

Aanbesteden inkoop natuursteen in de gemeente Amsterdam

Auteurs:

- Ir. Nico van den Berg, Bouwstofadvies Bergen
- Bart de Haan, Significant Synergy
- Frank van Sloun, gemeente Amsterdam

SAMENVATTING

De gemeente Amsterdam hanteert een handboek voor haar openbare ruimte (Puccinimethode) en wil daarmee grip houden op de door haar toegepaste verhardingsmaterialen, waaronder natuursteen. In het verleden werden deze materialen meestal per project ingekocht. De daarbij gevolgde inkoopprocedures leidden daarbij regelmatig tot klachten van leveranciers. Na Advies 351 van de Commissie van Aanbestedingsexperts, heeft Amsterdam besloten om natuursteen centraal en stadsbreed in te kopen in een nieuwe aanbestedingsprocedure.

De meest voorkomende klachten in de eerdere inkoopprocedures hadden betrekking op het refereren aan een specifiek gesteente en de subjectieve wijze van beoordelen op esthetische aspecten. Om deze klachten te voorkomen en de (beleids)doelstellingen van de gemeente te bereiken, is de gevolgde procedure op de volgende punten anders ingestoken:

1. Gebruik van objectieve functionele eisen in een esthetisch beoordelingskader;
2. Zoek niet de 'mooiste steen', maar aanvaardbaar mooie (passende) steen;
3. Vraag niet om het esthetisch perfecte inschrijvingsmonster, maar om een inschrijvingsmonster dat representatief is voor de toekomstige leveringen;
4. Vraag niet de stroefheid in nieuwstaat, maar de duurzame stroefheid;
5. Sluit aan bij het MVO-initiatief TruStone, om de keten van natuursteen vanuit het perspectief van internationale sociale voorwaarden (ISV) inzichtelijk te maken en te voldoen aan deze uitvoeringsvoorwaarde;
6. Scheid de beoordeling van kwaliteit en prijs. Prijs heeft geen rol in de gunning van de raamovereenkomst, maar is pas bepalend bij de gunning van feitelijke opdrachten voor projecten;
7. Pas de mededingingsprocedure met onderhandeling toe, zodat partijen feedback kunnen geven op hun inschrijvingsmonster en men eventueel een alternatief (beter passend) gesteente kan aanbieden;
8. Beoordeel technische eigenschappen pas na gunning, zodat partijen vooraf geen hoge onderzoekskosten hoeven maken en via aanvullende selectie op kwaliteit binnen een groeve alsnog kunnen leveren;
9. Leveranciers dingen pas mee op projecten na acceptatie van de technische eigenschappen en voldoen aan de ISV verplichtingen.

1. INLEIDING

De gemeente Amsterdam hanteert een handboek voor haar openbare ruimte (Puccinimethode) en wil daarmee grip houden op de door haar toegepaste verhardingsmaterialen, waaronder natuursteen. In het verleden werden deze materialen per project ingekocht. De daarbij gevolgde inkoopprocedures leidden daarbij regelmatig tot klachten van leveranciers. Na Advies 351 van de Commissie van Aanbestedingsexperts heeft Amsterdam besloten om deze natuursteen centraal en stadsbreed in te kopen in een nieuwe aanbestedingsprocedure waarin een aantal nog niet eerder toegepaste stappen zijn opgenomen.

Eén van de meest voorkomende klachten over de oude inkoopprocedures had betrekking op het refereren aan een specifiek gesteente. Een andere

veelvoorkomende klacht betrof de subjectieve wijze van beoordelen op esthetische aspecten.

Om dit te voorkomen is in de nieuwe aanbestedingsprocedure de beoordeling van kwaliteit en prijs gescheiden. Als onderdeel van de gunning van de stadsbrede raamovereenkomst is een esthetische beoordeling uitgevoerd. Prijs speelt pas een rol in het gunnen van leveringen aan projecten onder de raamovereenkomst. Daarbij is een functionele beschrijving van het gewenste uiterlijk gegeven in een zogenaamd esthetisch beoordelingskader, op basis waarvan gegadigden een inschrijvingsmonster konden indienen. De inschrijvingsmonsters zijn beoordeeld op het voldoen aan de bandbreedte uit het beoordelingskader. Na de beoordeling ontvingen de inschrijvers feedback op hun inschrijvingsmonster. Na het eventueel indienen van een alternatief inschrijvingsmonster werden ook die beoordeeld en werd voor de geaccepteerde materialen een raamovereenkomst gesloten.

Dit resulteerde per categorie/kleur in ten minste twee geaccepteerde inschrijvingsmonsters. Daarbij bleek dat de geaccepteerde gesteenten qua uiterlijk dicht bijeen liggen, waardoor ze ook naast elkaar toegepast kunnen worden. Hoewel bij de ontwerpers vooraf de nodige scepsis aanwezig was, zijn ook zij na afronding blij verrast met het mooie homogene uiterlijk.

