

Knelpunten wegennet opgelost dankzij *prestatie-inkoop*

In Deal! nummer 8 van 2010 hebben Van de Rijt en Santema de methodiek van best value procurement (prestatie-inkoop) uiteengezet. Zij stellen dat de klassieke benadering van inkoop met minimumnormen niet meer voldoet. Een nieuwe aanpak is nodig die aanbieders de ruimte geeft om waarde te leveren. In dit artikel beschrijven de auteurs hoe prestatie-inkoop is toegepast bij enkele projecten uit de Spoedaanpak van Rijkswaterstaat.



Voormalig minister Eurlings gaf in 2008 het startschot voor een ambitieus programma voor Rijkswaterstaat: dertig knelpunten in het wegennet met spoed aanpakken en tien knelpunten uiterlijk in mei 2011 oplossen. Voor de andere twintig moest de schop in

de grond. De tijdswinst zat onder andere in een vereenvoudigde procedure voor publieke besluitvorming – de Spoedwet. Het inkoopproces is een van de processen die versneld konden worden. Een typisch aanbestedingstraject volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij dergelijke projecten bedraagt circa één jaar. De

Spoedaanpak vroeg om een andere manier van aanbesteden. Voor zestien projecten is in zes pakketten de versnelling gezocht door eerder aan te besteden dan gebruikelijk met een korte contractvoorbereiding en een korte aanbestedingsprocedure. De overweging daarbij was de inzet van marktpartijen in de aanbestedingsprocedure te minima- ➔

RAVA

Een belangrijk ingrediënt van prestatie-inkoop is het zogenaamde 'risico- en kansendossier' (of RAVA-plan: Risk Assessment Value Added Plan). Het risicodossier is erop gericht om de aanbieder te laten nadenken over de belangrijkste risico's buiten zijn eigen invloedssfeer en de wijze waarop hij de risico's gaat minimaliseren. Door in de aanbesteding te vragen naar de risico's buiten de eigen invloedssfeer ontstaat inzicht in de wijze waarop de inschrijver later in de uitvoering dit soort risico's gaat minimaliseren en de manier waarop de inschrijver écht zicht heeft op het project. In het Kansendossier kan de inschrijver unieke resultaten of oplossingen beschrijven die in zijn ogen bijdragen aan de projectdoelstellingen.

liseren om de tenderkosten te verlagen, zonder daarbij in te leveren op de kwaliteit. Bij het ontwerpen van het inkoopproces zijn de volgende vier uitgangspunten gehanteerd:

1. De procesefficiency verhogen;
2. Het risico van *non-performance* minimaliseren;
3. De *accountability* van de aanbieders maximaliseren;
4. De controle en het management minimaliseren.

Dit zijn tevens de uitgangspunten van de methodologie van prestatie-inkoop. Deze principes zijn gebruikt bij de aanbesteding van zestien van de dertig Spoedaanpakprojecten in zes pakketten. Het betrof projecten waarbij de aanbieders verschillende disciplines moesten inzetten, te weten wegenbouw, civiele bouw en installatietechniek.

Ideën

Bij ieder van de zes pakketten is een niet-openbare procedure conform de Europese aanbestedingsregelgeving doorlopen met een selectiefase en een gunningfase. De gunning van de opdracht kan in een publieke omgeving plaatsvinden op grond van de laagste prijs of op basis van de prijs-kwaliteitsverhouding van de inschrijving. In dat laatste geval wordt gesproken van gunning op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving, kortweg EMVI. De EMVI-criteria die Rijkswaterstaat heeft gebruikt in de gunningfase zijn gebaseerd op de prestatie-inkoopmethodiek:

- risicodossier en kansendossier (te vergelijken met het RAVA-plan)
- planning
- interviews
- prijs

De prijs telde voor 30 procent mee in de EMVI en de overige criteria voor 70 procent. De EMVI-criteria zijn bewust niet te gedetailleerd. Indien deze gunningcriteria verder zouden zijn gedetailleerd, zouden immers weer een soort standaarden ontstaan: items waar de aanbieders op zouden moeten letten om goed te scoren. En de bedoeling van de aanpak is juist om goede ideeën van aanbieders te horen: dat zij zelf nadenken en door hun aanpak onthullen wie het meest passend is voor een bepaald project.

