

# Aanbesteding Praktijkproef Amsterdam "in-car"

www.rijkswaterstaat.nl

## Evaluatie aanpak prijsvraag en daaropvolgende onderhandelingsprocedure

**Contactpersoon**  
Folkert Bloembergen  
Richard van de Ancker

**Datum**  
Februari 2014

*Hoe innovatie aan te boren met een efficiënt en "lean" proces*

### Inleiding

De aanbesteding van de "in-car" proeven van de Praktijkproef Amsterdam (PPA) is op een onorthodoxe wijze aangepakt. Door het project is met een klein compact team, een beknopt contract en een bijzondere procedure op efficiënte wijze een grootschalige proef aanbesteed. Tegelijkertijd is het projectteam er in geslaagd om de markt op een beheerste manier maximaal uit te dagen om met innovatieve kansrijke oplossingen te komen. Dit document is bedoeld om kennis over de aanpak en opgedane ervaringen te delen.

Dit document is als volgt opgebouwd:

Om de ervaringen in de juiste context te kunnen plaatsen, volgt hierna eerst **(§1)** een korte beschrijving van het project en **(§2)** de gekozen marktbenadering. In de bijlagen is een uitvoeriger omschrijving van zowel het project als de marktbenadering opgenomen. Vervolgens wordt **(§3)** ingegaan op de afwegingen en dilemma's die tot de gekozen werkwijze hebben geleid, **(§4)** de juridische onderbouwing van de gekozen procedure **(§5)** de efficiënte / "lean" aanpak, en **(§6)** enkele in het oog springende resultaten. Hierbij wordt ook stilgestaan bij enige zaken die anders of beter hadden gekund. Tot slot wordt ingegaan op **(§7)** enkele kritische succesfactoren en **(§8)** de vraag voor welk type vragen deze aanpak passend kan zijn.

Veel leesplezier!

### 1. De Praktijkproef Amsterdam

Hoofddoelstelling van de PPA is het door middel van grootschalige proeven aantonen dat met een combinatie van wegkantmaatregelen en in-car informatiediensten kortere en beter betrouwbare reistijden in de regio Amsterdam mogelijk zijn op een kosteneffectieve wijze. Om dit te realiseren worden twee sporen gevolgd: één met wegkant maatregelen en één met "in-car" oplossingen.

Het in-car spoor is afzonderlijk aanbesteed van het wegkantspoor. Deze evaluatie beperkt zich tot de marktbenadering van het in-car deel van de praktijkproef.

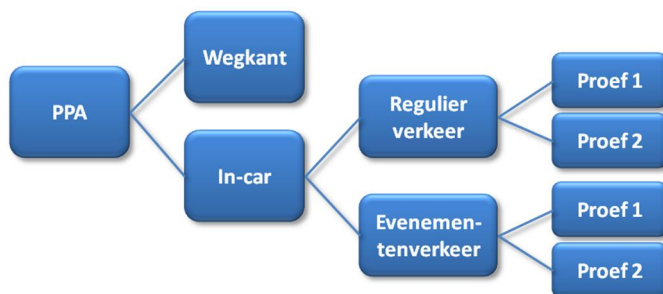
Als onderdelen van het in-car deel zijn twee proeven aanbesteed: één voor regulier verkeer



en één voor evenementenverkeer. Dit heeft geleid tot twee afzonderlijke uitvragen en twee (identieke) aanbestedingen. Deze zijn tegelijkertijd uitgevoerd.

**Datum**  
Februari 2014

Om meerdere oplossingen een kans te geven is er voor gekozen om voor elk onderdeel (regulier- en evenementenverkeer) twee proeven uit te laten voeren. In totaal worden er derhalve vier proeven gegund en uitgevoerd. Elke aanbesteding resulteert hierom in twee winnaars. Hieronder een schematisch overzicht:

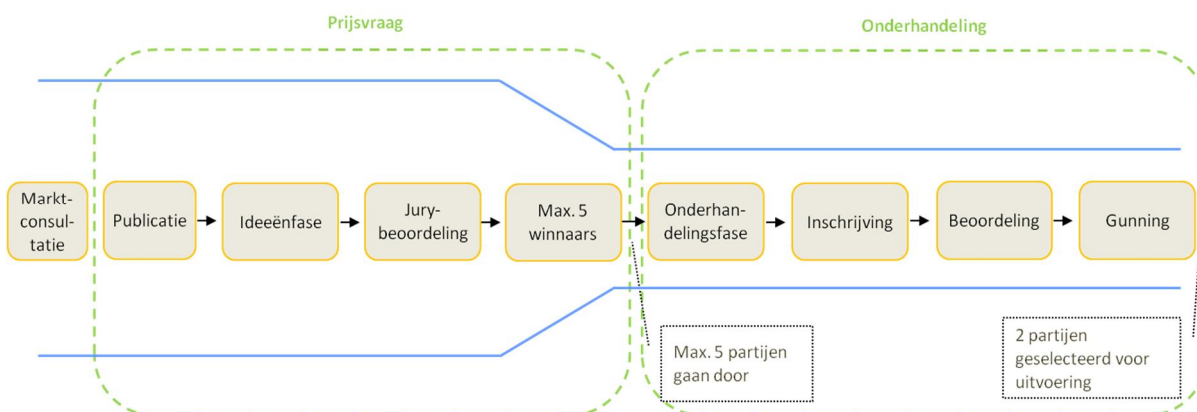


De proef wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van I&M. Het project is een samenwerking tussen RWS, de Provincie Noord-Holland, de Gemeente Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam.

In bijlage 1 wordt de PPA meer uitgebreid omschreven.

## 2. Marktbenadering PPA

Voor beide soorten proeven (regulier- en evenementenverkeer) is de markt op een identieke manier benaderd. Na eerst een marktconsultatie te hebben uitgevoerd in de vorm van zowel individuele als plenaire gesprekken met potentieel geïnteresseerde marktpartijen, hebben eerst twee prijsvraagprocedures plaatsgevonden. Vooraf was duidelijk gemaakt dat de vijf best scorende partijen van iedere prijsvraag in beginsel zouden worden uitgenodigd voor de volgende fase van de aanbesteding: een onderhandelingsprocedure. In de onderhandelingsprocedure zijn de plannen verder uitgewerkt en zijn door de deelnemende marktpartijen inschrijvingen ingediend. Deze fase is voor iedere aanbesteding afgesloten met de gunning van opdrachten aan de twee inschrijvers met de beste inschrijvingen. Schematisch ziet de doorlopen procedure er per onderdeel (evenementen- en regulier verkeer) als volgt uit:



In bijlage 2 wordt de procedure stapsgewijs nader toegelicht.