Voor projecten wordt nu door de ontwerper een categorie natuursteen geselecteerd. De voor die categorie gecontracteerde raamcontractanten wordt gevraagd een prijsaanbieding te maken voor het betreffende project, waarna de feitelijke opdracht op laagste prijs wordt gegund.

2. WAAROM ANDERS INKOPEN?

Vanwege de klachten en juridische procedures over eerdere gevolgde aanbestedingsprocedures. De klachten en juridische procedures hadden de volgende oorzaken:

- Verwijzing naar specifieke gesteenten/groeven of voorschrijven van de herkomst (bijvoorbeeld Europees gesteente) en daarmee (bedoeld of onbedoeld) toeschrijven naar bepaalde leveranciers;
- Onvoorspelbare subjectieve wijze van beoordelen op esthetische aspecten;
- Copy-paste van foute procedures door versnipperde inkoop;
- Gebrekkige kennis van de normen voor natuursteen verhardingsmaterialen (zowel Europese normen als RAW Bepalingen).

3. HOE ANDERS?

Wat heeft de gemeente Amsterdam anders gedaan om voorgaande klachten en juridische procedures te voorkomen:

1. Centrale stadsbrede inkoop van natuursteen resulterend in een "schappenkast" met geaccepteerde gesteenten per categorie/kleur. Voor de openbare ruimte van Amsterdam heeft de gemeente een beeld voor ogen (Puccinimethode), waarin soms ook natuursteen een plaats heeft. Daarbij kunnen de ontwerpers nu kiezen om in een project een bepaalde categorie natuursteen toe te passen, waarmee automatisch vastligt welke leveranciers mogen meedingen naar deze opdracht onder stadsbrede raamovereenkomsten. Het aantal verschillende soorten natuursteen in de stad blijft beperkt, waardoor ook onderhoud en vervanging eenvoudiger is.
2. De wijze waarop esthetische kwaliteit van natuursteen is geobjectiveerd; door een functionele omschrijving per categorie/kleur via een **esthetisch beoordelingskader**.

3. De beoordeling is niet meer gericht op 'de mooiste steensoort', maar op de binnen het beoordelingskader passende steensoorten.
4. Per inschrijving is niet het esthetisch perfecte inschrijvingsmonster uitgevraagd, maar een inschrijvingsmonster bestaande uit vijf tegels, dat representatief is voor de toekomstige leveringen voor die categorie. Daarmee worden verschillen in het natuurproduct aanvaardbaar.
5. De technische eigenschap stroefheid is via een PSRV-eis (duurzaamheid van de stroefheid) met bijbehorende meetmethode voorgeschreven in het **Programma van Eisen**. Dit is meer in lijn met de praktijk.
6. De markt is gestimuleerd om zich, net als de gemeente Amsterdam, aan te sluiten bij het MVO-initiatief TruStone, om de keten van natuursteen, vanuit het perspectief van internationale sociale voorwaarden (ISV), inzichtelijk te maken en daarmee te voldoen aan deze uitvoeringsvoorwaarde.
7. In de aanbesteding is onderscheid gemaakt tussen **beoordeling** van de esthetische kwaliteit en prijs. Prijs heeft geen rol in de gunning van de raamovereenkomst zelf, maar is pas bepalend bij de gunning van feitelijke opdrachten voor projecten onder de raamovereenkomst.
8. De wijze van beoordelen van de esthetische kwaliteit van een inschrijvingsmonster is - door het toepassen van de mededingingsprocedure met onderhandeling - zo ingericht, dat het mogelijk was dat partijen feedback kregen op hun eerste inschrijving en men daarna bij de definitieve inschrijving met een alternatief (beter passend) gesteente kon aanbieden.
9. De beoordeling van de technische eigenschappen is pas uitgevoerd na gunning van de raamovereenkomst, zodat partijen vooraf geen hoge onderzoekskosten hoefden te maken en via aanvullende selectie op kwaliteit binnen een groeve alsnog kunnen leveren.
10. Er is bepaald dat leveranciers pas na acceptatie van de technische eigenschappen en het voldoen aan de ISV verplichtingen meedingen naar opdrachten onder de raamovereenkomst.

Ad 2:

In het esthetisch beoordelingskader is een omschrijving opgenomen van:

- Gevraagde steensoort met de belangrijkste uiterlijke kenmerken als kleur, korrelgrootte en dergelijke.

o *Gezochte natuursteen: grijs effen met blauwe tint*

Gezocht worden plutonische en hoog metamorfe gesteenten met een uiterlijk dat nauw aansluit bij dat van Belgisch hardsteen. Dit zijn harde slijtvaste gesteenten zoals graniet en kwartsiet, die gekenmerkt worden door fijne, bleke en donkergrijze tot zwarte kristallen, al dan niet afgewisseld met gekleurde kristallen, die een vrijwel effen grijze kleur met een enigszins blauwe gloed opleveren.

