

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Aanbevelingen voor opdrachtgevers en
opdrachtnemers

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

November 2015

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Aanbevelingen voor opdrachtgevers en
opdrachtnemers

S. Hardeman

Inhoudsopgave

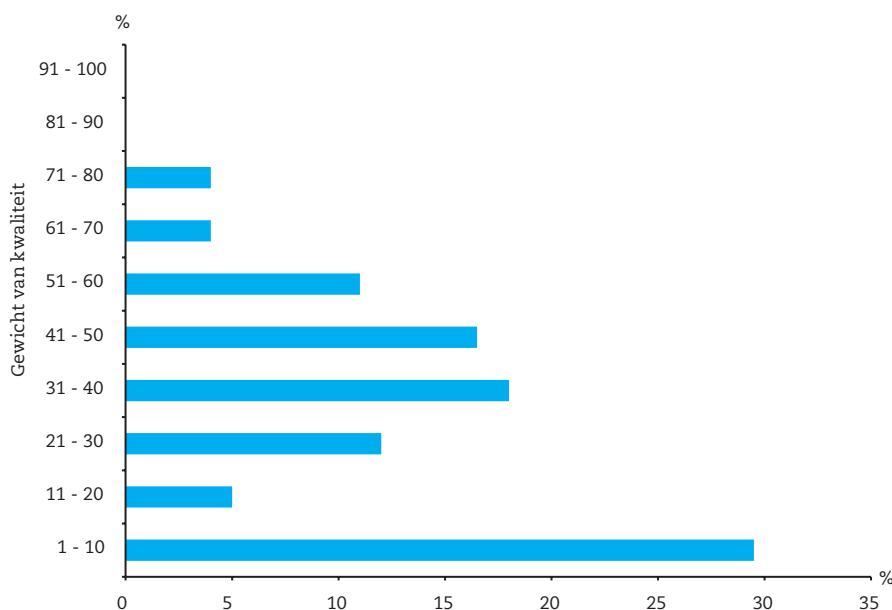
Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Aanpak	12
2 Succescriteria	15
2.1 Prijs/kwaliteit verhouding	15
2.2 Transactiekosten	17
2.3 Verscheidenheid	18
2.4 Procesverloop	19
2.5 Andere succescriteria	20
3 Gewicht	21
3.1 Relatie met de prijs/kwaliteit verhouding	22
4 Vraagstelling	27
4.1 Effecten	29
4.2 Aantal gunningscriteria	30
4.3 Transactiekosten	30
5 Selectie en beoordeling	33
5.1 Type scoremethodieken	33
5.2 Duurzaamheid/CO ₂	34
5.3 Uitwerking scoremethodieken	35
5.3.1 Formuleringen	36
5.3.2 Teksten	37
5.3.3 Communicatie achteraf	37
EIB-publicaties	39

Conclusies op hoofdlijnen

In opdracht van Bouwend Nederland heeft het EIB onderzoek gedaan naar de factoren die leiden tot een succesvolle EMVI-aanbesteding. Hierbij is gekeken naar de verhouding tussen prijs en kwaliteit, de hoogte van de transactiekosten, de verscheidenheid in ontvangen aanbiedingen en het procesverloop. Of een aanbesteding succesvol is wordt in dit onderzoek gezien vanuit het perspectief van opdrachtnemers en opdrachtgevers. De belangrijkste conclusies laten zich als volgt samenvatten.

- Bij een groot deel van de EMVI aanbestedingen speelt kwaliteit een belangrijke rol (zie figuur 1.1). In 58% van de onderzochte aanbestedingen uit 2014 kreeg kwaliteit een gewicht tussen 20 en 60%, volgens de opgave van de opdrachtgever voorafgaand aan de aanbesteding. Bij bijna 30% van de aanbestedingen woog kwaliteit echter voor 10% of minder mee. Bij deze aanbestedingen, die officieel onder de noemer EMVI vallen, speelt kwaliteit in de praktijk dus nauwelijks een rol. Opdrachtgevers die EMVI op deze manier gebruiken zouden moeten overwegen om kwaliteit een grotere rol te geven, of op prijs aan te besteden en daarmee transactiekosten te besparen.

Figuur 1.1 Gewicht van kwaliteit in de gunning bij EMVI aanbestedingen in 2014



Bron: EIB

- Wanneer kwaliteit een grotere rol speelt is de kans groter dat een aanbesteding wordt geselecteerd met een hoge kwaliteit. Aanbestedingen met een laag gewicht voor kwaliteit daarentegen leiden vaker tot de selectie van een aanbesteding met een lage prijs. Als dat een bewuste keus is, is het aan te bevelen efficiënte gunningscriteria te gebruiken die de transactiekosten beperkt houden.