### 3. Overwegingen en dilemma's

Datum  
Februari 2014

Bij de keuze voor de uiteindelijk gekozen aanpak voor de marktbenadering hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld en zijn we tegen verschillende dilemma's aangelopen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste punten.

#### 3.1. Inkoopoverwegingen

Bij de keuze om een prijsvraag te organiseren en die te vervolgen met een onderhandelingsprocedure speelde de volgende inkoopbehoeften en overwegingen een rol:

- a. innovatie de ruimte geven en de beste ideeën met de meeste kans op succes, zowel in de proef als daarna, selecteren;
- b. de markt moest maximaal worden uitgedaagd: de markt moest het gaan oppakken en laten zien welke oplossingen zij hebben;
- c. er was behoefte aan overleg met inschrijvers over de uitvraag om die te verbeteren en maximaal realistisch en haalbaar te maken;
- d. RWS wilde verschillende systemen uitproberen en een kans geven. Zowel omdat het een proef betreft, maar ook om "vendor locking" en het vormen van (feitelijke) monopolies te voorkomen;
- e. er moest effectief worden geselecteerd ("getrechterd") van verschillende ideeën naar project;
- f. RWS wist niet en wilde ook niet voorschrijven met welke oplossing de gestelde doelen het beste zouden kunnen worden behaald;
- g. er moest in de prijsvraagfase voor de markt aantoonbaar zicht zijn op een vervolg: de uitvoering;
- h. de procedure moest vertrouwen geven dat er open en transparant zou worden gewerkt en er redelijk met innovatieve ideeën en andere commercieel vertrouwelijke informatie zou worden omgesprongen;
- i. de (administratieve) lasten om deel te nemen (transactiekosten) moesten beperkt zijn.

Bij de afweging om een prijsvraag uit te schrijven is ook rekening gehouden met eerdere ervaringen met deze methode:

#### Eerdere ervaringen met prijsvragen

*In de afgelopen 20 jaar is het instrument prijsvraag in totaal 27 keer ingezet bij Rijkswaterstaat. In 2011 is, in opdracht van de RWS, onderzoek gedaan door de Universiteit Twente, naar de effectiviteit van het instrument. Er zijn drie vormen toegepast: uitvraag naar een (innovatief) idee, (innovatieve) oplossing voor een probleem of een uitvraag voor een (innovatief) ontwerp. Uit het onderzoek is gebleken dat inzet van het instrument prijsvraag het effectiefs is, als bij lancering van de prijsvraag duidelijkheid gegeven kan worden over het vervolgtraject. Er is behoefte aan zekerheid het ingediende idee ook kan worden toegepast of uitgevoerd.*

*Deze ervaringen zijn benut bij deze prijsvraag: De PPA prijsvraag is zodanig opgezet dat de winnaars van de prijsvraag de proeven mogelijk ook zelf kunnen uitvoeren. De prijsvraag is ingebed in een aanbestedingsproces waarbij de prijsvraag wordt gebruikt om de voorstellen te selecteren. Met de prijswinnaars werden onderhandelingen gevoerd om de eisen aan de proef gezamenlijk nader in te vullen. Uiteindelijk moesten de partijen een gedetailleerd plan van aanpak inleveren inclusief de prijs. Na beoordeling werden de economisch meeste voordelige inschrijvingen geselecteerd.*

Met een prijsvraag gevolgd door een onderhandelingsprocedure kan op een goede manier aan de hierboven genoemde behoeften worden voldaan en kunnen de genoemde overwegingen op een goede manier worden meegenomen. Met deze pro-

cedure bestaat de mogelijkheid om deelnemers maximaal uit te dagen en eerst een selectie op inhoud te laten plaatsvinden door de inzendingen inhoudelijk te beoordelen, zonder dat aan de winnaar ook al een opdracht moet worden gegund. Dit liet ook de ruimte om, indien de plannen tegen zouden vallen, niet door te gaan met het vervolg van de procedure.

In de onderhandelingsprocedure kan vervolgens de dialoog worden gezocht met de inschrijvers over inhoudelijke onderwerpen en kan de uitvraag worden geoptimaliseerd. Omdat bij aanvang van de prijsvraag duidelijk is dat het om een daadwerkelijke aanbesteding gaat doordat de prijsvraag wordt vervolgd met een onderhandelingsprocedure, wordt zicht geboden op een concrete opdracht. Het was geen vrijblijvende ideeëncompetitie.

Omdat het een procedure betreft die valt binnen de Europese aanbestedingsregels, wordt ook een betrouwbaar kader geboden dat er aan bijdraagt dat het proces eerlijk en transparant verloopt.

Een nadeel van de gekozen werkwijze is dat het tijds- en arbeidsintensief is, voor zowel de deelnemende marktpartijen als de aanbesteder. Het beperken van transactiekosten is op deze manier lastig gebleken.

### **3.2. Dilemma's**

Bij de voorbereiding en invulling van de procedure zijn we tegen verschillende dilemma's aangelopen waar we gaandeweg een oplossing voor hebben gevonden. De belangrijkste punten komen hierna aan de orde.

*Dilemma 1: hoe borg je dat een winnend plan uit de prijsvraagfase ook de basis blijft voor de onderhandelingsgesprekken en de uiteindelijke inschrijving?*

De onderhandelingen met de daartoe uitgenodigde inzenders vonden plaats op basis van de voor de prijsvraag ingediende inzendingen voor de uitvoering van de proef. Van groot belang was dat het vervolg van de aanbesteding zou plaatsvinden op basis van de winnende plannen bij de prijsvraag. Om dit te borgen stond in het inschrijfdocument het volgende:

*Het is een inzender niet toegestaan om in de onderhandelingsfase een andersoortige oplossing aan te bieden dan in de inzending voor de prijsvraag is verwoord. Aanpassing van de ingezonden oplossing is in de onderhandelingsfase slechts mogelijk in de volgende gevallen:*

- indien het aanpassingen zijn van beperkte aard;*
- ter verbetering van tekortkomingen in de inzending die uit de jurybeoordeling blijken;*
- indien het aanpassingen betreft die voortvloeien uit de gevoerde onderhandelingen en/of aanpassingen in het programma van eisen.*

*In geen van de gevallen mag de aanpassing een beperking inhouden ten opzichte van de inzending die is ingediend voor de prijsvraag.*

Over de ruimte die deze clausule biedt is met inschrijvers gesproken in de onderhandelingsfase. Geen van de uiteindelijk ingediende plannen hield een substantiële wijziging in van hetgeen door die partij bij de prijsvraag is ingediend.

