

## Handreiking innovatief aanbesteden van groenafval en gras

### Module 500 Aanbestedingsstrategie en -proces (Versie 2.0 – April 2017)

#### Inhoud van deze module

Deze module gaat in op de aanbestedingsstrategie en het aanbestedingsproces. De focus ligt daarbij op aanbestedingen voor groenonderhoud en groenverwerking die beste prijs-kwaliteitverhouding criteria (Beste PKV criteria) gebruiken om maatschappelijk verantwoord inkopen vorm te geven.

Module 510 staat stil bij een aantal strategische keuzen die van belang zijn bij een groenafval aanbesteding op basis van Beste PKV. Module 520 gaat in op een aantal kritische aspecten van het aanbestedingsproces.

Module 400 ging in op de vraag hoe men duurzaamheid en circulariteit in een aanbesteding voor groenonderhoud en groenafvalverwerking kan operationaliseren. Criteria voor duurzaamheid en/of circulariteit worden in dat geval als ‘kwaliteitsaspecten’ meegenomen bij een beoordelingssystematiek op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV).

Deze module gaat in op de aanbestedingsstrategie en het aanbestedingsproces. Module 510 staat stil bij een aantal strategische keuzen die van belang zijn bij een groenafval aanbesteding op basis van Beste PKV. Module 520 gaat in op een aantal kritische aspecten van het aanbestedingsproces.

## Module 510 Strategische keuzes bij een groenafval aanbesteding

Deze Module gaat in op een aantal strategische keuzes die een aanbestedende dienst moet maken bij (de voorbereiding van) een aanbesteding van groenonderhoud en groenafvalverwerking (of bijvoorbeeld een maaibestek). Achtereenvolgens behandelt deze Module de volgende aspecten:

- A. Functioneel specificeren als randvoorwaarde voor innovatie;
- B. Beleidsmatige basis ('beleidsankers');
- C. Contractvorm en contractduur;
- D. Gemengd groenafval - Integrale aanbesteding versus aanbesteding in percelen;
- E. De keuze voor een concessieovereenkomst.

Uiteraard moet een aanbestedende dienst meer (strategische) keuzes maken dan hier gepresenteerd. De onderstaand uitgewerkte aspecten zijn zaken die met regelmaat werden genoemd in de diverse workshops over het innovatief aanbesteden van gras & groenafval (zie Module 100), en daar tot de nodige gedachtenuitwisselingen leidden.

### A. Functioneel specificeren als randvoorwaarde voor innovatie

Voor welke aanbestedingsstrategie de aanbestedende dienst ook kiest, indien innovatie uit de markt wordt verlangd is het verstandig niet technisch maar functioneel te specificeren. Functioneel specificeren maakt het mogelijk om de markt uit te dagen met creatieve (w.o. meer duurzame of circulaire) oplossingen te komen of wanneer het lastig is voor de aanbestedende dienst om de verwerkingsopdracht technisch te specificeren. Bij functioneel specificeren worden minder gedetailleerde eisen gesteld ten aanzien van de wijze waarop (potentiële) opdrachtnemers de opdracht vormgeven. Hierdoor krijgt de opdrachtnemer meer verantwoordelijkheid.

Bij functioneel specificeren wordt in de uitvraag het beoogde resultaat beschreven, de te leveren prestaties of het gebruiksdoel van het op te leveren product. De aanbieders beschrijven hoe met hun aanbieding het resultaat bereikt wordt en geven hiervoor een prijs af. Het opstellen van een functionele specificatie is relatief eenvoudig. Het beoordelen en onderling waarderen van dergelijke inschrijvingen kost daarentegen veel tijd en kan ingewikkeld zijn. Een objectief toetsbaar beoordelingskader is noodzakelijk om de inschrijvingen onderling goed te kunnen vergelijken. Module 400 geeft handvatten om inschrijvingen te vergelijken met betrekking tot duurzaamheid en circulariteit van de aangeboden verwerkingsmethoden voor groenafval.