Aangezien het de eerste keer was dat Rijkswaterstaat prestatie-inkoop op een dergelijke schaal heeft toegepast, is deze methodiek tijdens de aanbestedingsprocedure toegelicht. Dit heeft geresulteerd in een informatiebijeenkomst, een startbijeenkomst en een aparte EMVI-bijeenkomst. Bij de startbijeenkomst zijn de projecten uit de pakketten en de contractvorm toegelicht. In de EMVI-bijeenkomst zijn de gegadigden (nogmaals) meegenomen in de filosofie. De nadruk lag hier op het conceptuele kader: nadrukkelijk is niet voorgeschreven hoe een goed risicoplan eruitziet of welke antwoorden in een goed interview zouden moeten worden gegeven.

Verschillen

Rijkswaterstaat heeft bij het toepassen van prestatie-inkoop een aantal aanpassingen gedaan:¹

- Er is geen gebruikgemaakt van het filter van *past performance*. In plaats daarvan zijn reguliere selectiecriteria gebruikt, zoals ervaring- en omzeteisen.
- In de samenstelling van de EMVI is

1 Zie ook Van de Rijt, Witteveen, Vis & Santema (2010) Best Value at the Directorate-General for Public Works and Water Management in The Netherlands; Conference Proceeding CIB Manchester 2010



minder gewicht toegekend aan het criterium interviews (20 procent in plaats van de gebruikelijke 25). Dit hing samen met de aarzeling bij marktpartijen tijdens de marktconsultatie voorafgaand aan de aanbestedingen.

- Aanbieders konden bij drie van de vier interviews zelf bepalen welke rollen en bijbehorende sleutelfunctionarissen zij stuurden. In de pure filosofie schrijft de opdrachtgever de rollen voor. Ook deze aanpassing vloeit voort uit de marktconsultatie.
- Bij de beoordeling van de inschrijvingen zijn twee teams ingezet die ieder tot een consensusoordeel voor elke inschrijving moesten komen. Vervolgens is de finale score voor elke inschrijver tot stand gekomen door deze oordelen te bespreken in een beoordelingscommissie.
- De pre-award-fase heeft plaatsgevonden na de daadwerkelijke gunning (in plaats van ervoor).

Resultaten

De aanbestedingen hebben de beoogde versnelling van de projecten mogelijk gemaakt. De doorlooptijd van de aanbestedingen is aanzienlijk verkort: twaalf maanden doorlooptijd is teruggebracht naar vijf maanden. Omdat de aanbesteding ook nog eens parallel met het planproces liep (in plaats van sequentieel ná het planproces) is extra



De resultaten van de versnelde aanbestedingen laten zien dat prijs en kwaliteit hand in hand gaan

tijdwinst geboekt. Van de zestien projecten zijn er inmiddels drie opgesteld en naar verwachting worden er vóór mei 2011 nog zeven lintjes doorgeknipt. Door de korte aanbestedingsprocedure werden de aanbesteders gedwongen om snel tot de kern van het project te komen. De transactiekosten voor marktpartijen zijn daardoor gereduceerd tot gemiddeld 0,4 procent van de aanneemsom, daar waar de transactiekosten normaliter bij vergelijkbare projecten gemiddeld 1 procent van de aanneemsom zijn.

