

Europese aanbesteding van procesautomatisering bij Waterschap Rivierenland

Waterschappen zijn wettelijk verplicht opdrachten van een bepaalde omvang volgens de Europese richtlijnen aan te besteden. Deze kenmerken zich door een toenemende juridisering en een zakelijkere en afstandelijkere opstelling. Het Waterschap Rivierenland besteedde onlangs de procesautomatisering volgens de Europese richtlijnen aan. Het waterschap zocht de economisch meest voordelige aanbidding. De eisen aan functionaliteit en duurzaamheid van de geboden systemen wogen echter zwaarder mee dan de prijs. De aanbesteding leverde een professionalisering van het inkoopbeleid op.

In het voorjaar van 2003 startte het Waterschap Rivierenland de voorbereidingen van de aanbesteding van de technische automatisering. Die omvat de vervanging van de besturing en beeldschermbedieningssystemen en de realisatie van beheer op afstand en bedrijfsgegevenssystemen. Bij het project zijn in totaal 24 rioolwaterzuiveringsinstallaties en 120 gemalen betrokken. Het werk bestaat in hoofdlijnen uit het ontwerpen, vervaardigen, leveren, aanvoeren, bedrijfswaardig opleveren, het gedurende de garantietermijn garanderen en het gedurende vijf jaar na oplevering actueel houden van de systemen.

De systemen worden vervangen en gebouwd ten behoeve van de efficiëntie en effectiviteit van de primaire processen en de beheersing daarvan. Een betere procesbeheersing maakt een efficiëntere inzet van personeel en middelen mogelijk en het beter meten en toetsen van de prestaties maakt een betere sturing van primaire processen mogelijk.

In de ontwerpfase van het project kwam de strategie van het uitbesteden om de hoek kijken. In deze fase is goed op een rijtje gezet uit welke aanbestedingsmogelijkheden het waterschap kan kiezen en welke Europese regelgeving van toepassing is. Het waterschap is volgens de Europese richtlijn een lagere overheid. Hiervoor geldt dat bij overschrijding van het drempelbedrag zij marktpartijen in het openbaar moeten uitnodigen tot het uitbrengen van een offerte. Volgens de algemene aanbestedingsrichtlijnen vallen projecten die voornamelijk bestaan uit software, onder de richtlijn Diensten.

Gezien de omvang van het project kwam

de raming ruim boven het drempelbedrag uit en stond het dus vast dat in Europees verband aanbesteed moest worden. Vervolgens komt de keuze of het project met (niet-openbare aanbesteding) of zonder voorselectie (openbare aanbesteding) wordt aanbesteed. Eerdere ervaringen van het Waterschap heeft de keus doen vallen op een openbare aanbesteding (dus zonder voorselectie) volgens aanbestedingsreglement voor diensten EG 2000.

In deze Europese aanbesteding is veel aandacht aan de voorbereiding besteed om de gestelde eisen van het waterschap aan kwaliteit en duurzaamheid in de aanbesteding tot uiting te laten komen. Kwaliteit komt tot uiting in het bestek waarin het wat, hoe en de administratieve voorwaarden zijn beschreven. In het bestek is de keuze van de systemen bewust open gelaten, zodat de aannemer daarin zelf een optimale keuze kan maken. De aannemer moet de systemen na oplevering nog vijf jaar in goede staat houden. De aannemer wordt hiermee gestimuleerd zijn systeemkeuze niet alleen te baseren op het leveren en bouwen van de systemen, maar ook rekening te houden met de vijf jaar durende verplichting na oplevering. Hiermee neemt de kans toe dat een duurzame oplossing wordt aangeboden. Deze openheid vereist wel dat de functionele eisen aan de systemen duidelijk gedefinieerd en vastgelegd zijn. Aan het bestek zijn daarom twee basisontwerpen gevoegd waarin de functionele eisen van de systemen staan beschreven.

Naast het bestek, dat het uiteindelijke contractdocument is, is een aanbestedingsdocument beschikbaar gesteld. Dit is een soort leidraad waarin een algemene omschrijving van de opdracht, een uitgebreide toelichting op de toegepaste selectie-, gunningcriteria en de procedure wordt beschreven.