### B. Beleidsmatige basis ('beleidsankers')

Duurzaamheid en circulariteit kan men in een aanbesteding voor groenonderhoud en groenafvalverwerking operationaliseren door deze als criteria mee te nemen bij een beoordelingssystematiek op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV). Het staat de aanbestedende dienst vrij om 'duurzaamheid' en 'circulariteit' op eigen wijze te definiëren. In het geval van het verwerken van groenafval zal het veelal gaan om duurzaamheidsdoelen gerelateerd aan klimaat (CO<sub>2</sub>-reductie) of de circulaire economie (zie Module 400). Ook mag men duurzaamheidsaspecten als 'social return' hierbij betrekken.

Voorwaarde is dat het thema duurzaamheid/circulariteit en de daarvan afgeleide criteria hun basis vinden in beleidsdoelen die de aanbestedende dienst heeft vastgelegd ('beleidsankers'). Dat kunnen bijvoorbeeld beleidsplannen zijn op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen, circulaire economie en duurzame energie. Ook (gedocumenteerde) bestuursbesluiten van bijvoorbeeld het College van B&W of van Gedeputeerde Staten kunnen deze rol vervullen. Wanneer de beleidsdoelen (nog) niet zijn vastgelegd is het raadzaam dit voorafgaand aan de aanbesteding alsnog te doen. Vervolgens kan in elk afzonderlijk bestek specifieke eisen en voorwaarden worden opgenomen om die beleidsdoelen te realiseren.

N.B. Naast de beleidsambities van de aanbestedende dienst is een basisvoorwaarde dat wordt voldaan aan de milieuregelgeving die op groenafval of deelstromen daaruit van toepassing is. Het gaat bijvoorbeeld om regels op het gebied van afvalstoffenverwerking, het Activiteitenbesluit en de toepassing van meststoffen. Deze regels zijn permanent in ontwikkeling, waardoor nog wel eens verwarring bestaat over wat wel en niet mag. Module 200 geeft een beknopt overzicht van relevante wet- en regelgeving).

### **C. Contractvorm en contractduur**

De aanbestedende dienst kan de keuze voor de verwerking van het groenafval overlaten aan het bedrijf dat het groenonderhoud of maaibestek uitvoert. Dan is er maar één contract nodig voor zowel onderhoud als verwerken. Voordeel voor de aanbestedende dienst is dat de verantwoordelijkheid voor de afzet en kwaliteit van het groenafval volledig bij de aannemer ligt. De aannemer maakt in dit geval de keuze welk deel van het groenafval hij aan een hoogwaardige toepassing afzet en bij welke partij (eventueel in eigen beheer) en welk deel aan een minder hoogwaardige toepassing. De aanbestedende dienst moet zeker stellen dat het groenafval inderdaad conform het contract wordt verwerkt. In verschillende innovatieve maaibestekken voor bermgras is gebleken dat dit model groenaannemers aanzet tot het sluiten van partnerschappen met (innovatieve) verwerkers, die het door de aanbestedende dienst geambieerde duurzaamheidsniveau kunnen realiseren. Op die manier konden aannemers met een hoge duurzaamheidsambitie inschrijven, en daarmee een fictieve korting verkrijgen.

Een reëel alternatief is twee contracten: één voor het onderhoud en één voor het verwerken van het groenafval. De aanbestedende dienst blijft eigenaar van het groenafval en levert dit aan een gewenste verwerker. Dit kan bijvoorbeeld interessant zijn als investeringen in de installatie nodig zijn en de aanbestedende dienst dit met een langdurig contract in haar regio wil stimuleren. Voor het onderhoud zelf kan zo wel een kortere contractperiode worden gehanteerd. Belangrijk bij deze benadering is dat het onderhoudscontract zowel de kwaliteit van het materiaal moet omschrijven als de voorwaarden voor levering bij de verwerker. Dit geldt ook voor het contract met de verwerker. Dit vereist zorgvuldige afstemming tussen beide contracten. Voordeel van deze benadering is dat de aanbestedende dienst rechtstreeks zaken doet met de partij die de innovatieve verwerking daadwerkelijk realiseert. Toezicht op de daadwerkelijk geleverde prestatie is dan ook gemakkelijker dan wanneer sprake is van alleen een contract met het onderhoudsbedrijf.