*Dilemma 2: hoe wordt voorkomen dat appels met peren moeten worden vergeleken?*

Als gevolg van de wat betreft omvang beperkte set eisen die ook nog eens grotendeels functioneel van aard is, bestond de kans dat er op onderdelen zeer verschillende soorten proeven zouden worden aangeboden. Bijvoorbeeld wat betreft het soort informatiedienst, de omvang van de proef en de opzet van de proef. Met name het aantal deelnemers dat zou deelnemen aan de proeven was een zorg: zou de proef van voldoende omvang worden? De oplossing hiervoor is

het op onderdelen alsnog aanscherpen en aanvullen van de eisen. Zo is bijvoorbeeld een minimum aantal deelnemers voorgeschreven en zijn er aanvullende eisen gesteld aan de opzet van de proef. Daarmee werd een betere vergelijkbaarheid van oplossingen mogelijk.

Oorspronkelijk was het ook de bedoeling om een plafondprijs te noemen en partijen te vragen hun plan op basis van deze prijs in te dienen: "wie biedt het meeste voor maximaal de plafondprijs". Echter: het was de uitdrukkelijke wens van de opdrachtgever om geen plafondprijs te noemen, waarmee deze mogelijkheid is komen te vervallen..

*Dilemma 3 : hoe zorg je weer voor een voldoende "level playing field" na de prijsvraag*

Hoe borg je dat alle partijen een gelijke kans krijgen: na de prijsvraag zijn er winnaars en verliezers, maar hoe voorkom je dat nummer één van de prijsvraag al bij voorbaat ook de winnaar wordt van de aanbesteding en met de opdracht naar huis gaat?

Door ons is dit opgepakt door ervoor te zorgen dat er in de onderhandelingsfase na definitieve inschrijving op basis van EMVI opnieuw een beoordeling plaats zou vinden op basis van wat aangescherpte EMVI criteria en met name een andere verhouding tussen die verschillende criteria. De aandacht is verlegd van de kwaliteit van de oplossing naar de kwaliteit van de proef. Bovendien is de EMVI-beoordeling na inschrijving door een andere groep mensen uitgevoerd dan de jury die bij de prijsvraagfase betrokken is geweest.

Daarnaast is veel aandacht besteed aan de zorgvuldigheid van het proces. De afspraak is steeds geweest om geen informatie over de inhoud van de plannen met anderen te delen. Bovendien is er strikt de hand gehouden aan de regel dat hetgeen besproken is in de onderhandelingsgesprekken "binnenskamers" blijft. In individuele processen-verbaal zijn de onderwerpen en de individuele vragen vastgelegd. En deels beantwoord. Daarnaast worden algemene vragen en aanpassingen aan alle partijen gecommuniceerd en verwerkt in het definitieve PVE. Dit PVE bleef voor alle inschrijvers gelijk.

Hierdoor hadden alle inschrijvende partijen daadwerkelijk een gelijke kans om de opdracht gegund te krijgen en niet alleen de nummer één van de prijsvraag. De uitslag van de aanbesteding bevestigt dit.

*Dilemma 4: hoe wordt voorkomen dat een marktpartij na de proef feitelijk een monopolie heeft op kennis benodigd voor "dit soort type oplossingen"?*

Omdat er met de PPA-proeven iets nieuws wordt geprobeerd en er zicht moet blijven op toepassing van de oplossing na de proef in de praktijk, dient geborgd te worden dat er na de proef niet slechts één partij is die met de opgedane kennis en ervaring verder kan. Mede hierom is besloten om zowel voor regulier- als evenementenverkeer twee separate proeven uit te laten voeren, zodat meer marktpartijen de kans krijgen ervaring op te doen en concepten te testen. Daarnaast is contractueel bedongen dat de resultaten van de proeven openbaar worden gemaakt, alsmede dat een aanzienlijk deel van de rechten van intellectuele eigendom toekomen aan de opdrachtgever. Om tegemoet te komen aan gerechtvaardigde commerciële belangen van de opdrachtnemers, is daarbij wel bepaald dat bepaalde technische informatie hiervan is uitgezonderd.

*Dilemma 5: Hoe ga je om met 2 aanbestedingen tegelijk?*

Binnen de PPA in-car werden gelijktijdig twee aanbestedingsprocedures uitgevoerd: voor regulier verkeer en evenementenverkeer. Dit is een uitdaging

geweest, zowel omdat beide aanbestedingen inhoudelijk sterk op elkaar lijken, maar ook omdat twee onderhandelingsprocedures tegelijkertijd uitvoeren zeer arbeidsintensief is.

Hoewel een en ander niet tot echte knelpunten heeft geleid, zouden we dit niet snel nog een tweede keer zo doen. Het vergt veel inzet en concentratie om beide aanbestedingen goed te scheiden, zorgvuldig te zijn en toch op tijd de nota's van inlichtingen, processen-verbaal en contractstukken gereed te hebben.

*Dilemma 6: hoe ga je om met mogelijke voordelen voor inschrijvers die op beide aanbestedingen inschrijven, in relatie tot inschrijvers die op één aanbesteding inschrijven*

Inschrijvers die gelijktijdig de opdrachten voor zowel regulier als evenementenverkeer kunnen uitvoeren, zouden een efficiëntievoordeel kunnen behalen, hetgeen ook voor de opdrachtgever voordelig zou kunnen zijn. Partijen die maar op één perceel mogen inschrijven hebben die kans niet. Daarmee zou een ongelijke situatie kunnen ontstaan. De vraag is gesteld of er ruimte moest zijn voor deze optimalisatie. De afweging is gemaakt om hier op voorhand iets contractueel over te regelen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om in dit opzicht niet naar synergievoordeel te streven. Partijen moesten afzonderlijk op één of beide aanbestedingen inschrijven. Omdat beide aanbestedingen exact gelijktijdig zijn geweest, kon geen van de inschrijvers op het moment van inschrijven anticiperen op het winnen van één of twee aanbestedingen.