Andere soorten gesteenten dan het genoemde graniet en kwartsiet met uiterlijke kenmerken die overeenkomsten vertonen met Belgisch hardsteen, kunnen geaccepteerd worden mits wordt voldaan aan de technische eisen en de navolgende eisen van het esthetisch beoordelingskader. Vanwege de gevraagde kleur en structuur zouden hier dus ook gesteenten kalkzandsteen voor in aanmerking kunnen komen. Het is belangrijk dat de natuursteen een homogeen uiterlijk heeft met één grijs tint en zonder noemenswaardige tekening.

- Toepassingsgebieden en aanduiding van de belangrijkste daarvan.

Keien, tegels, banden en dekzerken.

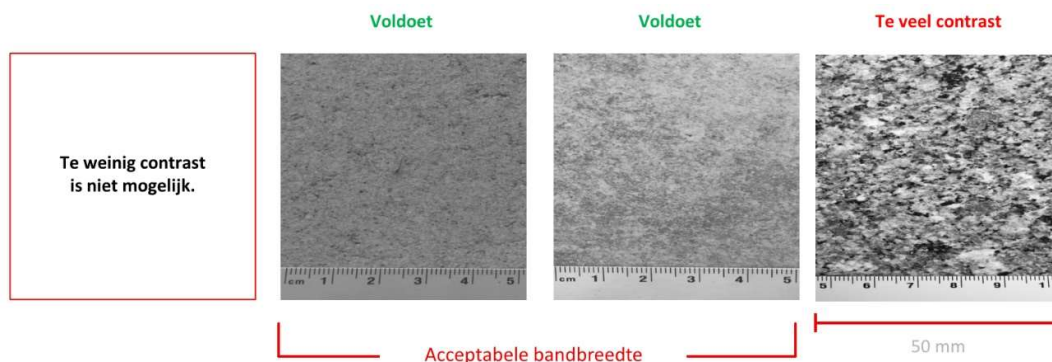
- Hoofdkleur gespecificeerd bereik met behulp van de Pantone kleurenwaaier.

Voorbeeld bandbreedte hoofdkleur



- Nevenkleur (bijvoorbeeld een blauwe gloed) ook gespecificeerd met behulp van de Patone kleurenwaaier;
- Structuur wordt beschreven aan de hand van bijvoorbeeld korrelgrootte, wenselijkheid van mega kristen en eventuele patronen;
- Contrast wordt omschreven (bijvoorbeeld harde of zachte kleurovergangen binnen het gesteente);
- Insluitingen mogen beperkt voorkomen, maar worden pas beoordeeld bij feitelijke levering van materialen voor projecten;
- Structuur, contrast en insluitingen worden nader aangeduid met voorbeeld foto's schaal 1:1 (50 mm) met bandbreedte wat wel/niet acceptabel is.

Voorbeeld bandbreedte contrast



Ad 5.

In het Programma van Eisen (PvE) is op hoofdlijnen opgenomen:

- De van toepassing zijnde Europese normen. Deze normen geven alleen aan welke eigenschappen geëist mogen worden en hoe die eigenschappen gemeten moeten worden, maar hierin wordt niet aangegeven aan welke eisen die eigenschappen moeten voldoen.
- De standaard RAW Bepalingen 2015. Sinds 2015 zijn hierin enkele generieke eisen voor natuursteen opgenomen, onder andere de eisen aan de (duurzaamheid van de) slipweerstand.
- Aantal minimumwaarden waaraan de gesteenten moeten voldoen. Bijvoorbeeld de eerder aangehaalde PSRV-waarde en minimale buigsterkte.

Daarbij is ook veel niet opgegeven, omdat dit per feitelijke opdracht vastgesteld moet worden. Daarbij is het aan de ontwerper en (verhardings)adviseur van een

bepaald project om vast te stellen wat dan de afmetingen van de elementen moeten zijn, rekening houdend met de toepassing, de belasting/het gebruik en de feitelijke materiaaleigenschappen van de gesteenten binnen de gewenste categorie.

Ad 7 tot en met 10

De beoordelingsprocedure is op hoofdlijnen als volgt ingericht:

- Inschrijver dient een inschrijvingsmonster in, bestaande uit vijf tegels (200 x 200 x 20 mm) met een gevlamde bovenzijde, waarin de karakteristieken van het gesteente goed vertegenwoordigd zijn.
- Een beoordelingscommissie geeft (per tegel) een oordeel (wel/niet passend) en geeft feedback aan de inschrijver.
- Inschrijvers krijgen vervolgens gelegenheid om een alternatief inschrijvingsmonster in te dienen op basis van de ontvangen feedback.
- De beoordelingscommissie geeft weer een oordeel waarmee de definitieve selectie van geaccepteerde monsters wordt vastgesteld.
- De eisen uit het PvE vormen een gegeven. Inschrijvers moeten zelf beoordelen of ze met hun gesteente daaraan kunnen voldoen.
- Voor alle geaccepteerde gesteenten is een raamovereenkomst aangegaan met de inschrijvers. Per project mogen deze inschrijvers voor de gewenste categorie deelnemen in een minicompetitie, waarin uiteindelijk de laagste prijs telt.