Naast contractvorm is ook contractduur een belangrijke factor. Een contract van een aantal jaren biedt marktpartijen meer zekerheid om te investeren in nieuwe duurzame verwerkingstechnologie dan een contract van slechts één of enkele jaren. Daar staat tegenover dat een aanbestedende dienst zich door het aangaan van een langjarig contract (lang) vastlegt op de technologie zoals de markt die op dit moment kan aanbieden. Tussentijds aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen is dan moeilijker.

Indien de aanbestedende dienst hoge duurzaamheidseisen stelt maar de beoogde contractduur voor de markt in wezen te kort is om dit ambitieniveau te halen, dan kan ‘gespeeld’ worden met de verlengingsduur en het aantal contractverlengingen dat in het vooruitzicht wordt gesteld. Vanzelfsprekend kan het instrument ‘contractverlenging’ het beste op het saldo van de gevraagde duurzaamheidseisen van toepassing zijn.

Een aanbestedende dienst kan natuurlijk desgewenst investeringen ook op andere manieren bevorderen. Dat kan via een generieke subsidieregeling, het aangaan van een innovatief partnerschap of een combinatie hiervan. Hierbij zal wel rekening moeten worden gehouden met de EU-regels inzake verboden overheidssteun, het voorkomen van ongelijke behandeling en oneerlijke mededinging. Naarmate meer investeringen gevraagd worden zal echter de kring van ondernemingen die hiertoe bereid zijn afnemen en daarmee de mededinging verminderen. Goede kennis van de markt en een zorgvuldige afweging is dan ook op zijn plaats.

#### **D. Gemengd groenafval - Integrale aanbesteding versus aanbesteding in percelen**

Bij onderhoud van openbare groenvoorzieningen kan sprake zijn van een variëteit aan vrijkomende groenafvalstromen, bijvoorbeeld gras, blad, snoeihout en slootvuil. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld bermbeheer, waarbij hoofdzakelijk gras vrijkomt.

Indien er sprake is van gemengd groenafval, kan de aanbestedende dienst de verwerking hiervan integraal aanbesteden (dat wil zeggen in één perceel, al dan niet als onderdeel van het onderhoudscontract), dan wel in verschillende percelen.

Bij een integrale aanbesteding wordt het ondernemerschap van de opdrachtnemer benut om tot optimalisatie van het verwerkingsresultaat te komen in termen van duurzaamheid en kosteneffectiviteit. Aanbesteden in percelen legt de regie veel meer bij de aanbestedende dienst. Vanwege de snelle ontwikkelingen in de markt voor groenafvalverwerking vraagt dit een behoorlijke investering in kennis door de aanbestedende dienst. De keuze voor integraal aanbesteden kan daarentegen worden gerealiseerd met minder investeringen vooraf en leveren een mogelijk iets hoger, doch stabielere kostenniveau op (waarbij de exploitatierisico's meer bij een marktpartij worden neergelegd). Ook de opbrengsten van het onder regie uit te voeren loonwerk wordt in dat geval verlegd naar de gecontracteerde verwerker (of combinatie van onderhoudsaannemer en verwerker).

#### **E. De keuze voor een concessieovereenkomst**

Wanneer uit groenafval in de toekomst voldoende deelstromen ontstaan met een positieve waarde kan de aanbestedende dienst er ook voor kiezen om een concessieovereenkomst aan te besteden in plaats van een opdracht tot verwerking. Aanbesteding van een concessieovereenkomst is aan minder procedurele voorschriften gebonden dan een opdracht tot verwerking van groenafval. Bovendien kan op grond van publieke overwegingen een alleenrecht voor als DAEB aangewezen dienstverlening ook worden verleend aan een daartoe aangewezen privaat bedrijf (waardoor mogelijk meer bereidheid verkregen kan worden om te investeren in innovatieve verwerkingsmethoden). Een concessieovereenkomst legt de belangrijkste exploitatierisico's bij de concessiehouder doch laat de verantwoordelijkheden van de oorspronkelijke ‘ontdoener’ op basis van de afvalstoffenwetgeving onverlet. Feitelijk wordt dus alleen het ‘economisch eigendom’ van het groenafval door de opdrachtgever of concessieverlener overgedragen. Gaat de opdrachtnemer of concessiehouder failliet dan blijft de opdrachtgever aansprakelijk voor de kosten van verwerking van het afval.



