daagt u inschrijvers met kwalitatief hoogwaardige oplossingen te komen. Die eisen moeten dan wel hoger liggen dan de standaardoplossingen. Zo stimuleert u opdrachtnemers alles uit de kast te halen. Bij ingewikkelde projecten kan dit soms aantrekkelijker zijn dan varianten toelaten. Het is ook een signaal naar de markt dat investeren in kwaliteit loont; bedrijven die al hoge kwaliteit leveren, hebben een voorsprong.

4. *Varianten toelaten*

Door varianten toe te laten stelt u bedrijven in de gelegenheid een andere dan de door u bedachte oplossing voor te stellen. U moet wel aangeven aan welke minimumeisen de voorgestelde variant moet voldoen. U kunt niet volstaan met de term gelijkwaardig. Als u varianten toelaat moet het gunningscriterium emvi zijn. Met het toelaten van varianten prikkelt u inschrijvers om eigen oplossingen te ontwikkelen.

Kansen in de procedure

5. *Concurrentiegerichte dialoog*

Bij deze wijze van aanbesteden overlegt u uitgebreid met potentiële opdrachtnemers over de opdrachtformulering. Deze procedure is bij Europese aanbestedingen alleen toegestaan bij zeer complexe opdrachten. Aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde worden niet beperkt door regelgeving. De afweging is dan veelal gebaseerd op de extra transactiekosten die een concurrentiegerichte dialoog met zich meebrengt. Voorwaarde is dat de aanbestedende dienst aan kan tonen dat de kennis

2 Tijdens een risicosessie inventariseren opdrachtgever en geïnteresseerde marktpartijen gezamenlijk de risico's en bespreken hoe die het beste beheerst kunnen worden.

van marktpartijen nodig is om de opdracht te kunnen specificeren of om de juridische of financiële voorwaarden te bepalen. In combinatie met functioneel specificeren krijgen opdrachtnemers bij deze aanbestedingsvorm veel vrijheid in het bedenken van oplossingen. Innovatief bij deze procedure is dat de interactie in een aantal dialoogrondes met marktpartijen plaatsvindt na de selectie en voorafgaat aan de inschrijving en de gunning.

Kansen bij de gunning

6. *Gunnen op prijs en kwaliteitsaspecten (emvi)*

Een ogenschijnlijk eenvoudige, maar wel belangrijke mogelijkheid om de markt uit te dagen is het gunnen van een opdracht aan de economisch meest voordelige inschrijving (emvi). Hierbij weegt u andere criteria mee dan alleen de prijs. Die criteria kunnen betrekking hebben op tal van zaken, zoals kwaliteitsaspecten, verminderde (verkeers)hinder, duurzaamheid, leveringtermijn en dergelijke. Criteria bedenken en concretiseren is in de praktijk lastig. Criteria moeten een relatie hebben met de strategische organisatiedoelen en ook controleerbaar of afdwingbaar zijn. Inschrijvers krijgen dus de mogelijkheid om zich op de gevraagde criteria te onderscheiden. Emvi opent de weg naar andere vernieuwingen, zoals varianten toelaten, functioneel specificeren en geïntegreerde contractvormen.

7. *Gunnen via e-veiling*

Bij een e-veiling geeft u opdrachtnemers de kans om meerdere malen te bieden op een opdracht via een elektronisch veilingsysteem. Een combinatie van e-veilen met emvi is ook mogelijk. De kwaliteitsscore is dan voor iedere bieder bekend. Tijdens de veiling wordt de score op kwaliteit verrekend met de biedprijs volgens een formule die bij aanvang van de aanbesteding bekend is gemaakt. Vernieuwend bij e-veilen is dat een opdrachtnemer zijn kansen op het verkrijgen van een opdracht meer in eigen hand heeft en bij iedere ronde kennis kan nemen van zijn positie ten opzichte van andere opdrachtnemers.