4. VOORDELEN

Voordelen en inzichten van de gevolgde procedure zijn als volgt:

- Heldere functionele beschrijving en feedback op monsters levert materialen die naast en 'door elkaar' toegepast kunnen worden. Verschillen in uitstraling binnen de negen categorieën voor de gemeente Amsterdam waren gering (tot grote opluchting en vreugde van de ontwerpers).



- Het systeem van esthetisch beoordelingskader en beoordeling met feedback is ook toepasbaar op projectniveau.
- Klachten op de procedure worden voorkomen, omdat inschrijvers feedback ontvangen op de esthetische aspecten, gelegenheid krijgen om een alternatief gesteente in te dienen en de prijs pas een rol speelt na acceptatie van het monster (dus geen gunningscriteria gericht op de subjectieve beoordeling).
- De gemeente behoudt grip op de uitstraling van de openbare ruimte en de hoeveelheid verschillende gesteenten door voorafgaande selectie van acceptabele gesteenten;
- Op projectniveau kiest een ontwerper een categorie, dat wil zeggen: een kleur en de gecontracteerde inschrijvers voor die categorie kunnen direct een offerte indienen voor de gevraagde materialen;
- Aandachtspunt: de dikte van de elementen dient afgestemd te worden op de feitelijke sterkte van de verschillende gesteenten. Dit kan door de ontwerper of door de leverancier worden bepaald op basis van de verkeersbelasting (de gebruiksklasse) en de feitelijke buigsterkte. In het PvE is hiervoor slechts een ondergrens opgegeven. Ook vanuit de stabiliteit van het aan te leggen verband kan een grotere dikte wenselijk zijn.

5. MOGELIJKE RISICO'S

Daarnaast kent de gevolgde procedure enkele risico's die zijn opgetreden bij andere gemeenten waar deze is toegepast:

- Te weinig inschrijvingen:
In Amsterdam zijn voor iedere categorie ten minste twee geaccepteerde steensoorten aangeboden, zodat hier concurrentie binnen de categorieën nog gehandhaafd blijft. In een andere gemeente is slechts één inschrijvingsmonster ontvangen voor de eerste beoordelingsronde, maar bij de tweede en derde beoordelingsronde waren er meer inschrijvers met meerdere passende gesteenten.
- Fouten onder tijdsdruk:
In weer een andere gemeente is het systeem niet goed gevolgd. De aanbesteding moest namelijk worden overgedaan, omdat alleen de eis gesteld was dat de natuursteen aan de EN 1341, 1342 en 1343 moest voldoen. Zoals eerder aangegeven staan daarin geen eisen. Door de verloren tijd is vervolgens de systematiek van de esthetische beoordelingskaders niet goed gevolgd, met alle risico's van dien. Het functioneel omschrijven van de gewenste esthetische kwaliteit en de beoordelingsronden vragen tijd, kennis en expertise.

6. Welke inzichten hebben we opgedaan

Naast de hiervoor genoemde voordelen en mogelijke risico's bij de gevolgde procedure gelden de volgende meer generieke inzichten:

- Het systeem van een geobjectiveerd beoordelingskader en beoordeling door een brede commissie (geobjectiveerde subjectiviteit) werkt goed en is toepasbaar voor natuursteen en andere materialen met een esthetische waarde.
- Neem voldoende tijd voor de esthetische beoordeling, zodat er tijd is voor het geven van feedback en het indienen van alternatieve inschrijvingsmonsters. De gegeven feedback leidt vrijwel altijd tot een duidelijker beeld van wat er gewenst wordt en levert dus ook bijna altijd (beter) passende gesteenten op.
- De marktbenaderingswijze is niet echt van belang. Gemeente Amsterdam heeft vanwege het grote aantal projecten waarin natuursteen wordt

toegepast gekozen voor een stadsbrede inkoop en voor het afsluiten van raamovereenkomsten per categorie/kleur. In andere gemeenten is gekozen om dit systeem toe te passen op een project waarvoor de gemeente de natuursteen als directielevering aan de aannemer ter beschikking wilde stellen, om op die manier maximale grip te houden op de kwaliteit en het uiterlijk van het gesteente.

- Adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts kunnen verstrekkende gevolgen hebben, maar leiden ook tot betere aanbestedingen en aanbestedingsresultaten.