De selectiecriteria zijn zodanig gekozen dat hiermee dienstverleners worden geselecteerd die voor wat betreft financiële en economische draagkracht, beroepsbekwaamheid en technische bekwaamheid in staat zijn het project uit te voeren.

Om andere eisen dan alleen prijs in de gunning te laten meetellen, is de keuze gemaakt om het werk niet op de laagste prijs te gunnen maar aan de inschrijver met de economisch meest voordelige aanbidding. Hiervoor zijn de onderstaande vijf gunningcriteria opgenomen waarbij de vermelde volgorde het belang van de criteria aangeeft: de wijze waarop aan het bestek wordt voldaan, de duurzaamheid en beheersbaarheid van de aangeboden systemen, de prijs van de aangeboden systemen, de doorlooptijd van het project en de organisatie.

In het gunningstraject is per criterium

een volgorde van de beste inschrijvers gemaakt. Vervolgens is in de weging de bovenstaande volgorde van belang gebruikt om tot de economisch meest voordelige aanbidding te komen.

Grote prijsverschillen

De publicatie van deze aanbesteding is in het blad en op internetpagina van de Europese Unie geplaatst. Op de publicatie reageerden 36 potentiële inschrijvers die het bestek hebben aangevraagd. Twaalf inschrijvers hebben een aanbidding ingeleverd op het kantoor van het waterschap in Tiel. Wat direct opviel waren de grote onderlinge prijsverschillen tussen de aanbiddingen.

De aanbiddingen zijn eerst beoordeeld op de selectiecriteria. Het selectie criterium 'technische bekwaamheid' moest door de inschrijvers worden aangetoond door een opgave van referentieprojecten. De beoordeling van de referentieprojecten is feitelijk en met een juridische bril bekeken. Het bleek dat het in sommige gevallen moeilijk te beoordelen was of een onderdeel van een referentieproject daadwerkelijk van toepassing is voor deze aanbidding. Zo hebben inschrijvers referentieprojecten van elektrotechnische werkzaamheden op rioolwaterzuiveringsinstallaties opgevoerd, waaronder ook de procesautomatisering viel. Het is dan lastig te beoordelen hoe groot de financiële omvang van de procesautomatisering van dit referentieproject was en of het betreffende project voldoet aan financiële eisen aan de referentieprojecten. Daarnaast was het opvallend dat sommige inschrijvers de referentieprojecten onnauwkeurig opgegeven hebben, zoals het niet aangeven van projectduur, datum van start en oplevering, projectbudget en een onvolledige projectbeschrijving. Uiteindelijk hebben, vooral op basis van de opgave van de referentieprojecten, de helft van de inschrijvers niet voldaan aan de selectiecriteria. Deze zijn dus afgefallen.

De resterende aanbiddingen zijn beoordeeld op de vijf gunningcriteria. Aan de inschrijvers is gevraagd om een plan van aanpak toe te voegen waarin inhoudelijk beschreven staat wat zij voor een oplossing aanbieden. Op basis van de vijf gestelde gunningcriteria is dit inhoudelijke plan van aanpak door een beoordelingscommissie beoordeeld. De commissieleden hebben los van elkaar de aanbiddingen beoordeeld. Vervolgens zijn deze samengevoegd in een totaal overzicht, waaruit volgens de procedure uiteindelijk de economisch meest voordelige aanbidding is voortgekomen. Deze aanbidding voldeed als beste aan het bestek en de eisen ten aanzien van duurzaamheid. De prijs van deze aanbidding zat in de middenmoot.

Bezwaren

Na de bekendmaking van de voorgenomen gunning heeft een aantal inschrijvers verzocht om een toelichting van de beoordeling van de selectie en gunningencriteria. Het beoordelingsproces en de beoordelingsresultaten zijn nauwgezet vastgelegd in een document. Op basis hiervan was het mogelijk om deze inschrijvers een gemotiveerde toelichting te geven. Tevens heeft een aantal inschrijvers bezwaren gemaakt tegen de voorgenomen gunning en gedreigd met juridische stappen. De bezwaren kwamen voornamelijk voort uit onbegrip dat de prijs pas als derde gunningcriterium gold en dat de laagste inschrijver dus niet automatisch het werk gegund kreeg. Door de gedegen voorbereiding en vastleggen van het doorlopen selectie- en gunningsproces kon worden aangetoond waarom de gunning gerechtvaardigd was en is een juridische procedure voorkomen.