8. *Gunnen op vaste prijs of budgetgestuurd aanbesteden*

Voor opdrachtgevers die vastzitten aan een bepaald budget is gunnen op vaste prijs een aantrekkelijke optie. De opdracht moet de mogelijkheid bieden voor verschillende invullingen door de opdrachtnemer. Ook hier kunnen inschrijvingen alleen beoordeeld worden op basis van emvi. Het vernieuwende is in dit geval de mogelijkheid voor opdrachtnemers om binnen strikte financiële grenzen eigen accenten te leggen op de kwaliteit en zich daarmee te onderscheiden.

Kansen bij het contracteren

9. *Geïntegreerde contracten*

Geïntegreerde contractvormen combineren onderdelen als ontwerp en uitvoering, en soms ook financiering,onderhoud en exploitatie in één contract. Het innovatieve daarbij is dat voorheen gescheiden onderdelen zoals ontwerp en uitvoering beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In de combinatie van ontwerp en uitvoering met onderhoud en/of exploitatie kan de aandacht worden gericht op de levenscyclusbenadering. De initiële investering is dan niet alleen bepalend; ook de kosten voor onderhoud, uitvoering en eventueel herverwerking tellen mee. De geïntegreerde contractvormen worden (in de bouw) aangeduid met de Engelse termen voor de combinatie: design (D), construct (C) of build (B), finance (F), maintain (M) en operate (O).
De Leidraad aanbesteden voor de bouw (2009) is een hulpmiddel bij de keuze voor de meest geschikte bouworganisatievorm. www.leidraadaanbesteden.nl

TIPS VOOR TOEPASSING

Om zoveel mogelijk voordeel te halen uit de vernieuwingen is het verstandig te letten op mogelijkheden die uw eigen organisatie, het soort project en de markt u bieden. Daarnaast moet u rekening houden met de transactiekosten als u besluit innovatief aan te besteden.

De eigen organisatie

De vernieuwing moet door uw eigen organisatie worden gedragen. Niet alleen door u, maar ook door de opdrachtgever, de behoeftesteller, het management en soms zelfs het bestuur. Wanneer het contract ook betrekking heeft op beheer en onderhoud, moet ook de afdeling beheer erachter staan. Hoe meer mensen uit verschillende onderdelen van de organisatie zich betrokken voelen bij inkoopprocessen en kennis en ervaring hebben op dit gebied, hoe verder u kunt gaan met vernieuwen. Ook de ambitie van bestuurders en van het management op het gebied van inkoopprofessionalisering is van belang, evenals hun bereidheid om risico's te dragen. Innovatieve aanbestedingsvormen kunnen de planning en fasering van de besluitvorming beïnvloeden; bestuurders willen die afweging kunnen maken en moeten daarover tijdig worden geïnformeerd.

Het project

Een niet al te ingewikkeld project is een goede aanleiding om ervaring op te doen met bijvoorbeeld e-veilen. En bij een complexer project kunt u besluiten om de informatiefase op een andere manier in te richten of om de eisen functioneel te specificeren. Aan de andere kant zijn vernieuwende elementen geen must; bij standaardaanbestedingen in de sfeer van onderhoud of bepaalde leveringen is er weinig reden toe. Ook bij tijdsdruk of een beperkt budget is de keuze voor de traditionele vorm van aanbesteden meestal verstandig.

De markt

Een belangrijke vraag is of marktpartijen bereid en in staat zijn met eigen oplossingen te komen. De inkoper of inkoopverantwoordelijke behoort te weten hoe de markt in elkaar steekt en wat marktpartijen aankunnen. Bij innovatief aanbesteden geldt dat nog sterker. Welke risico's wil de markt nemen? Zijn de marktpartijen in staat om meer te doen dan alleen de uitvoering? Soms is er een extra duwtje nodig. Bijvoorbeeld in de vorm van een ontwerpvergoeding. Bij een innovatieve procedure als de concurrentiegerichte dialoog is een ontwerpvergoeding eerder regel dan uitzondering.