- Dit kan bijvoorbeeld door als opdrachtgever gebruik te maken van gestandaardiseerde kwaliteitscriteria in plaats van deze zelf op te stellen. Hier is echter nog veel te winnen. Voor veel kwaliteitsaspecten zijn er nog geen standaarden en kwaliteitscriteria waarvoor wel een standaard bestaat kennen vaak nog verbeterpunten. Een voorbeeld hiervan is de CO₂-prestatieladder, die de duurzaamheidsambities van een bedrijf weergeeft. Het gebruik van deze prestatieladder als EMVI-criterium heeft sterk aan populariteit gewonnen, maar is nauwelijks nog onderscheidend nu bijna alle bedrijven op de hoogste treden staan. Voor kwaliteitscriteria als communicatie of risicomanagement zijn in het geheel nog geen uniforme standaarden, ondanks het grote belang van dergelijke aspecten in veel EMVI-aanbestedingen.
- Welke kwaliteitsaspecten precies worden beoordeeld in de EMVI is van ondergeschikt belang voor het wel of niet slagen van een aanbesteding. Veel belangrijker is de wijze waarop de kwaliteitsaspecten worden beoordeeld (de uitwerking van de gunningscriteria en de scoremethodiek).
- Een duidelijke uitwerking van de kwaliteitsvraag van de opdrachtgever is een belangrijke factor voor het succesvol verlopen van een EMVI-aanbesteding. Opdrachtgevers die onduidelijk of onvolledig zijn in hun aanbestedingsleidraad ontvangen gemiddeld twee à drie inschrijvingen minder. De transactiekosten blijven hierdoor weliswaar laag maar de variatie blijft ook beperkt waardoor de kans bestaat dat een suboptimale oplossing geleverd wordt.
- Hiermee samen hangt de observatie dat aanbestedingen waarbij de gestandaardiseerde scoremethodiek 'Gunn op waarde' wordt gebruikt succesvoller zijn dan aanbestedingen met andere systemen. Gunn op waarde is een robuuste, transparante methodiek. Aansluiten bij bewezen methodes in plaats van zelf scoremethodieken opstellen vermindert de kans op fouten of onduidelijkheden.
- Het gebruik van objectief meetbare criteria ('meetlatcriteria') verdient om meerdere redenen de aanbeveling. Zij zijn voor gegadigden eenvoudiger te interpreteren en sneller toepasbaar, beperken de transactiekosten en verkleinen de kans op complicaties in het verdere proces. Voor de prijs/kwaliteit verhouding lijkt het gebruik van dergelijke uniforme criteria geen verschil te maken.
- De kwaliteit van (de uitwerking van) gunningscriteria en scoremethodiek in gunningsleidraad of bestek laat nog vaak te wensen over. Er zijn nog regelmatig onduidelijkheden over de wensen van opdrachtgevers of over de wijze waarop zij kwaliteit waarderen. Ook wordt er nog regelmatig gebruik gemaakt van rangorde- of relatieve scores, terwijl er alternatieven beschikbaar zijn die zich in de loop der tijd bewezen hebben.
- De verscheidenheid in inschrijvingen is over het algemeen groot, zowel in het kwalitatieve deel als ook in de prijscomponent. Uitzondering zijn aanbestedingen waar het criterium CO₂-prestatie een rol speelt. De variatie in scores op dat criterium is nog maar heel gering.
- Er zijn grote verschillen tussen opdrachtgevers in de wijze waarop zij hun werk aanbesteden, en in de kwaliteit van de EMVI-aspecten daarin. Tegelijkertijd is er weinig contact tussen opdrachtgevers onderling over deze zaken. Het delen van good practices (aspecten in de aanpak die tot succesvolle aanbestedingen leiden) verdient aanbeveling. Het delen van kennis zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het leerproces dat sinds de aanbestedingswet langzaam op gang is gekomen.
- Opdrachtgevers kunnen voor een belangrijk deel hun eigen succes organiseren. Door weloverwogen te kiezen voor een bepaald gewicht dat aan kwaliteit wordt toegekend kiezen zij impliciet voor een kwaliteitoplossing of voor een oplossing met een lage prijs. Door te kiezen voor een bepaalde inrichting van de aanbesteding en een duidelijke uitwerking van de vraag kunnen zij de kans op het krijgen van een optimale oplossing positief beïnvloeden.
- Opdrachtnemers lijken gezien de gestelde vragen vooral aandacht te hebben voor technische aspecten van het werk en minder voor de doelstellingen en criteria van de aanbestedingsprocedure. Om een goede inschatting van hun kansen te kunnen maken en te kunnen focussen

op de meest kansrijke projecten kan het soms nodig zijn zich te verdiepen in de onderliggende vraag en de opdrachtgevers te bevragen op hun bedoeling met de opdracht. De consequenties die het gevolg kunnen zijn van inschrijven op aanbestedingen met een laag of juist een hoog gewicht voor kwaliteit spelen daarbij een belangrijke rol.