Gevolg is wel dat nu de gunning van beide percelen bij 1 partij is terechtgekomen, deze partij in de uitvoering vermoedelijk alsnog een efficiëntievoordeel zal kunnen genieten.

*Dilemma 7 samenstelling van de jury en inhoudelijke deskundigheid*

Voor de beoordeling van de prijsvraag was een (externe) jury aangesteld bestaande uit o.a. bestuurders. Dit heeft verschillende voordelen voor het profiel en draagvlak van de proef gehad. De zorg bestond echter dat de bestuurders die in deze jury zitting namen niet genoeg tijd konden vrijmaken om een goede beoordeling te doen en dat zij niet tijdig zelf alle relevante kennis konden mobiliseren. Om dit te ondervangen is een adviescommissie in het leven geroepen met experts. Deze adviescommissie heeft de inzendingen eveneens beoordeeld en van deze inzendingen, zonder cijfers toe te kennen, de positieve en negatieve punten benoemd. De jury is met deze adviezen gevoed, zodat zij uit de 20 ontvangen plannen sneller een rangorde konden destilleren.

*Dilemma 8: wat voor soort contract past bij een open uitvraag als bij de PPA?*

De opdracht die met de PPA in de markt is gezet bestaat in de kern uit een dienst: het ontwikkelen en in de praktijk realiseren van een in-car informatiedienst. Deze dienst moest echter zeer functioneel worden omschreven, want ruimte laten aan verschillende oplossingsrichtingen. Daarnaast omvat de opdracht het uitvoeren van een grootschalige praktijkproef waarin de werking en effecten van de informatiedienst worden gemeten en beoordeeld.

We hebben gekeken naar verschillende soorten standaardcontracten en contractvoorwaarden die door het rijk worden gebruikt: de standaard ARVODI 2011, de daarbij behorende standaard overeenkomst en de standaard onderzoeksovereenkomst, de UAV-gc en de daarbij door RWS gebruikte contractdocumenten. De op de UAV-gc gebaseerde standaarden zijn voor de PPA als "te zwaar" beoordeeld. De op de ARVODI 2011 gebaseerde documenten misten bepaalde elementen, waaronder voldoende bepalingen om met wijzigingen om te gaan en goede kwaliteitsborging en contractbeheersing op te zetten. Hierom is er voor gekozen om een maatwerk uitvoeringsovereenkomst te maken met de

ARVODI 2011 en bijbehorende overeenkomst als basis en deze aan te vullen met bepalingen uit de ARVODI onderzoeksovereenkomst en de UAV-gc en bijbehorende contractdocumenten.

**Datum**  
Februari 2014

#### **4. De juridische basis van de aanbesteding**

De juridische basis voor de toegepaste procedure is het Besluit Aanbesteding Overheidsopdrachten (BAO) dat op de aanbesteding van toepassing was<sup>1</sup>. Dit besluit kent, op grond van de Europese Algemene richtlijn aanbesteden (2004/18/EG), in art 31 lid 3 de mogelijkheid om een prijsvraag te combineren met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, waarbij één of meer prijsvraagwinnaars doorgaan naar de onderhandelingsfase. De invulling en organisatie van de onderhandelingsprocedure is in het BAO niet nader omschreven, zodat er een grote vrijheid bestaat bij het vormgeven ervan. Door ons is bij het vormgeven van de onderhandelingsprocedure met een schuin oog gekeken naar de procedure die bij de concurrentiegerichte dialoog wel wordt gevolgd: meerdere gespreksrondes en vooraf is aangegeven welke onderwerpen de aanbesteder wanneer wilde bespreken. Er is geen gebruik gemaakt van een aanbestedingsreglement zoals bijvoorbeeld het ARW.

#### **5. Praktische werkwijze: een strak proces, efficiënt, "lean en mean"**

De aanbesteding is bewust uitgevoerd met in het achterhoofd de gedachtes dat minder in veel gevallen beter is en een vooraf goed doordacht en vastgelegd proces sterk bijdragen aan het succes van de marktbenadering. Dit heeft zijn weerslag gekregen in zowel het opgestelde aanbestedingsdossier, de teamsamenstelling als een goed doordacht proces.

##### *Een beknopt aanbestedingsdossier*

De ambitie was om binnen dit project de markt de optimale vrijheid te geven om hun eigen plan te kunnen bedenken en uitvoeren. De kaders daarvoor waren helder maar beknopt. Het PVE telde slechts negen pagina's, de uitvoeringsovereenkomst telde er acht. De aanbieding van de opdrachtnemers neemt een belangrijke plaats in, deze vult waar nodig het PVE aan.

Voordelen van werken met een beperkte eisenset is dat eenieder in staat is de eisen tot zich te nemen en in hoofdlijnen te reproduceren. Ook de beheersing is daarmee gediend. Door vooraf uitvoerig over de eisen te spreken met de markt is er commitment en duidelijkheid over de eisenset.

De beknopte eisenset geeft inschrijvers veel vrijheid. Toch is het belangrijk dat de ingediende plannen goed en gelijkwaardig beoordeeld kunnen worden. De daarvoor opgestelde EMVI-criteria zijn sterk geënt op de doelstellingen en risico's van het project en beperkt in aantal voor een duidelijke focus. De voor de PPA gebruikte criteria zijn opgenomen als bijlage.

##### *Een compact team*

Er is gewerkt met een klein vast aanbestedingsteam dat in een relatief korte periode voor twee aanbestedingen een contract- en aanbestedingsdossier heeft samengesteld en aanbestedingen heeft doorlopen. Dit was mede mogelijk door de beperkte omvang van de contract- en aanbestedingsstukken. Met een klein gecommiteerd team kan daarnaast efficiënt worden gewerkt en snel worden geschakeld zodat flexibel op ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Overlegmomenten

---

<sup>1</sup> De Aanbestedingswet die in 2013 in werking is getreden was nog niet op de aanbesteding van toepassing, omdat de procedures al in 2012 met de prijsvraag waren begonnen en daarom onder het "oude".regime zijn afgemaakt.

ten kunnen daarnaast kort zijn. Het ppa aanbestedingsteam kende een kleine vaste kern: Folkert Bloembergen, (0,8 fte), Richard van den Ancker (0,4 fte), Jeroen Moonen (externe adviseur Twynstra Gudde 0,4 fte) en Barabara Boon (0,2 fte).

