

Aanbesteding als motor voor grasverwaarding

Ervaringen met het innovatief aanbesteden van het maaien en verwerken van gras

Het beheer van de openbare ruimte levert grote hoeveelheden gemaaid gras op. Decennia lang werd gras gezien als waardeloos afval, terwijl gras juist waardevol kan zijn: het bevat veel energie en vormt een waardevolle grondstof voor biobased producten, zoals bijvoorbeeld compost. Het benutten van dit potentieel vraagt om een andere organisatie van de grasverwerkingsketen. Door innovatief aan te besteden, kunnen beheerders dit stimuleren.

Een aantal overheden heeft hier de afgelopen jaren ervaring mee opgedaan. Dat leverde waardevolle lessen en aandachtspunten op. In deze factsheet zijn deze samengevat tot tien tips voor het innovatief aanbesteden van grasverwerking.

Tip 1: Betrek de interne organisatie tijdig

De voorbereiding van een innovatieve aanbesteding vergt tijd. Betrek daarom tijdig alle interne en externe stakeholders en afdelingen (het liefst een halfjaar tot een jaar voor de datum waarop het nieuwe contract wordt gegund).

Tip 2: Zorg dat de aanbestedingscriteria aansluiten bij beleidsdoelen

Verwerk duurzaamheid en circulariteit (het hergebruiken van gras als grondstof) als criteria in de beoordeling op basis van beste prijs-kwaliteit-verhouding (beste PKV). Zo zorg je ervoor dat inschrijvende partijen er aandacht aan besteden. Zij kiezen zelf op welke manier ze invulling geven aan de BPKV criteria.

Belangrijk is dat duurzaamheid en circulariteit vóór publicatie van de aanbesteding zijn vastgelegd in beleidsplannen van de organisatie (beleidsankers), zodat de criteria in de aanbestedingsdocumenten hierin hun basis vinden. Denk aan beleidsplannen op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen of duurzame energie of (gedocumenteerde) bestuursbesluiten van het College van B&W. Neem in de aanbesteding de specifieke eisen en voorwaarden om deze beleidsdoelen te realiseren op in elk afzonderlijk bestek.

N.B. Op gras is milieuregelgeving van toepassing. Het niet of foutief toepassen van deze regels kan leiden tot risico's voor zowel de aanbestedende dienst als de aannemer. Naast de beleidsambities van de aanbestedende dienst is het voldoen aan de milieuregelgeving dus een basisvoorwaarde.

Tip 3: Leer de markt kennen met een marktconsultatie

Met een marktconsultatie wordt vóór publicatie van de aanbestedingsdocumenten aan marktpartijen een reactie op de voorgenomen strategie, procedures, contractvoorwaarden en gunningscriteria gevraagd. Zo'n consultatie zorgt voor actuele kennis van de grasverwerkingsmarkt. Houd je een marktconsultatie? Doe dit dan ruim op tijd, zodat de feedback zorgvuldig in de aanbesteding kan worden verwerkt.

Tip 4: Weeg af: één of twee contracten voor maaien en verwerken

Bij een aanbesteding voor het maaien en verwerken van gras, kun je ervoor kiezen om het maaibedrijf te laten kiezen hoe hij het gras verwerkt. Dan is er maar één contract nodig voor zowel maaien als verwerken en ligt de verantwoordelijkheid voor de afzet en kwaliteit van het gras volledig bij de aannemer. Een andere optie is om te werken met twee contracten: één voor het maaien en één voor het verwerken van gras. Je blijft dan eigenaar van het maaisel en levert dit aan de verwerker.

Bij de innovatieve aanbestedingen is tot nu toe vrijwel altijd gekozen voor de eerste optie. Overheden willen zich (nog) niet voor langere tijd binden aan één type verwerking omdat in de komende jaren wellicht andere innovatieve verwerkingswijzen worden geïntroduceerd.

Een succesvol toegepaste variant op beide opties is één contract voor maaien en verwerken, met daarbij de clause dat de aanbestedende dienst de aannemer kan verplichten een vastgesteld, beperkt gedeelte (bijvoorbeeld 10%) van het maaisel af te zetten bij (nader te bepalen) pilots voor hoogwaardige verwerking.

Tip 5: Beschrijf niet de werkwijze, maar het resultaat

Beschrijf, om innovatie te stimuleren, de eisen in de aanbesteding niet technisch, maar functioneel. Anders gezegd: beschrijf niet hoe de aannemer het werk moet uitvoeren, maar welk resultaat je voor ogen hebt. De aannemer kan dan zelf invullen hoe hij dit resultaat denkt te bereiken en voor welke prijs.

Om de inschrijvingen onderling te kunnen vergelijken is wel een objectief beoordelingskader nodig. Hiervoor zijn verschillende methoden:

- Gebruik voor het beoordelen van de CO₂-effecten van grasverwaarding de CO₂-prestatieladder (www.skao.nl), of de IVAM CO₂-rekentool (<http://bvor.nl/co2-rekentool/>).
- Gebruik voor het beoordelen van de hoogwaardigheid van de verwerking een kwalitatief classificatieschema (zie onderstaande kader en de volgende pagina).