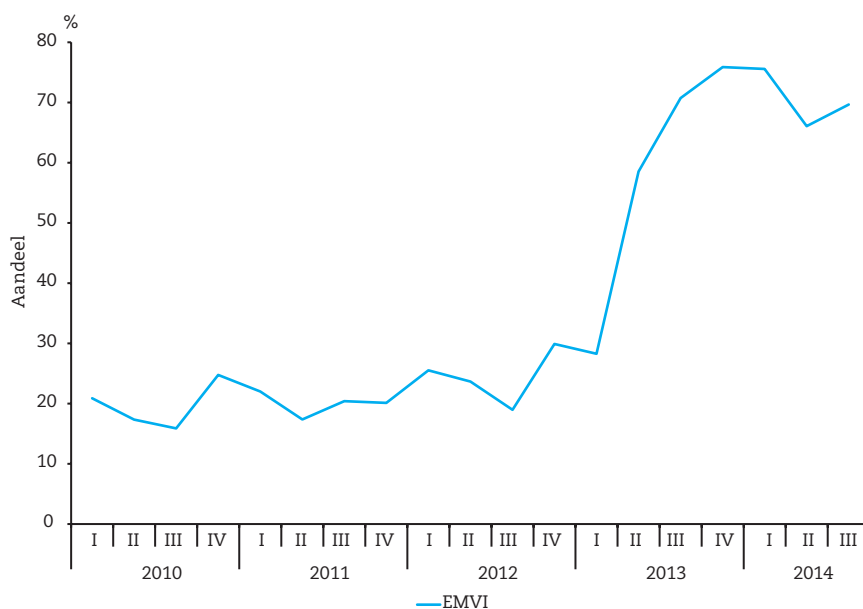
1 Inleiding

In opdracht van Bouwend Nederland heeft het EIB onderzoek uitgevoerd naar EMVI-aanbestedingen (Economisch Meest Voordelige Inschrijving). EMVI-aanbestedingen zijn aanbestedingen door publieke opdrachtgevers waarbij niet alleen de prijs doorslaggevend is voor de gunning, maar daarnaast ook bepaalde kwaliteitsaspecten van de aanbiedingen worden vergeleken. Het doel van dit onderzoek is geweest om een overzicht van praktische handvatten samen te stellen die helpen om EMVI-aanbestedingen succesvoller te maken voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. Dit is gebeurd door een analyse van feitelijke gegevens en aanvullende kwalitatieve informatie uit de aanbestedingspraktijk.

1.1 Achtergrond

De verplichting tot het gebruik van EMVI die nu ruim anderhalf jaar geleden in de aanbestedingswet vorm kreeg, vraagt een behoorlijke aanpassingsslag bij opdrachtgevers. Voor die tijd werd EMVI in 20% van de openbare aanbestedingen gebruikt, met name bij de grotere en meer complexe opdrachten. Het 'EMVI, tenzij'-principe dat met de inwerkingtreding van de aanbestedingswet op 1 april 2013 van kracht werd, heeft tot een sterke toename van het gebruik van EMVI als gunningscriterium geleid (figuur 1.1)¹. Momenteel worden zeven op de tien opdrachten met EMVI aanbesteed. Dat betekent echter niet dat de aanbestedingsmarkt nu optimaal functioneert. Veel opdrachtgevers zijn van mening dat het niet altijd meerwaarde biedt om EMVI te gebruiken. Sommige opdrachtnemers zijn van mening dat EMVI vaak niet op de goede manier

Figuur 1.1 Gebruik van EMVI bij openbare aanbestedingen van werk



Bron: EIB

¹ EMVI, tenzij... (EIB, 2014).

gebruikt wordt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de transactiekosten voor alle betrokkenen disproportioneel hoog zijn in vergelijking met de omvang van het werk of de te behalen meerwaarde². Ook komt het voor dat bedrijven niet inschrijven terwijl ze het werk prima zouden kunnen doen en zijn er aanbestedingen waarvan de uitslag er op lijkt te wijzen dat de criteria helemaal geen onderscheid maakten.

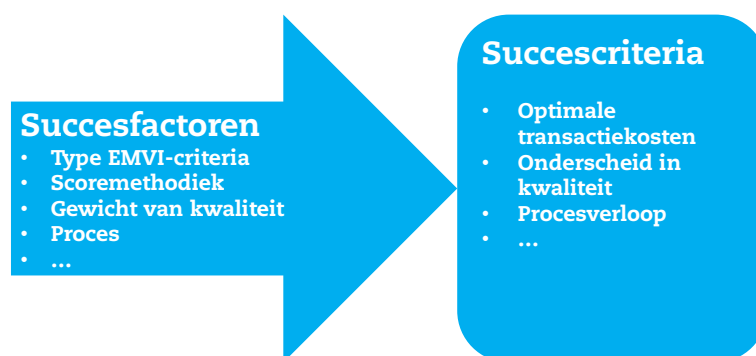
Dit terwijl uit eerder onderzoek³ naar voren is gekomen dat het gebruik van EMVI bij aanbestedingen van werk een zeer geschikt mechanisme is om de prijs/kwaliteit verhouding te optimaliseren. Het ten onrechte (niet) gebruiken van EMVI, of het onjuist of niet optimaal gebruiken van bepaalde kwaliteitscriteria is dan ook een gemiste kans. Het risico bestaat dat opdrachtgevers wellicht niet het product krijgen wat ze vragen, of het product krijgen tegen een suboptimale prijs/kwaliteit verhouding. De transactiekosten zijn misschien nodeloos hoog voor opdrachtgever en opdrachtnemer, en partijen worden wellicht onvoldoende geprikkeld om te innoveren.

Doel van dit onderzoek is dan ook om mogelijkheden in kaart te brengen om tot beter functionerende EMVI-aanbestedingen te komen waarbij recht wordt gedaan aan de belangen van opdrachtgevers en opdrachtnemers.