De transactiekosten

Bij het toepassen van sommige vernieuwingen tegelijk of bij ingewikkelde vernieuwingen lopen de transactiekosten voor u én voor de markt over het algemeen op. Geïntegreerde contracten en zeker een concurrentiegerichte dialoog vragen van marktpartijen kostbare inspanningen. Met een ontwerpvergoeding kunt u de markt iets tegemoetkomen. Bij eenvoudige aspecten zoals het toestaan van varianten en het gebruik van emvi zijn de transactiekosten minder hoog en vormen ze geen belemmering.

Belangrijke keuze

U weet nu wat u kunt doen om de markt optimaal uit te dagen. Met de informatie uit deze handreiking kiest u bewust voor vernieuwing bij aanbesteden. Die keuze levert u veel op: betere benutting van de kennis van marktpartijen, een bewuste verdeling van de risico's, vermindering van de projectkosten, meer flexibiliteit. En dus meer waar voor uw geld.

MANIEREN OM DE MARKT UIT TE DAGEN

Hieronder vindt u de negen kansen op vernieuwing, met hun voor- en nadelen. Ook de meest voor de handliggende combinaties zijn aangegeven. Tevens treft u hier verwijzingen naar gedetailleerde informatie en voorbeelden.

Fase inkoop-proces	Innovatie	Voordelen	Nadelen	Combi met	Voorbeelden
Informatiefase	Marktconsultatie	- markt nog beter leren kennen - mogelijkheden markt worden beter benut - risico's worden bespreekbaar - toetsen eigen ideeën / oplossingen - toetsen emvi-criteria	- mededinging moet gehandhaafd blijven - ook niet deelnemers moeten dezelfde informatie krijgen	alle vernieuwingen in dit schema en traditionele vormen van aanbesteden	Zie voor diverse handreikingen dossier Marktconsultatie op pianoo.nl
Opdracht formuleren	Varianten toelaten	- makkelijk toepasbaar	- minimum eisen stellen verplicht - toetsing is lastig	gunning op emvi (verplicht)	
	Functioneel specificeren	- focus op probleem en niet op (eigen) oplossingen - kwaliteit krijgt meer aandacht - beter aansluiten bij behoefte gebruiker	- lastig specificaties voldoende abstract te formuleren	emvi (bij voorkeur)	Zie metrokaart Innovatie inkopen (lijn 2) en dossier Economische crisis/ klanten en budgethouders op www.pianoo.nl
	Hoge minimum-eisen	- gunnen op prijs, toch hoge kwaliteit	- vraagt veel kennis van aanbestedende dienst - markt wordt slechts ten dele benut	soms in combinatie met emvi	
Procedure	Concurrentiegerichte dialoog	- marktpartijen worden tot het uiterste uitgedaagd - directe dialoog met de markt	- zeer hoge transactiekosten - beperkte toepassing bij Europese aanbestedingen	functioneel specificeren, geïntegreerde contracten, emvi (verplicht)	Zie de handreiking 'De concurrentiegerichte dialoog' op www.pianoo.nl (Over PIANOo/Publicaties/Drukwerk)
Gunning	Gunnen op vaste prijs of budgetgestuurd aanbesteden	- gunning alleen op kwaliteit - opdracht blijft binnen budget	- goede raming noodzakelijk - heldere vraagspecificatie nodig	emvi (noodzakelijk)	
	Gunnen op prijs en kwaliteitsaspecten (emvi)	- dwingt tot vroegtijdig kiezen van belangrijkste aspecten - inschrijvers kunnen zich op kwaliteit richten - prijs-kwaliteitverhouding optimaal - relatie met organisatiedoelen	- inhoudelijk experts moeten gedurende hele inkoopproces betrokken blijven - opdrachtgever moet in staat zijn kwaliteitsaspecten goed te formuleren - alleen criteria opnemen die controleerbaar zijn	varianten toelaten, e-veilen, functioneel specificeren	- Zie metrokaart, halte 6: Hoe ga ik met de regels om? op www.pianoo.nl - 'Gunnen op Waarde; hoe doe je dat?' Praktische handreiking voor bouwopdrachten, uitgave CROW.
	Gunnen via e-veiling	- marktconforme prijs - concurrentie op kwaliteit (emvi)	- eerste bod inschrijvers vaak te hoog - prijsduiker wordt soms gemist	emvi (naar keuze)	Zie PIANOo-adviesrapport 'De economische meest voordelige bieding!' in dossier Innovatief inkopen/Elektronisch veilen op www.pianoo.nl
Contracten	Geïntegreerde contracten	- meer taken bij opdrachtnemer - meer ruimte voor creatieve oplossingen - betere benutting kennis van de markt - betere verdeling van risico's	- opdrachtgever moet taken kunnen loslaten - ingewikkelde afbakening van risico's en verantwoordelijkheden - meer aandacht nodig voor controle op kwaliteit - hogere transactiekosten	functioneel specificeren emvi	PIANOo heeft 80 voorbeelden verzameld van innovatief aanbesteden in de bouw. In veel van deze voorbeelden zijn geïntegreerde contracten toegepast. De voorbeelden vindt u in de groep GWW op PIANOo-desk.