Naast het aanbestedingsteam was een team van medewerkers actief tijdens de onderhandelingsfase en als expertisegroep. Hierin participeerden naast medewerkers van RWS ook medewerkers van de provincie Noord Holland en Gemeente Amsterdam.

Het schrijven van de aanbestedingsdocumenten kostte verhoudingsgewijs weinig tijd. De meeste effort ging zitten in de onderhandelingsgesprekken, het opstellen van processen-verbaal van de individuele gesprekken en de nota's van inlichtingen. Dit is voor twee aanbestedingsprocedures mogelijk geweest door veel concentratie en commitment. Door de sterke focus en efficiënte werkwijze denken we dat we met minder mensen meer hebben kunnen doen.

#### *Een strak proces: helder, vertrouwwekkend en voorspelbaar*

We hebben ruim aandacht besteed aan een goed doordacht proces en het vastleggen daarvan. Hierdoor was helder wie waarvoor verantwoordelijk was en zijn we gedurende de aanbesteding nauwelijks voor verrassingen komen te staan. Bovendien konden we hierdoor ook voorspelbaar zijn door steeds vooraf aan zowel de opdrachtgever als de marktpartijen aan te geven hoe we zouden werken en hoe het proces er uit zou komen te zien. Daar waar de werkwijze ter discussie werd gesteld, waren we snel in staat die uit te leggen en aan te tonen. Voor enkele kritische fasen en processen, bijvoorbeeld de beoordeling door jury en beoordelingscommissie, de werkwijze van het team gedurende de prijsvraag en vervolgens de onderhandelingsprocedure, is een procesdocument gemaakt en vastgesteld.

Vertrouwen over en weer is belangrijk om effectieve gesprekken te kunnen voeren in de onderhandelingsfase. Daarbij helpt het om vanuit opdrachtgeverszijde een vast team te hebben dat het gezicht van de opdrachtgever kan zijn. Daarnaast dient het proces voorspelbaar te zijn en voldoende ruimte te bieden aan beide partijen aan tafel om voldoende uit de gesprekken te halen. Het helpt zeer om je daarbij dienstbaar op te stellen, goed bereikbaar te zijn en gemaakte afspraken na te komen. Naar onze mening heeft deze wijze van omgang met de markt ervoor gezorgd dat partijen zich meer bloot gaven en ook meer in een 'meedenkmodus' terecht zijn gekomen.

#### *Commitment opdrachtgever bij keuzes.*

De opdrachtgever is steeds betrokken geweest bij keuzes in het proces. Omdat het project een innovatieve aanbestedingsstrategie kende is vooraf contact gezocht met IMG. Herman Gerrits bleek een goed klankbord en gaf waardevolle adviezen.

Het tijdig en periodiek informeren van de opdrachtgever en de stuurgroep (deels externe partners) helpt bij het verkrijgen van draagvlak voor het project.

#### *(Te) veel hooi op de vork*

De combinatie van twee aanbestedingsprocedures tegelijkertijd en een zeer compact team is een spannende gebleken. We hebben alle zeilen moeten bijzetten om dit in goede banen te leiden. Ook het doorlopen van een ongebruikelijke procedure heeft aan de werkdruk bijgedragen. Achteraf hebben we dit onderschat en zouden we dit niet snel nogmaals zo doen.

#### *Belangenverstrengeling als aandachtspunt*



We hebben de nodige aandacht besteed aan belangenverstrengeling en het creëren en behouden van een gelijk speelveld voor de inschrijvers. Dit was een groter thema dan anders. Enerzijds omdat een groot beroep gedaan is op innovatief vermogen en anderzijds omdat de markt waarmee we te maken hebben gehad klein is, alle spelers elkaar kennen en velen daarvan op de een of andere manier met elkaar verbonden zijn, bijvoorbeeld in andere projecten. Bovendien waren een aantal partijen ook al betrokken bij het voortraject en/of andere delen van het project. Dit was helaas niet te voorkomen. Ondanks alle voorzorg hebben we hier verbanden tussen partijen en de opdrachtgever over het hoofd gezien. Dit heeft een ongelukkige discussie over de gunning tot gevolg gehad. Hier hadden we nog zorgvuldiger moeten zijn.

## **6. Enkele in het oog springende resultaten**

Na afloop van de aanbesteding zijn er een aantal resultaten die in het oog springen omdat we die met een andere aanpak waarschijnlijk niet zouden hebben kunnen realiseren. Deze staan hieronder weergegeven.

### *1. Marktpartijen die meedenken*

We, dat wil zeggen de aanbesteder en de inschrijvers gezamenlijk, wisten in de onderhandelingsgesprekken een constructieve sfeer te creëren en behouden. Dit heeft er toe geleid dat "de markt" daadwerkelijk constructief is gaan meedenken en niet alleen gewezen heeft op omissies, maar ook voorstellen heeft gedaan voor verbeteringen. Zo is er daadwerkelijk gezamenlijk gewerkt aan verbetering van de uitvraag.

### *2. Een beter contract met betere eisen*

Een gevolg van het bovenstaande punt is dat de uitvraag, dat wil zeggen het contract, het PvE en ook de gunningscriteria scherper en beter is geworden. Dat is in het voordeel van zowel de aanbesteder als de inschrijvers.

### *3. Meer begrip voor wat de aanbesteder wil en marktpartijen kunnen*

De gesprekken hebben geleid tot een groter begrip over en weer bij de aanbesteder en de inschrijvende marktpartijen. Doordat gesprekken mogelijk waren over tal van onderwerpen en bepaalde zaken herhaaldelijk konden worden besproken, zijn wij in staat geweest beter uit te leggen wat we bedoelen en verwachten. Dan blijken er altijd weer zaken te zijn die wij als duidelijk veronderstelden, maar ook anders uitgelegd konden worden. Inschrijvers konden daarnaast aangeven wat wel en wat niet mogelijk was en waar bijstelling van de eisen noodzakelijk en/of wenselijk was.