1.2 Aanpak

Voor de analyse is gebruik gemaakt van gegevens over openbare aanbestedingen in 2013 en 2014 waarbij EMVI het gunningscriterium was. Ook zijn er enkele niet-openbare aanbestedingen uit deze periode in het onderzoek betrokken⁴. Omdat er geen gedetailleerde informatie beschikbaar is over de manier waarop EMVI is gebruikt in onderhandse aanbestedingen, en wat de uitkomst van dergelijke procedures was, is het niet mogelijk uitspraken te doen over EMVI specifiek voor de onderhandse markt. De onderhandse markt groeit snel nu opdrachtgevers de aanbestedingsdrempels verhogen. Het aandeel van deze aanbestedingen in het totale volume neemt dan ook toe, waardoor het nuttig zou zijn om te onderzoeken in hoeverre het gebruik van EMVI hier verschilt bij het gebruik ervan in de openbare markt, en of dat dan tot betere resultaten leidt. Binnen de kaders van dit onderzoek was het echter niet mogelijk om hierover data te verzamelen. Omdat het selectiemechanisme (welke bedrijven worden uitgenodigd) in aanbeste-

Figuur 1.2 Voorbeelden van succesfactoren en van criteria om succes te meten



Bron: EIB

² Transactiekosten aanbesteden (EIB, 2014).

³ De feiten rond aanbesteden, EIB (2013)

⁴ Niet-openbare aanbestedingen verschillen van openbare aanbestedingen in die zin dat er eerst nog een voorselectie plaatsvindt, waardoor het aantal inschrijvers wordt beperkt.

dingsprocedures in principe los staat van het gunningsmechanisme (hoe wordt de winnaar vastgesteld), en EMVI alleen betrekking heeft op dat laatste, zullen de aanbevelingen naar verwachting voor alle soorten aanbesteding relevant zijn.

Op basis van de aanbestedingsgegevens is een selectie gemaakt van aanbestedingen die naar verwachting succesvoller zijn verlopen en aanbestedingen waarschijnlijk minder succesvol genoemd mogen worden. Hiervoor is een model toegepast dat successcores toekent op basis van waarneembare eigenschappen. Deze worden toegelicht in hoofdstuk 2. Op deze manier ontstond een shortlist met projecten die naar verwachting wel succesvol waren en een shortlist met projecten die dat niet waren. In gesprekken met opdrachtgevers en opdrachtnemers is vervolgens getoetst in hoeverre deze inschatting van succesvolle aanbestedingen correct was. Dit leverde in sommige gevallen nog aanvullende inzichten op. Op basis van het model en de gesprekken is gekomen tot een aantal succesfactoren die in de volgende hoofdstukken worden toegelicht.

Met succesfactoren wordt in dit verslag dus bedoeld op eigenschappen van aanbestedingen die een belangrijke invloed hebben op de mate van succes van die aanbesteding. Voorbeelden van succesfactoren zijn de gebruikte criteria, de scoremethodiek, het gewicht dat kwaliteit heeft in de eindbeoordeling en andere aspecten van het aanbestedingsproces. Om te bepalen in hoeverre een aanbesteding succesvol was gaan we uit van een aantal vooraf gedefinieerde criteria zoals transactiekosten en verscheidenheid, die in het volgende hoofdstuk verder worden uitgewerkt.

2 Succescriteria

Wat maakt een aanbesteding succesvol? Om die vraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk eerst te definiëren wat we verstaan onder een succesvolle aanbesteding, en voor wie dit dan succesvol is. Er is weinig bekend over de criteria die hiervoor zouden kunnen worden gebruikt. In dit onderzoek hebben we een aantal criteria opgesteld die een indicatie zouden kunnen geven van succes. We maken daarbij onderscheid naar :

- de prijs/kwaliteitverhouding die bij gunning wordt gerealiseerd,
- de transactiekosten van de aanbesteding,
- de heterogeniteit van de inschrijvingen,
- het procesverloop

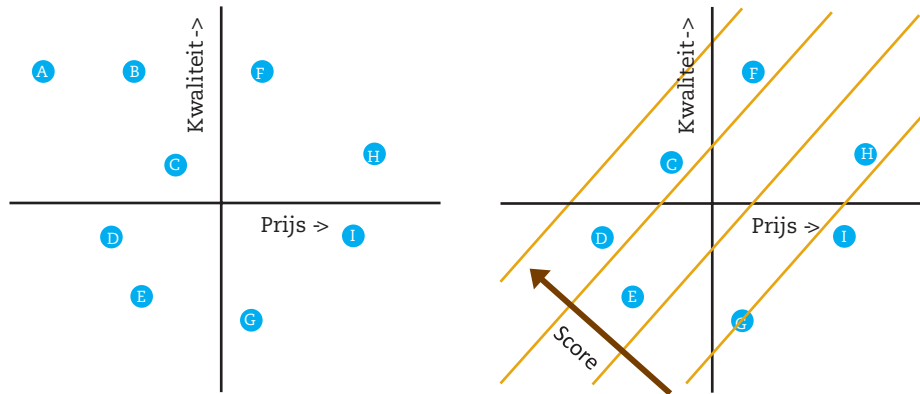
In dit hoofdstuk worden deze criteria toegelicht. In het vervolg van dit onderzoek worden ze gebruikt om aan aanbestedingen een score toe te kennen en ze te classificeren: is dit een geslaagde procedure of had het beter gekund? Het perspectief van waaruit men naar een aanbesteding kijkt maakt daarbij veel verschil. Opdrachtgevers hebben andere belangen dan inschrijvers. Een aanbesteding die vanuit opdrachtgeversperspectief succesvol was (veel kwalitatief goede inschrijvingen met lage prijzen) hoeft dat vanuit het perspectief van de inschrijvers niet te zijn (liever wat grotere kansen en eerlijker prijzen). In dit onderzoek is geprobeerd beide belangen in het oog te houden.