PIANOo EXPERTISECENTRUM AANBESTEDEN

PRAKTIJKVOORBEELD

Innovatief aanbesteden in Rotterdam

Het Bureau Aanbestedingszaken bij de gemeente Rotterdam is jaarlijks bij zo'n 1.000 inkoopprojecten betrokken. Het begeleidt zo'n 200 openbare aanbestedingen, waarvan circa 50 Europees. Rotterdam hanteert als uitgangspunt dat men zo verstandig mogelijk om moet gaan met vernieuwende elementen en procedures. Volgens Bas Oosterom, hoofd van het bureau, gaat het altijd om maatwerk. "Het is goed om met alle vernieuwingen ervaring op te doen. Dan weet je ook waar je voor komt te staan en wanneer het wel of niet handig is om toe te passen."

De gemeente Rotterdam verkeert in een aparte positie op aanbestedingsgebied: ze beschikt bijvoorbeeld over een eigen ingenieursbureau. Het ligt daarom voor de hand ontwerpen in eigen huis uit te voeren. Toch wil Rotterdam het ingenieursbureau meer als bouwmanager dan als technische deskundige inschakelen. "Voor ons is Design en Construct feitelijk geen vernieuwing meer."

Van mislukkingen kun je net zoveel leren als van successen, volgens Oosterom. "Toen de aanbesteding van een multifunctioneel kantoorcomplex mislukte, hebben we opnieuw aanbesteed, maar op een innovatieve manier. We hebben de inschrijvers namelijk toegestaan varianten te ontwikkelen. De markt kwam vervolgens met een betonnen constructie in plaats van de stalen die eerder was doorgerekend. Dat bleek een hele slimme zet omdat je daarmee de stijging van de staalprijzen buitenspel kon zetten."

Ook bij aanbestedingen waar esthetische overwegingen een belangrijke rol spelen, zoals bij straatmeubilair, kan vernieuwing voordelen opleveren. De vernieuwing is hier het loskoppelen van het ontwerp en de levering. Het esthetisch ontwerp wordt aanbesteed op basis van functionele omschrijvingen. Daarna wordt gekeken wie de levering kan verzorgen. "Een bijkomend voordeel is dat je zeggenschap krijgt over de intellectuele eigendomsrechten van het ontwerp. Bovendien zijn er grote voordelen te behalen door dit meubilair gemeentebreed aan te besteden via een Europese procedure. Het gaat echter wel om ingrijpende veranderingen in de tot dan toe gebruikelijke manier van werken in de organisatie."

PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden
T 070 – 349 07 77
E info@pianoo.nl
www.pianoo.nl
Januari 2011 (Tweede, licht herziene versie)