## 520 Het aanbestedingsproces

Deze module gaat in op een aantal aandachtspunten bij het *proces* van aanbesteding en gunning van contracten voor groenafvalopwerking. Achtereenvolgens staat deze module stil bij de volgende aspecten:

1. Zorg voor actuele kennis van de groenafvalmarkt;
2. Zorg voor een betrokken interne organisatie en start tijdig;
3. Zorg voor volledige en adequate aanbestedingsdocumenten;
4. Houd een gedegen marktconsultatie;
5. Werk met afzonderlijke inschrijvingsstaten;
6. Vraag om een SMART Plan van Aanpak;
7. Houdt een verificatie overleg voorafgaand aan gunning;
8. Verifieer de daadwerkelijk geleverde prestatie.

### **Aandachtspunt 1: Zorg voor actuele kennis van de groenafvalmarkt**

Het is voor het bepalen van een effectieve strategie van groot belang dat de aanbestedende dienst **basiskennis heeft over de groenverwerkingsmarkt van het moment**. Dit betreft dan ten minste de relevante spelers in de markt, de activiteiten, veelbelovende innovaties en verwerkingstechnieken en actuele marktprijzen. Deze kennis moet ertoe bijdragen dat de aanbestedende dienst een realistische en effectieve procedure kiest, een voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer doelmatig bestek opstelt en bij gunning voldoende zicht heeft op de risico's op het gebied van continuïteit, prijs en kwaliteit. De Checklist Marktkennis van het Expertisecentrum Aanbesteden (PIANOo) kan de aanbesteder hierbij behulpzaam zijn (zie Module 700).

Naast het raadplegen van deze Checklist kan een **marktconsultatie** een effectief middel zijn ter voorkoming van een onrealistische gunning aan een bepaalde partij, gunning tegen een onrealistische prijs of prestatie, en/of risico's op continuïteit in de groenverwerking (zie ook onderstaand). Indien de aanbestedende dienst niet in staat is om zelf een marktconsultatie uit te voeren, kunnen collega-overheden of brancheorganisaties wellicht de benodigde informatie aanleveren.

### **Aandachtspunt 2: Zorg voor een betrokken interne organisatie en start tijdig**

Bij het definiëren en implementeren van opties voor hoogwaardige grasverwerking zijn bij de aanbestedende dienst verschillende disciplines betrokken, waaronder beleid (duurzaamheid), inkoop, uitvoering en de juridische afdeling. Om draagvlak voor de ambities te creëren en te behouden is het verstandig deze afdelingen vroegtijdig te betrekken bij het vormgeven van een aanbesteding rond hoogwaardige grasbenutting.

Een aanbestedingsproces kan alleen zorgvuldig verlopen wanneer er voldoende tijd en ruimte is om relevante interne en externe stakeholders te betrekken. Het is van belang om het voorbereidingstraject voor de aanbesteding tijdig te starten, dat wil zeggen ruim voordat het nieuwe contract moet worden gegund. In de praktijk is dit al gauw een half jaar tot een jaar voor deze datum. Daarnaast is het uiteraard van belang voldoende interne capaciteit te reserveren.

### **Aandachtspunt 3: Zorg voor volledige en adequate aanbestedingsdocumenten**

Een goede voorbereiding van aanbestedingsdocumenten is nodig om problemen (en extra kosten) te voorkomen bij de gunning of in de uitvoering van een gegund contract. Bij het publiceren van de aanbestedingsdocumenten (de uitvraag) dienen door de aanbestedende dienst alle (strategische) keuzes te zijn gemaakt en zal selectie en gunning moeten plaatsvinden volgens de gepubliceerde procedure en daarin opgenomen criteria. In principe kunnen hierin na publicatie geen wijzigingen meer worden aangebracht.

In de gepubliceerde aanbestedingsdocumenten moet bovendien zijn opgenomen welke stappen nog moeten worden gezet voordat met de partij die de aanbesteding heeft gewonnen een contract kan worden afgesloten. Dit kan een *proces van nadere onderhandeling* vergen inzake praktische uitvoeringsaspecten. Dit mag echter niet zover gaan dat nieuwe eisen worden gesteld met een belangrijk effect op de kosten van uitvoering.