2.1 Prijs/kwaliteit verhouding

aanbesteding op prijs ligt de kwaliteit (als het goed is) vast, en kunnen inschrijvers dus alleen op prijs concurreren. In dit scenario komt het optimaliseren van de prijs/kwaliteit verhouding overeen met het eenvoudigweg kiezen voor de laagste prijs. EMVI daarentegen biedt de mogelijkheid ook de kwaliteit van inschrijvingen te laten variëren en te waarderen. Dit voegt letterlijk een nieuwe dimensie toe aan het scala van uitkomsten van een aanbesteding. Voor de opdrachtgever is het in dit nieuwe model niet direct eenvoudiger om de aanbidding te selecteren met de beste prijs/kwaliteit verhouding ('meeste waar voor je geld'). De optimale aanbidding zou er een met een matige kwaliteit en een heel lage prijs kunnen zijn, maar ook een kwalitatief bijzonder goede aanbidding met een hoge prijs komt daarvoor in aanmerking. Dit is schematisch weergegeven in figuur 2.1. In de linker figuur zijn negen inschrijvingen met verschillende prijzen en kwaliteiten gelabeld en langs twee assen gerangschikt. Inschrijving A is in dit geval de winnende inschrijving (want kwalitatief een van de drie beste, maar met de laagste prijs). In deze eenvoudige situatie maakt het niet eens uit welk gewicht kwaliteit heeft in de gunning.

Anders wordt het wanneer inschrijvers A en B niet mee zouden doen (rechter figuur). In deze figuur is tevens weergegeven hoe de verschillende inschrijvingen ten opzichte van elkaar scoren. Hierbij is uitgegaan van een lineaire scoremethodiek, zoals gunnen op waarde. De score (bijvoorbeeld de 'fictieve inschrijfsom') kan dan gestileerd worden weergegeven als $score = a * kwaliteit - b * prijs$. Aanbiddingen rechts onderin de figuur scoren het slechtst, links bovenin het best. De stippellijnen verbinden de punten met gelijke scores. Nu zijn er drie inschrijvingen die gelijk scoren, ondanks dat ze sterk van elkaar verschillen in prijs en in kwaliteit: D, C en F. Zou de opdrachtgever meer gewicht toekennen aan prijs, dan zouden de stippellijnen steiler lopen (bedrijven moeten relatief veel meer kwaliteit bieden bij een hogere prijs) en zou inschrijving D worden geselecteerd. Zou de opdrachtgever meer gewicht toekennen aan kwaliteit dan zouden de lijnen vlakker liggen en inschrijving F als winnaar uit de bus komen.

Figuur 2.1 Schematische weergave prijs en kwaliteit van inschrijvingen



Bron: EIB

Dit inzicht gebruiken we om de uitkomst van aanbestedingen te classificeren. We kijken daarbij in welk kwadrant de winnende inschrijving zich bevindt. In figuur 2.2 zijn de vier mogelijkheden weergegeven (als we de gemiddelde prijs en de gemiddelde kwaliteit gelijk stellen aan het snijpunt van de assen, ligt de winnende inschrijving altijd in één van deze vier kwadranten).

Overigens is het belangrijk om te bedenken dat het begrip kwaliteit hier gaat over datgene wat de opdrachtgever als kwaliteitsaspecten benoemt en waardeert in de gunningscriteria. Als we spreken van de kwaliteit van het aangeboden gaat het meestal dus om minder dan de totale kwaliteit, vaak wordt slechts een deel van het spectrum aan kwaliteitsaspecten benoemd en gewaardeerd. Al zullen dat meestal wel de kwaliteitsaspecten zijn die voor de opdrachtgever zwaar wegen.

Kwadrant A

Als de winnende inschrijving in dit kwadrant ligt, krijgt de opdrachtgever een product of dienst geleverd die van beneden gemiddelde kwaliteit is, tegen een beneden gemiddelde prijs. Dit kan een aanwijzing zijn dat kwaliteit een gering gewicht heeft in de beoordeling. Dit lijkt voor opdrachtgever noch voor opdrachtnemer een ideale situatie. Het is de vraag of de opdrachtgever het product krijgt met de kwaliteit die gewenst is, de aangeboden kwaliteit ligt immers lager dan die van de andere aanbieders. Ook bestaat er een kans dat de inschrijver die deze opdracht wint zich na afloop niet kan profileren met een mooi resultaat, of niet de gewenste marge heeft kunnen maken op het werk.

Kwadrant B

De winnende inschrijving is van bovengemiddelde kwaliteit, maar de prijs is aanzienlijk lager. In dit kwadrant liggen de inschrijvingen met de beste prijs/kwaliteitverhouding. Dit lijkt dan ook het segment te zijn met de aanbestedingen die voor de opdrachtgever het meest optimaal zijn. De inschrijver moet wel efficiënt te werk gaan om voor deze prijs de aangeboden kwaliteit te kunnen leveren zonder daar verlies op te maken.