Uit de evaluatie blijkt dat zowel de marktpartijen als Rijkswaterstaat enthousiast zijn over de aanpak². Marktpartijen waarderen de wijze waarop Rijkswaterstaat de EMVI heeft samengesteld met een acht als gemiddeld rapportcijfer. Zij zijn tevreden over de wijze waarop in hun biedingen kwaliteit weegt ten opzichte van prijs (70-30) en de manier waarop die kwaliteit wordt getoetst (via het risico- en kansendossier, de planning en de interviews). Marktpartijen pleiten er zelfs voor om het aandeel kwaliteit nog zwaarder te laten wegen. Door het sterke accent op kwaliteit worden marktpartijen gedwongen op zoek te gaan naar onderscheidende voorstellen en zich werkelijk te verdiepen in de belangen van

Rijkswaterstaat. De beperkte omvang van de aanbesteding bij de aanpak van prestatie-inkoop – enkele A4'tjes in het risico- en kansendossier, in tegenstelling tot de gebruikelijke dikke ordners vol plannen van aanpak – dwingt marktpartijen om hun voorstellen beknopt te formuleren. Bovendien stimuleert prestatie-inkoop partijen om hun beste mensen in te zetten, die gedurende de hele looptijd verbonden blijven aan het project. Na wat aanvankelijke scepsis vanuit de marktpartijen blijkt uit de evaluatie inmiddels brede erkenning voor het belang van de sleutelfiguren bij gunning.

In de inschrijvingen van de marktpartijen lag de nadruk op het versnellen van de ontwerp- en bouwtijd. Bij één project (A2 Oudenrijn-Everdingen) heeft een marktpartij zelfs een versnelling aangeboden van twintig maanden ten opzichte van de mijlpaal in het contract. Mede op basis van dit voorstel is deze marktpartij als winnaar uit de bus gekomen bij dit pakket. Daarnaast deden marktpartijen veel voorstellen om de verkeershinder te minimaliseren.

Voorbereiding

De resultaten van de versnelde aanbestedingen laten zien dat prijs en kwaliteit hand in hand gaan. In twee aanbestedingen had de partij met de beste kwaliteit ook de laagste prijs. In de andere vier aanbestedingen wonnen ook partijen met een goede kwa-

liteitsscore en een scherpe prijs. Door het grote aandeel kwaliteit wordt het voor prijsvechters moeilijker om een aanbesteding te winnen. Marktpartijen geven bovendien aan dat zij verwachten dat de verschillen in eindprijs niet veel zullen verschillen van de gebruikelijke aanpak. Rijkswaterstaat zal dit in een latere fase evalueren.

Het aantal aanbieders op de zes aanbestedingen was ruim voldoende: in totaal 24 bedrijven in zeven combinaties hebben deelgenomen. Interessant is Heijmans en Volker Infra vijf van de zes aanbestedingen hebben gewonnen. Uit de evaluatie blijkt dat die partijen beter waren voorbereid op de inkoopstrategie en dat zij alle disciplines in huis hebben om integraal te werken. Daarnaast gaven marktpartijen als verklaring dat de winnaars goed hadden begrepen wat Rijkswaterstaat wil en dat zij een goed oog hebben voor de kansen en risico's.

Natuurlijk zijn er ook kritische geluiden te horen bij de marktpartijen. De projectdoelstellingen van de Spoedaanpak zijn voornamelijk gericht op tijd, verkeershinder en kostenbeheersing. Marktpartijen voelden zich beperkt omdat onderscheidende voorstellen op bijvoorbeeld levensduurkosten en duurzaamheid daardoor niet scoorden bij de EMVI. Ook is door marktpartijen een aantal verbetervoorstellen gedaan voor de weging van de planning en de opzet van het kansendossier en de interviews. Binnenkort besluit Rijkswaterstaat op welke wijze zij doorgaat met de toepassing van prestatie-inkoop. ●

Jeroen van de Rijt is senior consultant bij Scenter en Wiebe Witteveen is inkoopmanager bij Rijkswaterstaat.

² Andersson Elffers Felix (2010), Innovatieve marktbenadering, te downloaden op http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/zakendoen_met_rws/index.aspx