Het criterium 'hoogwaardigheid/circulariteit' operationaliseren

'Hoogwaardige verwerking van gras' betekent in feite: zo zuinig mogelijk omgaan met gras. Om dit criterium in een aanbesteding te operationaliseren, kun je een hiërarchie van verwerkingsopties voor gras bepalen. Hoe meer waarde een verwerkingsoptie haalt uit gras, hoe hoger deze op de hiërarchie staat. Beschrijf duidelijk wat wel en niet onder iedere verwerkingsoptie valt.

Zet de hiërarchie om in een kwalitatief classificatieschema. Stel hierin voor iedere verwerkingsoptie een fictieve korting op de inschrijvingsprijs vast. Hoe hoger de verwerkingsoptie(s) waarop een marktpartij inschrijft, des te hoger de fictieve korting in het classificatieschema. Deze hiërarchie moet de Europese afvalhiërarchie vormen, in de volksmond ook wel Ladder van Lansink genoemd. In een aanbesteding mag deze hiërarchie desgewenst worden verfijnd (maar niet gewijzigd), op basis van vastgelegd beleid van de aanbestedende dienst (zie tip 2).

Onderstaande tabel geeft daarvan een (fictief) voorbeeld. In de referenties onderaan deze factsheet staat een verdere toelichting op het classificatieschema te vinden, en enkele praktijkvoorbeelden.

Trede	Bestemming/verwerking	% afvoer bermgras (A) (invullen)	Vermenigvuldigingsfactor (B)	Score (A * B) (invullen)
7	Veevoer	...%	70	...
6	Raffinage	...%	60	...
5	Substraatcompost	...%	50	...
4	Vergisting met digestaatopwerking	...%	40	...
3	Vergisting zonder digestaatopwerking	...%	30	...
2	Compostproductie	...%	20	...
1	Vrijstellingsregeling (Kleine kringloop)	...%	10	...
	Totaal	100%		...(C)

Tip 6: Vraag om een SMART Plan van Aanpak

In aanbestedingen wordt vaak gevraagd om een Plan van Aanpak. Hierin staan vaak criteria die minder goed objectief te beoordelen zijn, zoals efficiëntie en innovatie. Dat kan tot discussie leiden. Formuleer de vragen in het Plan van Aanpak daarom SMART en beschrijf helder welke informatie de antwoorden tenminste moeten bevatten. Vraag inschrijvers om hun antwoorden SMART te formuleren. Let daarbij ook op dat de 'taal' van de aannemer vaak een andere is dan die in beleidsstukken over duurzaamheid.

Tip 7: Zorg voor een objectieve beoordeling van kwaliteitscriteria

Vraag inschrijvers om twee afzonderlijke inschrijvingsstaten in twee gesloten enveloppen aan te leveren. Beoordeel de kwaliteitscriteria als eerste en beoordeel hierna de prijs van de inschrijvingen. Dit zorgt voor een meer onbevooroordeelde beoordeling. Laat bovendien de kwaliteitscriteria beoordelen door deskundigen. Zorg daarbij dat alle benodigde expertise vertegenwoordigd is.

Tip 8: Houd voor de gunning een verificatie-overleg

Een verificatie-overleg vindt plaats tussen de aanbestedende dienst en de inschrijver met de beste totaalscore (kwaliteit en prijs), vóór de definitieve gunningsbeslissing. Het gesprek is bedoeld om te verifiëren of alle informatie die de inschrijver heeft opgegeven, klopt. Zo voorkom je ingewikkelde procedures ná de gunning, als de opgegeven informatie toch niet blijkt te kloppen.

Tip 9: Geef ruimte voor optimalisatie

De hoogwaardige verwerking van gras is voor veel partijen nieuw. Daarom is belangrijk dat in het aanbestedingscontract ruimte is voor optimalisatie, bijvoorbeeld als de aannemer nieuwe kennis en inzichten opdoet. De beloften en afspraken hierover moeten wel controleerbaar zijn en moeten worden vastgelegd in het contract. Bespreek dit bijvoorbeeld in een startoverleg.

Tip 10: Leer van andere aanbestedingen

Medewerkers die zich al bezighielden met innovatieve aanbestedingen, geven aan dat zij het meeste leerden door te praten met collega's die met soortgelijke projecten bezig waren. Ook op het PIANOo marktdossier 'Maaisel en ander groenafval' vonden zij bruikbare informatie.

Meer lezen?

- BVOR (2017) Handreiking innovatief aanbesteden van gras.
- Website van PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden van de Rijksoverheid, dossier 'Grassen & Maaisels'. www.pianoo.nl
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). Biogas uit gras – een onderbenut potentieel. Een studie naar kansen voor grasvergisting.

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Croeselaan 15 | 3521 BJ Utrecht
Postbus 8242 | 3503 RE Utrecht
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23
E : klantcontact@rvo.nl
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Economische Zaken

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | mei 2017
Publicatienummer: RVO-036-1701/FS-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO.nl werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO.nl is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.