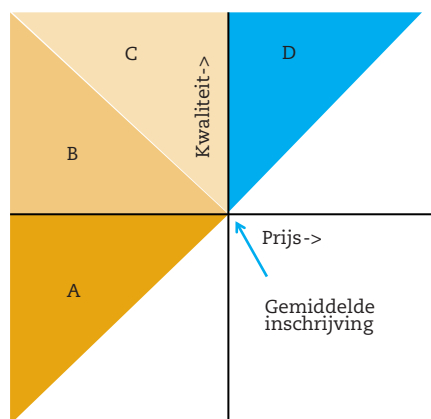
Kwadrant C

Ook hier is sprake van een hoger dan gemiddelde kwaliteit en lager dan gemiddelde prijs, maar de kwaliteit overheerst hier. Hier lijkt sprake te zijn van win-win: de opdrachtgever kan de opdracht gunnen tegen een gunstige prijs, en krijgt een van de beste inschrijvingen.

Kwadrant D

Als de winnende inschrijving in dit kwadrant ligt, krijgt de opdrachtgever een product dat van een bovengemiddelde kwaliteit is, maar men betaalt daar ook wat meer voor. Voor de opdrachtnemer is dit een prettige situatie: hij krijgt de kans om een mooi product te leveren, en daar ook voor betaald te krijgen.

Figuur 2.2 Segmentering van de uitkomst van EMVI-aanbestedingen (winnende inschrijvingen)



Bron: EIB

In het volgende hoofdstuk zullen we deze segmentering gebruiken voor de onderzochte EMVI-aanbestedingen.

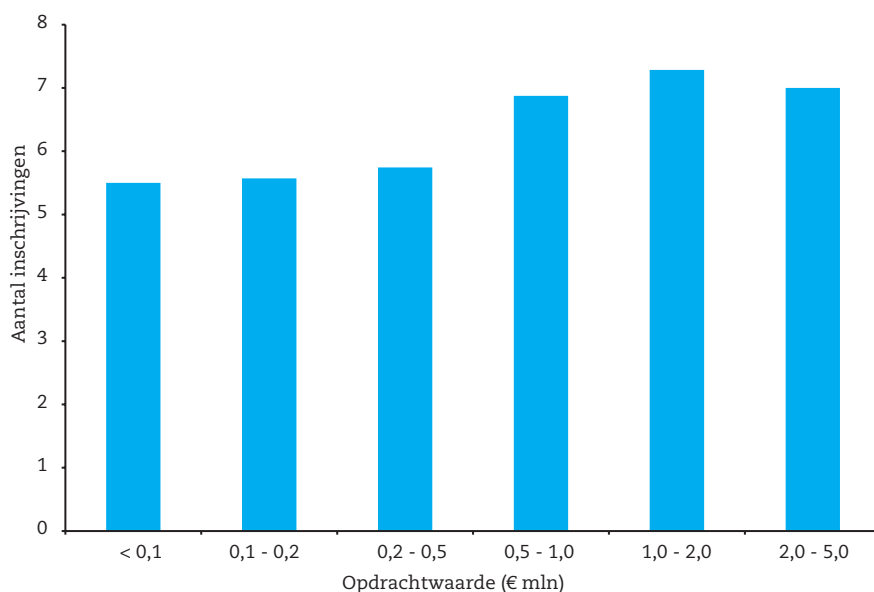
2.2 Transactiekosten

Bij een goede aanbesteding zijn de transactiekosten voor opdrachtnemers proportioneel in vergelijking met de kans om werk te winnen. Er zijn verschillende manieren om hier naar te kijken. Men kan stellen dat de totale meerwaarde door het gebruik van EMVI groter zou moeten zijn dan de extra transactiekosten die er mee gemoeid zijn om het gebruik van EMVI maatschappelijk rendabel te laten zijn. Dit is echter lastig te toetsen omdat er te weinig bekend is over de meerwaarde van EMVI. Wij schatten daarom de transactiekosten voor de inschrijvers in op basis van eerder onderzoek en kennen een betere score toe naarmate de totale transactiekosten (in verhouding tot de aanneemsom) lager zijn.

Een recente studie door het EIB naar transactiekosten⁵ heeft veel inzicht geboden in de hoogte van de transactiekosten bij verschillende soorten aanbestedingen, waaronder EMVI. De transactiekosten voor bedrijven bestaan uit calculatiekosten, uit kosten van andere werkzaamheden zoals die van de directie, en uit kosten van documenten, advies en dergelijke. De twee belangrijkste factoren voor de hoogte van de transactiekosten per inschrijver zijn de grootte van het werk, en het gunningscriterium. Bij projecten groter dan € 1 miljoen bedragen de transactiekosten voor bedrijven gemiddeld ongeveer 1% van de aanneemsom, bij kleinere projecten kan dit oplopen tot meer dan 10%. EMVI-aanbestedingen brengen gemiddeld 42% hogere kosten met zich mee dan projecten die alleen op prijs worden gegund. Van belang hierbij is de wijze waarop aan het EMVI-aspect invulling wordt gegeven. Het maken van een plan van aanpak werkt sterk kostenverhogend, wordt alleen een certificaat gevraagd (bijvoorbeeld CO₂-prestatieladder, Veiligheidsladder of Prestatiemeting) dan liggen de kosten significant lager.

Een belangrijke determinant voor de totale transactiekosten van een aanbesteding is het aantal inschrijvingen op de aanbesteding. In 2013 en 2014 bedroeg het gemiddelde aantal inschrijvingen bij openbare EMVI-aanbestedingen 6,6. Negen procent had slechts een of twee inschrijvingen, 12 % had er meer dan tien. Grotere projecten trekken iets meer inschrijvers, kleine iets minder (figuur 2.3).