Tips

Een gedegen voorbereiding is van groot belang. Uitgangsdokumentatie zijn een bestek of werkschrijving en een beschrijving van de functionele eisen aan procesautomatiseringssystemen.

Tijdens de voorbereiding moet tijd en aandacht aan de selectie- en gunningencriteria besteed worden. De criteria moeten datgene eisen wat van belang is voor de aanbestedende partij. Leg de criteria en de procedure helder en transparant vast in een document dat als leidraad dient bij de aanbesteding.

Tijdens deze aanbesteding is geen onderscheid gemaakt tussen de begeleiding van het aanbestedingsproces en het beoordelen van de aanbiedingen. Er kan ook voor gekozen worden om de begeleiding van het aanbestedingsproces en de inhoudelijke beoordeling door verschillende personen te laten verzorgen. In ieder geval moet het doorlopen beoordelingsproces en de beoordelingsresultaten goed vastgelegd worden.

De aanbesteding van de procesautomatisering van het Waterschap Rivierenland toont aan dat het mogelijk is om op andere criteria te gunnen dan alleen de laagste prijs. Door de gedegen voorbereiding, het nauwgezet vastleggen van de beoordelingsprocedure en -resultaten en door je gedurende de aanbestedingsprocedure aan de regels te houden kon het waterschap de opdracht gunnen aan de inschrijver met de economisch meest aantrekkelijke aanbieding. ◀

Wim Bos (Waterschap Rivierenland)
Edwin Twigt en Wytze Jorritsma
(Witteveen+Bos)

Sensoren vooral voor de dagelijkse procesvoering gewenst

Berichten over nieuwe en verbeterde sensoren en monitoren voor waterkwaliteit volgen elkaar in snel tempo op. Maar wat is de waarde van dit soort systemen? Om hiervan een goed beeld te krijgen, voert Kiwa Water Research een onderzoek uit naar die sensoren. De eerste bevindingen werden gepresenteerd tijdens de workshop 'Sensoren en monitoren' op 27 januari in Nieuwegein.

De twaalf lezingen en de intensieve discussies in een sterk internationaal gezelschap gaven een goed overzicht van de criteria waaraan sensoren moeten voldoen en van de nieuwste technische ontwikkelingen. Een overzicht van de lopende onderzoeksprojecten in de Verenigde Staten en praktische ervaringen bij het monitoren bij Yorkshire Water (UK), in Los Angeles en New York werden afgewisseld met technische informatie over optisch chemische sensoren voor het snel detecteren van specifieke verontreinigingen, nieuwe sensoren om hardheid te meten, biomonitoren bij de bewaking van de Maas en de ervaring die bij Kiwa is opgedaan met een draagbare UV-probe.

De drinkwatersector wil sensoren vooral gebruiken voor het monitoren en sturen van de dagelijkse procesvoering. Het is meegenomen als ze ook een waarschuwing geven bij een mogelijke terroristische aanslag, zo bleek tijdens de bijeenkomst. Beide toepassingen stellen trouwens gelijke eisen aan een sensor: hij mag geen vals alarm veroorzaken en moet zeer weinig onderhoud vergen.

Op dit moment worden verschillende 'online'-systemen met succes ingezet bij de innamebewaking, waaronder biomonitoringsystemen. Monitoring in het distributienetwerk eist echter kortere reactietijden en lagere kosten, zodat daarvoor nog maar weinig bruikbare sensoren te krijgen zijn, zo gaven de 56 deelnemers aan de workshop aan. Daarnaast behoeft ook het 'data-handling' verdere aandacht. Efficiënter gebruiken van met sensoren vergaarde gegevens kan veel nieuwe informatie opleveren over waterkwaliteit, zonder dat daarvoor additionele meetinstrumenten ingezet hoeven te worden. Snelle detectie en identificatie van specifieke stoffen of pathogenen in water blijft echter een probleem voor bestaande sensoren. De ontwikkelingen op dit gebied verlopen echter snel. De verwachting is dat in de eerstvolgende jaren de toepasbaarheid van sensoren zal toenemen, ook voor geavanceerde metingen. ◀

Joep van den Broeke
(Kiwa Water Research)

Een meetpunt van Rijkswaterstaat in de Maas, dat sommige parameters continue kan meten.