### **Aandachtspunt 4: Houd een gedegen marktconsultatie**

Een **marktconsultatie** gaat vooraf aan publicatie van de aanbestedingsdocumenten en biedt dus een prima gelegenheid om een reactie van marktpartijen te vragen op voorgenomen aanbestedingsstrategie, procedures, contractvoorwaarden en gunningscriteria (of bepaalde aspecten hiervan welke voor de aanbestedende dienst nog van belang zijn voor te maken keuzes).

De marktconsultatie kan een gerichte uitnodiging zijn aan een beperkte kring van marktpartijen danwel uitgeschreven worden als een open inschrijving. Deelname aan een marktconsultatie mag niet leiden tot bevoordeling van een marktpartij in de uiteindelijke aanbestedingsprocedure.

Het is aan te bevelen de marktconsultatie ruim op tijd (voor de eigenlijke aanbesteding) te houden, zodat de ontvangen feedback zorgvuldig in het bestek kan worden verwerkt.

In de Handreiking Marktconsultatie van PIANOo worden handvatten gegeven voor een degelijke consultatie (zie Module 700).

### **Aandachtspunt 5: Werk met afzonderlijke inschrijvingsstaten**

Bij toepassing van zowel prijs- als kwaliteitseisen in gunningscriteria is het gebruikelijk dat inschrijvers deze in **afzonderlijke inschrijvingsstaten** en gesloten deelenveloppen inzenden zodat eerst een beoordeling wordt opgemaakt van 'geldige' inschrijvingen met betrekking tot de gestelde kwaliteitscriteria (waarvan de puntentoekenning soms plaatsvindt op basis van een assesment door een commissie van deskundigen) en vervolgens pas de inschrijvingen op het prijsdeel worden opengemaakt. Dit ter waarborging van een onbevooroordeelde beoordeling op het kwaliteitsdeel.

### **Aandachtspunt 6: Vraag om een SMART Plan van Aanpak**

In een aanbesteding van groenverwerking wordt de inschrijver doorgaans gevraagd met een **Plan van Aanpak (PvA)** in te gaan op de gunningscriteria die de aanbestedende dienst op het kwaliteitsdeel in het Programma van Eisen of het bestek opgenomen heeft.

Een Plan van Aanpak wordt in veel aanbestedingen om meerdere redenen gewenst, zoals inzicht in de wijze van uitvoering en in het projectteam van de inschrijver, en in de risico's. Het is vaak ook een eerste (marginale) beoordeling of de inschrijver in staat is de *verwachtingen* van de aanbestedende dienst te kunnen inlossen (uitzeven van abnormaal lage en ongeloofwaardige inschrijvingen). Aan de andere kant kan de inschrijver in een Plan van Aanpak zijn eigen ideeën en suggesties met betrekking tot de opdracht kwijt en vertrouwen scheppen.

Discussies over een gunning ontstaan achteraf niet zelden door de beoordeling van ingediende Plannen van Aanpak. Van de inschrijver wordt vaak verlangd dat deze in een Plan van Aanpak zijn visie geeft op minder goed objectieveerbare beoordelingsnormen, zoals communicatie, motivatie, efficiency, innovatie en praktische uitvoering van de opdracht. Bij een ‘open-eind’ vraagstelling zijn de ingediende plannen van aanpak echter moeilijk vergelijkbaar, ook omdat iedere inschrijver de aard en omvang van de vraagstelling op eigen wijze interpreteert. Dit, ondanks een uitgebreide toelichting in de aanbestedingsdocumenten op de onderwerpen waarop het Plan van Aanpak in moet gaan. Een Plan van Aanpak is ook niet per definitie een juiste afspiegeling van de totale bedrijfsvoering van een inschrijver; immers wordt de inschrijver verzocht op een select aantal specifieke vragen in te gaan. Dit maakt het noodzakelijk om plannen van aanpak omzichtig en niet al te zwaar te beoordelen.