### *4. Goede inschrijvingen*

Mede als gevolg van de hierboven genoemde punten, zijn er overwegend goede inschrijvingen ontvangen. Dat was gezien de ruimte die het PvE aan de inschrijvers heeft gelaten geen vanzelfsprekendheid. De voorselectie op kwaliteit van de plannen en de interactie die de onderhandelingsprocedure biedt heeft daar een grote bijdrage aan geleverd.

### *5. De lat hoog leggen met een knock-out criterium werkt*

In de onderhandelings- en inschrijvingsleidraad is bij de wijze van beoordelen een knock out criterium opgenomen. Dit criterium houdt in dat een inschrijver die op één of meer sub gunningscriteria een 4 of lager toegekend krijgt, dan wel die op twee of meer sub gunningscriteria een 5 toegekend krijgt, niet in aanmerking komt voor gunning. Hiermee is beoogd te voorkomen dat

inschrijvers die met minimale kwaliteit inschrijven de opdracht zouden kunnen krijgen vanwege een (zeer) scherpe prijs. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. De aanbesteder heeft geen kennis genomen van de inschrijfprijzen van deze aanbieder. We kunnen dus niet vaststellen of deze wellicht vanwege een scherpe prijs voor gunning in aanmerking zou zijn gekomen zonder deze knock out bepaling.

#### *6. Een voorspelbaar proces met duidelijke regels draagt bij aan een soepele aanbesteding*

De gevolgde procedure is niet standaard en een onderhandelingsproces kent sowieso meer onduidelijkheden dan een standaard aanbestedingsprocedure. Inschrijvers zitten dan niet te wachten op verrassingen. Dan helpt het zeer om het te doorlopen proces scherp te omschrijven, goed uit te leggen en als aanbesteder voorspelbaar te opereren. We hebben de nodige tijd genomen om eerst het proces uit te leggen en de stukken toe te lichten alvorens we in de inhoud zijn gedoken. Gevolg is dat we een grotendeels soepel aanbestedingsproces hebben gekend.

#### **7. Voor wat voor typen uitvraag is de gekozen aanpak een goed idee?**

De door ons voor de aanbesteding van in-car gekozen aanpak leent zich niet voor elke uitvraag. Het is een specifieke procedure die veel vraagt van zowel de aanbesteder als de deelnemende inschrijvers. Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan bij de aanbesteding voor de PPA in-car, is deze vooral geschikt voor een uitvraag waarbij:

- er behoefte is bij de aanbesteder om eerst goede kansrijke plannen/oplossingen te selecteren (in plaats van eerst inschrijvers te selecteren die geschikt zijn), alvorens een meer formeel proces van een aanbesteding in te gaan, bijvoorbeeld omdat de aanbesteder wil vaststellen of:
  - o de markt de uitdaging echt ziet zitten, innovatieve kansen ziet;
  - o er überhaupt plannen/oplossingen worden ingediend, en;
  - o de plannen van voldoende kwaliteit zijn om door te gaan met de marktbenadering.
- er veel ruimte aan de markt kan worden gegeven om met ideeën te komen en er dus echt een beroep kan worden gedaan op de creativiteit van de markt, en/of;
- de aanbesteder niet exact weet wat er mogelijk is en dus ook de uitvraag nog niet goed (genoeg) kan specificeren, en meer zekerheid wil daaromtrent voorafgaand aan een echte aanbesteding.

#### **8. Kritische succesfactoren**

Terugkijkend op de prijsvraag en onderhandelingsprocedure zijn er enkele praktische handreikingen te geven die sterk bijdragen aan het succes:

- een consultatie voorafgaand aan de uitvraag om de uitvraag, het proces en de planning bij de markt aan te kondigen, te toetsen en waar nodig aan te passen kan sterk bijdragen aan het succes van de marktbenadering;
- een prijsvraag is bedoeld om innovativiteit en creativiteit bij aanbieders aan te spreken. Stel daarom een beknopt geformuleerde open / functionele vraag met liefst een beperkt aantal eisen;
- organiseer een algemene inlichtingenbijeenkomst aan het begin van de aanbesteding om de procedure en de vraag mondeling toe te lichten;
- wees zeer duidelijk over het vervolg na de prijsvraag;
- uniformeer en beperk de opbouw en omvang (niet de inhoud!) van inzendingen en inschrijvingen door daar eisen aan te stellen. Houdt het zo mogelijk kort en bondig;

- gebruik een plafondbedrag. De vraag: "wie biedt het meest voor een bepaald maximaal bedrag" daagt de markt maximaal uit, nog meer dan in dit geval mogelijk was;
- beperk het aantal beoordelingscriteria om te sturen op doelen en risico's die werkelijk belangrijk zijn;
- borg dat voldoende inhoudelijke kennis beschikbaar is voor voorbereiding en beoordeling, zeker indien technische aspecten een belangrijk onderdeel vormen van de inschrijvingen;
- wees alert op de mogelijke (schijn van) belangenverstremgeling;
- stel in ieder geval voor de prijsvraag geldprijzen beschikbaar die de transactiekosten (ten dele) dekken.

**Datum**  
Februari 2014

### **Tot slot**

Naar onze mening is de gevolgde werkwijze een interessante casus om ook in de toekomst van te leren en mogelijk vaker toe te passen. Voorwaarden daarvoor zijn wel om ook vanuit juridisch perspectief de houdbaarheid van de procedure bij andersoortige uitvragen te toetsen.

## Bijlage 1

# Projectbeschrijving

### **1. Wat is de Praktijkproef Amsterdam (PPA)**

Hoofddoelstelling van de PPA is het door middel van grootschalige proeven aantonen dat met wegkantmaatregelen en in-car informatiediensten kortere en beter betrouwbare reistijden in de regio Amsterdam mogelijk zijn op een kosteneffectieve wijze. Deze moet worden behaald door twee sporen te volgen:

- het GNV spoor (Gecoördineerd Netwerkbreed Verkeersmanagement) , waardoor met een slimmere inzet van wegkantmaatregelen geprobeerd wordt een aanzienlijke reductie van voertuigverliesuren (VVU's) te bereiken...
- het in-car spoor, waarbij weggebruikers op weg naar hun bestemming via in-car toepassingen individueel en op maat worden geïnformeerd en beïnvloed ten behoeve van optimale individuele en collectieve reistijden.