Figuur 2.3 Aantal inschrijvingen op openbare EMVI-aanbestedingen naar grootteklasse



Bron: EIB

2.3 Verscheidenheid

Hoewel één inschrijving met een goede prijs/kwaliteit verhouding in theorie voldoende is om een project te laten slagen, is het een bevestiging van het succes van de aanbesteding wanneer meerdere inschrijvers met oplossingen komen die kwalitatief van elkaar verschillen. Variatie in de inschrijvingen bevestigt dat het gebruik van EMVI zinvol is geweest en dat de inschrijvers zijn uitgedaagd om met creatieve oplossingen te komen, wat het aannemelijker maakt dat er zich een inschrijving bij bevindt die een goede oplossing biedt. Het andere uiterste is eenvormigheid en geeft aan dat de aanbesteding mogelijk sterk sturend in een bepaalde richting was, of creativiteit/innovatie niet beloond werd (de kwadranten uit figuur 2.2 zijn dan ‘platgeslagen’). Dan is de prijs doorslaggevend, en is de vraag of er feitelijk nog wel van EMVI gesproken kan worden. In dit onderzoek is de verscheidenheid gekwantificeerd als de standaarddeviatie van de waarderingen van de kwaliteit. Een variatie van 0 betekent dat de kwaliteiten van alle inschrijvingen identiek zijn, de prijs bepaalt dan dus de winnaar. Een hoger cijfer betekent een hogere variatie. Merk op dat het hierbij gaat om de totale, door de opdrachtgever gewaardeerde, kwaliteit. Inschrijvingen op aanbestedingen met een kleine variatie in totale kwaliteit kunnen soms op deelaspecten nog wel van elkaar verschillen.

De verscheidenheid in het kwalitatieve deel van de inschrijvingen blijkt in de onderzochte steekproef behoorlijk groot te zijn. Bij de helft van de onderzochte aanbestedingen bedroeg de variatie meer dan 25% van de gemiddelde kwaliteit. Om te illustreren wat dat betekent zijn de inschrijvingen van die mediane variatie hieronder afgedrukt. Het gaat hier om de variatie in de kwaliteitswaarde, die even los gezien moet worden van de inschrijfsommen. De helft van de

onderzochte aanbestedingen kent dus een grotere variatie in kwaliteit dan dit voorbeeld, de helft een kleinere. De kwaliteitswaarde varieert in deze aanbesteding tussen € 119.000 en € 230.833. Hier betrof het twee gunningscriteria: CO₂-prestatie en een plan van aanpak.

Tabel 2.1 Typische EMVI-aanbesteding met gemiddelde verscheidenheid in kwaliteit

	Inschrijfsom (€)	Kwaliteitswaarde van de inschrijving (€)	Evaluatieprijs (€)
A	1.325.000	119.167	1.205.833
B	1.695.000	177.083	1.517.916
C	1.775.360	115.833	1.659.526
D	1.947.000	213.333	1.733.666
E	2.096.000	230.833	1.865.166
F	2.472.000	185.833	2.286.166

Bron: EIB

Overigens wordt de opdracht gegund aan inschrijver A, degene met de laagste evaluatieprijs. Inschrijver A heeft ook de laagste inschrijfsom en de een na laagste kwaliteit. Dat de inschrijver met de laagste inschrijfsom wint is niet ongebruikelijk maar hangt in dit geval samen met het geringe gewicht dat aan kwaliteit wordt toegekend. Afhankelijk van de wijze van berekenen is het gewicht van kwaliteit hier 10 à 12%. Was het gewicht voor kwaliteit veel hoger geweest dan was A vierde of vijfde geworden en had D of E de aanbesteding gewonnen.

2.4 Procesverloop

Gedurende de aanbestedingsprocedure kunnen zich allerlei onverwachte situaties voordoen die aanleiding geven om de aanbesteding als minder succesvol te bestempelen. Lange nota's van inlichtingen met veel elementaire vragen, nieuwsberichten in de media etc. kunnen hiervan een indicatie zijn. In dit onderzoek is dit kwalitatief beoordeeld op basis van de openbare informatie die ons ter beschikking staat; dit is dus niet uitputtend. Een specifiek aandachtspunt hier is het aantal inschrijvers. Een aanbesteding is vanuit maatschappelijk perspectief succesvol als er enige concurrentie is, al zal dit door de deelnemende inschrijver zelf niet altijd direct als succes criterium worden ervaren. Weinig concurrentie (weinig inschrijvers) kan een aanwijzing zijn dat de aanbesteding niet aantrekkelijk wordt gevonden, bijvoorbeeld omdat de procedure te complex is in verhouding tot het werk, of omdat de geschiktheidseisen disproportioneel zijn. Het risico (of dat zich voordoet is moeilijk vast te stellen) van te weinig concurrentie is dat er hogere prijzen worden gevraagd. Uit eerder onderzoek⁶ is gebleken dat bij (laagste prijs) aanbestedingen de aanneemsom 1,5% hoger ligt als het aantal inschrijvers één lager ligt. Te veel concurrentie leidt tot hoge transactiekosten en dus een lagere score op dat afzonderlijke onderdeel.