Het is daarom zaak als aanbestedende dienst de functie van een Plan van Aanpak in de gunningsfase helder te omschrijven en de wijze van beoordeling daarvan zoveel mogelijk te objectiveren. In plaats van het onderwerp ‘communicatie’ als zodanig te agenderen, kan beter gevraagd worden *‘Hoe denkt de inschrijver de overlast voor de wijk waarin de afhaalocatie zich bevindt te beperken?’* *‘Welke verkeersmaatregelen treft de inschrijver op welke momenten bij de inzameling van het groenmateriaal?’* In de uitvraag moet per onderwerp helder omschreven worden wat er minimaal in het plan van aanpak aan informatie door de inschrijver aangeleverd moet worden. Ook het belang per onderdeel en de wijze van beoordeling moet de inschrijver duidelijk zijn. Een Plan van Aanpak kan immers pas SMART opgesteld worden, als de vraagstelling ook SMART geformuleerd is.

In het algemeen zouden in de gehele aanbestedingsprocedure de volgende tips kunnen worden meegenomen:

- Vraag alleen naar competenties, ervaring en referenties die relevant zijn;
- Vraag een opgave van duurzaamheids- en kwaliteitszorgcertificaten waarover de inschrijver beschikt;
- Bij welke duurzaamheidsinitiatieven die buiten het bereik van de referentieprojecten vallen is de inschrijver de laatste vijf jaar betrokken (geweest)?;
- Laat het Plan van Aanpak geanonimiseerd ingediend worden;
- Voeg eventueel een (mondellinge) presentatie van de Plannen van Aanpak aan de gunningsprocedure toe.
- Waardeer niet alleen de afzonderlijke onderdelen van het Plan van Aanpak, maar ook het integrale Plan van Aanpak.

#### **Aandachtspunt 7: Houdt een verificatie overleg voorafgaand aan gunning**

De aanbestedende dienst kan in het aanbestedingsproces als stap een **verificatieoverleg** inbouwen waarin de opgegeven informatie door inschrijvers wordt geverifieerd op basis van nader aan te leveren bewijzen (bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde uitsluitingscriteria en vaardigheidseisen). Het is gebruikelijk dat deze worden geverifieerd vóór de definitieve gunningsbeslissing, echter de exacte plaats van deze stap in de procesvolgorde is mede afhankelijk van doelmatigheidsoverwegingen voor zowel de aanbestedende dienst als de gevraagde inspanningen van inschrijvers. In de aanbesteding dient de aanbestedende dienst het voorgenomen verificatie overleg aan te kondigen.



**Aandachtspunt 8: Verifieer de daadwerkelijk geleverde prestatie -contractmanagement**

De partij die de opwerking van het groenafval heeft aanbesteed, behoudt mede de zorgplicht voor het afval, hetgeen wil zeggen dat zij zich ervan moet vergewissen dat het materiaal conform wet- en regelgeving wordt opgewerkt (N.B. Dit is ook het geval wanneer het materiaal ‘aan de aannemer vervalt’). Daarnaast kan het voor een eventuele bonus malus regeling van belang zijn te weten wat de daadwerkelijk door de contractant geleverde prestatie is.

De aanbestedende dienst dient derhalve niet alleen in het bestek voor te schrijven welke data de contractant periodiek moet overleggen, zij dient deze data ook daadwerkelijk te controleren. Het is van belang dit contractmanagement niet té juridisch in te kleden, maar te zoeken naar een praktische werkwijze. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij data die de contractant vanuit andere (wettelijke) verplichtingen toch al moet registreren (bijvoorbeeld de afvalstoffenregistratie).

Van belang is dat de aanbestedende dienst zich realiseert dat vernieuwing in aanbestedingen ook aanpassingen van de dienst zelf vraagt gedurende de contractperiode.

Hoogwaardige/innovatieve verwerking van gras is voor veel partijen nieuw. Dit geldt zowel voor terreinbeheerders, maaibedrijven en verwerkingsbedrijven. Daarom is het belangrijk dat het contractmanagement ruimte biedt voor optimalisatie, zonder afbreuk te doen aan de gemaakte afspraken voor de verwerking van het gras. Op deze wijze kunnen partijen bij voortschrijdend inzicht hun activiteiten aanpassen met uiteindelijk een beter totaalresultaat. Beloften en afspraken hierover moeten controleerbaar zijn en vastgelegd in het contract. Gebruikelijk is deze in een startoverleg te bespreken. In de praktijk blijkt het nodig om te controleren of leveranciers de beloofde prestaties daadwerkelijk nakomen.