De maatregelen uit het GNV en in-car spoor dienen in de proef in onderlinge samenhang ingezet te worden om maximaal effect te bereiken.

De proef wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van I&M. Het project is een samenwerking tussen RWS, de Provincie Noord-Holland, de Gemeente Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam.

Het in-car spoor is separaat aanbesteed van het wegkantspoor. Deze notitie gaat in op de marktbenadering van het in-car spoor.

### **2. Doel in car spoor**

Het in-car spoor heeft tot doel om grootschalig praktijkervaring op te doen in de regio Amsterdam met nieuwe toepassingsmogelijkheden van in-car technieken, toegespitst op het individueel en op maat informeren en beïnvloeden van weggebruikers, met marktpartijen die zowel het voortouw als verantwoordelijkheid nemen, teneinde:

- te zien of de verkeersdoorstroming in de regio Amsterdam op deze wijze kan worden geoptimaliseerd en daardoor het aantal VVU's significant kan worden teruggebracht;
- vast te stellen of de markt hierbij een eigenstandige en verantwoordelijke rol kan spelen, waar nodig en mogelijk ondersteund door de overheid, en zo ja in hoeverre;
- inzichtelijk te maken of het mogelijk is om de rol van de overheid bij het informeren van weggebruikers over optimale routes in de toekomst te beperken.

Zelfsturing door weggebruikers bij het realiseren van de individuele reisbehoefte (binnen de gestelde maatschappelijke kaders zoals veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid) is het uitgangspunt bij de proeven. Maximale zelfsturing wordt bereikt, zo is het uitgangspunt, wanneer weggebruikers beschikken over alle voor hun relevante informatie en zij in staat zijn tijdig hierop te reageren. De markt is uitgedaagd om hier invulling aan te geven.

### **3. Twee aanbestedingen: regulier verkeer en evenementenverkeer**

De PPA bestaat uit twee afzonderlijke onderdelen, te weten het onderdeel regulier verkeer en het onderdeel evenementenverkeer. De doelstellingen zijn voor beide onderdelen grotendeels gelijk, met dien verstande dat het onderdeel evenementenverkeer specifiek gericht is op het verkeer van en naar de grote evenementengebieden in Amsterdam Zuid en Zuidoost. De proef gericht op regulier verkeer heeft een bredere scope en richt zich op alle gemotoriseerd verkeer binnen en door het gedefinieerde proefgebied: Amsterdam en omstreken.

Vanwege de verschillende doelgroepen en uitdagingen, is er gekozen voor afzonderlijke proeven voor regulier en evenementenverkeer. Dit heeft tevens geleid tot twee afzonderlijke uitvragen en aanbestedingen. Deze zijn tegelijkertijd uitgevoerd.

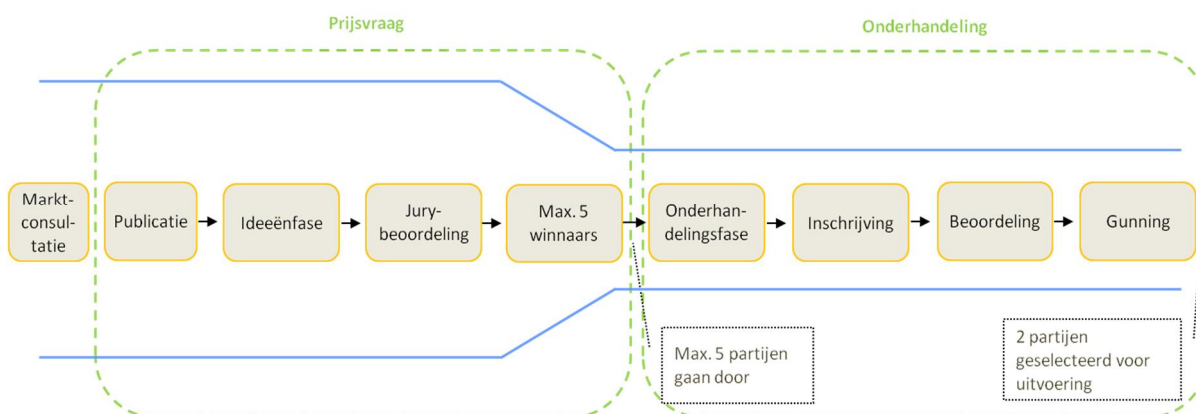
Om meerdere oplossingen een kans te geven is er voor gekozen om voor elk onderdeel (regulier- en evenementenverkeer) twee proeven uit te laten voeren, dus in totaal vier proeven. Elke aanbesteding resulteert hierom in twee winnaars.

## Bijlage 2

# Beschrijving aanbestedingsprocedure

### 1. Marktbenadering PPA

Voor beide soorten proeven is de markt op een identieke manier benaderd. Na eerst een marktconsultatie te hebben uitgevoerd in de vorm van zowel individuele als plenaire gesprekken met potentieel geïnteresseerde marktpartijen, hebben twee prijsvragen plaatsgevonden. Vooraf was duidelijk gemaakt dat de vijf best scorende partijen van iedere prijsvraag in beginsel zouden worden uitgenodigd voor de volgende fase van de aanbesteding: de onderhandelingsprocedure. In de onderhandelingsprocedure hebben één algemeen/toelichtende, drie inhoudelijke en één afsluitend per partij plaatsgevonden. Schematisch ziet de doorlopen procedure er per onderdeel (evenementen- en regulier verkeer) als volgt uit:



Hierna worden enkele aspecten nader toegelicht.

### 2. Marktconsultatie

In de voorbereiding is onder meer met marktpartijen gesproken over het type uitvraag waar RWS aan dacht, welke ruimte en verantwoordelijkheden we aan de markt wilden gaan geven en welke procedure voor de aanbesteding we wilden gaan gebruiken. De resultaten hiervan hebben bijgedragen aan de uiteindelijk gekozen aanpak. De marktconsultatie is ook gebruikt om bekendheid aan de komende uitvraag te geven en partijen in staat te stellen tijdig consortia te laten vormen. Dit is in dit geval extra van belang geweest, omdat het om een specifieke markt gaat met een beperkt aantal marktpartijen en samenwerking door marktpartijen noodzakelijk is om de proef goed uit te kunnen voeren.

### 3. Prijsvraagfase

De prijsvraagfase heeft als doel gehad om tot een selectie van een beperkt aantal inschrijvers te komen. Daarbij heeft de nadruk gelegen op het vormen van ideeën voor oplossingen die in de proef uitgetoetst konden worden. De 5 winnende partijen van iedere prijsvraag kregen naast een financieel geldbedrag de uitnodiging om mee te dingen naar de uitvoering van de proef door deel te nemen aan de onderhandelingsfase.

Deelnemers dienden een plan in te dienen dat moest voldoen aan een beperkte set eisen: het concept PvE. Op voorhand is door de opdrachtgever geen keuze gemaakt op welke wijze marktpartijen invulling konden geven aan het begrip in-car informeren: dit zou kunnen gebeuren via een navigatiesysteem, de

smart Phone, radio of andere 'device', alles was mogelijk. De prijsvraag kende daarom een beperkt en functioneel Programma van Eisen, dat waarborgde dat oplossingen veilig moesten zijn, individueel en op maat, en richting gaf aan de duur van de proef.

In de prijsvraag is geen prijs- of andersoortige commerciële informatie gevraagd. Selectie was hoofdzakelijk op de kwaliteit van het plan. Pas in de onderhandelingsprocedure werd een inschrijving verwacht met de prijs voor het uitvoeren van de proef.

Bij deze prijsvraag zijn de voorstellen beoordeeld door een onafhankelijke jury. Deze is bijgestaan door een technisch/inhoudelijke adviescommissie die de jury van adviezen heeft voorzien. De jury heeft de scores bepaald en daarmee ook welke partijen zouden worden uitgenodigd voor de onderhandelingsfase. Alleen bij zeer zwaarwegende argumenten kon van het oordeel van de jury worden afgeweken. Voor de prijsvragen voor beide proeven is de beoordeling door dezelfde jury uitgevoerd. De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van EMVI-gunningscriteria. Deze criteria zijn gedurende de gehele procedure nagenoeg gelijk gebleven. Wel is voor de onderhandelings- en inschrijffase de weging van de criteria aangepast en zijn de criteria in de onderhandelingen wat aangescherpt.

Gedurende de prijsvraagfase zijn door middel van nota's van inlichtingen vragen van deelnemende partijen beantwoord.

De uitvraag heeft in september 2012 plaatsgevonden. De inzendingen dienen half november te zijn ingediend. Er zijn voor de beide prijsvragen respectievelijk 11 en 9 afzonderlijke inzendingen ontvangen. Doordat meerdere consortia voor beide aanbestedingen een plan hebben ingediend, zijn er uiteindelijk zes consortia geselecteerd die deel gaan nemen aan de volgende fase met kwalitatief goede plannen. De prijsvraagfase is afgesloten met een prijsuitreiking in de RAI in Amsterdam door de voorzitter van de jury. Hiermee is de prijsvraag een succes geworden.

#### **4. Onderhandelingsfase**

De onderhandelingsfase is gestart met een uitnodiging aan de vijf winnende partijen van iedere prijsvraag. In individuele startgesprekken is (het vervolg van) de procedure uitgelegd en is het aanbestedingsdossier uitgereikt: een onderhandelings- en inschrijfleidraad, een concept contract en een concept PvE. Het betroffen conceptstukken, omdat die naar aanleiding van de onderhandelingsgesprekken gewijzigd en aangescherpt konden worden.

In drie individuele onderhandelingsrondes zijn zowel door de aanbesteder als de inschrijver geagendeerde onderwerpen besproken. Daarbij zijn ondermeer contractvoorwaarden, de planning van de aanbesteding als gunningscriteria besproken. De geselecteerde partijen konden er in deze fase voor zorgen dat hun plan binnen te stellen eisen realiseerbaar was, alsmede nut en noodzaak van eisen aan de orde stellen. Deze gesprekken hebben geleid tot verschillende, zowel tekstuele als inhoudelijke, aanpassingen op documenten. In een laatste individuele ronde is het definitieve contractdossier toegelicht. Daarbij is ook stilgestaan bij voorstellen van inschrijvers die niet zijn gehonoreerd door de aanbesteder.

Bij aanvang is de afspraak gemaakt met de deelnemende inschrijvers dat zij zelf de gespreksbijekomsten voorzitten voor het deel dat hun eigen agendapunten aan de orde zijn. Daarmee zijn de inschrijvers er zelf geheel verantwoordelijk voor dat al hun onderwerpen in voldoende mate aan de orde komen.

Van alle gesprekken is door de aanbesteder per partij een proces-verbaal opgesteld en gedeeld met de inschrijver die het betreft. Daarin is steeds een zakelijke weergave van de onderwerpen die zijn besproken opgenomen, alsmede de gestelde individuele vragen en antwoorden daarop. Daarnaast

bestond de mogelijkheid om schriftelijke vragen te stellen volgens het reguliere inlichtingenproces. Door middel van meerdere nota's van inlichtingen zijn aanpassingen en onderwerpen die alle inschrijvers aangaan gedeeld.

Inschrijvers dienden als inschrijving een uitgewerkt plan van aanpak in te dienen samen met een planning en separaat een inschrijfprijs. De inschrijvingen dienden te voldoen aan het definitieve contract en definitieve PvE.

De beoordeling is uitgevoerd door een beoordelingscommissie met deskundigen. Deze commissie had ten tijde van de beoordeling geen kennis van de inschrijfprijzen. De beoordelingscommissie heeft adviezen ontvangen van experts op enkele onderwerpen die bij de beoordeling konden worden betrokken.

Gunning vond plaats op basis van de economisch meest voordelige inschrijving met grotendeels dezelfde criteria als in de prijsvraagfase. Bij de weging van de criteria lag nu de nadruk niet meer op de kwaliteit van de oplossing maar op de wijze waarop de proef zou worden uitgevoerd. Naast inhoudelijke aspecten was nu ook de inschrijfprijs onderdeel van de beoordeling. Kwaliteit is een aanzienlijk onderdeel van de totale EMVI geweest: ruim 40% van de raming. Voor iedere proef is de uitvoering van de proeven opdragen aan 2 inzenders die ieder afzonderlijk naast elkaar en mogelijk tegelijkertijd hun eigen plan uitvoeren; dus de nummers één en twee op basis van de EMVI-score van iedere aanbesteding.