Ook (de mogelijkheid tot) strategisch gedrag is een indicatie van een minder succesvol verlopen aanbesteding. Inschrijvers weten soms handig gebruik te maken van de scoringsmethodiek die voor de opdracht is bepaald op een manier die niet bedoeld wordt. Zij weten bijvoorbeeld maximale punten te scoren door te schuiven met bedragen over de verschillende posten. Het kan op die manier gebeuren dat door handig inschrijven niet de beste aanbieder wint. We gaan er van uit dat strategisch gedrag vanuit maatschappelijk opzicht ongewenst is, al kan het voor afzonderlijke inschrijvers wel tot succes leiden.

⁶ Openbare aanbesteding in de gww, doelmatigheid van geschiktheidseisen (EIB, 2011).

2.5 Andere succescriteria

De hierboven genoemde criteria zeggen iets over de aanbesteding en de gunning van het werk. De uitvoering van het werk wordt niet beoordeeld. Idealiter zou ook de uitvoering van het werk beoordeeld moeten worden om de aanbesteding al dan niet succesvol te kunnen noemen. Dat valt echter buiten de scope van dit onderzoek, maar het is zeker aan te bevelen om daar verder onderzoek naar te doen, temeer daar er geluiden zijn dat de kwaliteit bij oplevering lang niet altijd correspondeert met de aangeboden kwaliteit op het moment van gunning.

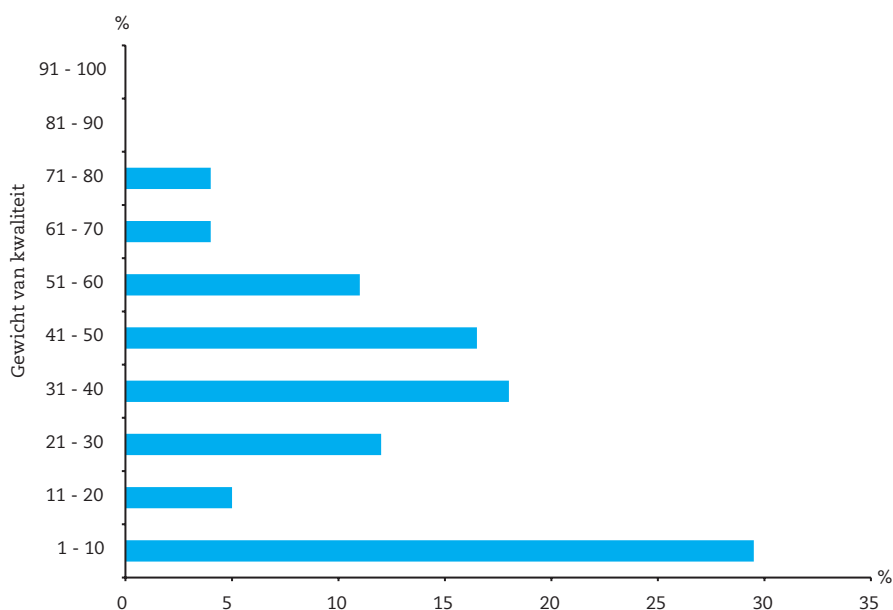
Opdrachtgevers hebben vaak nog specifieke beleidsdoelen welke ze met hun aanbestedingen nastreven, en die dus in ogenschouw genomen zouden moeten worden om een aanbesteding al dan niet succesvol te noemen. Denk hierbij aan social return, innovatiebevordering en het betrekken van het mkb. Elke opdrachtgever kan zo zijn eigen succescriteria hebben, en bij elk daarvan is het de vraag in hoeverre dat ook door de opdrachtnemer als succes wordt ervaren. Deze aspecten worden niet in dit onderzoek beoordeeld. Opdrachtgevers hanteren diverse beleidsdoelen, waarvoor een afzonderlijk onderzoek nodig zou zijn om de maatschappelijke meerwaarde ervan te kunnen kwantificeren.

In de volgende hoofdstukken zullen we van een aantal concrete aanbestedingen in beeld brengen hoe zij scoren op de verschillende aspecten die aan de orde zijn gekomen, en welke factoren tot goede of juist minder goede scores leiden.

3 Gewicht

Een belangrijk rol in de EMVI-systematiek is weggelegd voor het gewicht dat kwaliteit krijgt toegekend in de gunning. Als dit gewicht in de buurt van 0% ligt lijkt de aanbesteding meer op een gunning op laagste prijs, daar het nauwelijks nog verschil maakt welke kwaliteit wordt aangeboden. Een van de weinige gepubliceerde adviezen van de commissie van aanbestedings-experts welke betrekking had op EMVI-aspecten van aanbesteden, had te maken met het gewicht dat kwaliteit krijgt toegekend in de beoordeling. De klacht dat een gewicht van enkele procenten feitelijk neerkomt op een aanbesteding op prijs werd door de commissie gegrond geacht. In theorie is een gewicht van 100% ook mogelijk, al kiest bijna geen opdrachtgever daarvoor. Dat zou inschrijvers immers ruimte geven om aanbiedingen te doen met ongelimiteerde prijzen. In de praktijk hebben kwaliteitsaspecten in een goede EMVI-aanbesteding dus een gewicht tussen 20% en 80%.

Figuur 1.1 Gewicht van kwaliteit in de gunning in 2014



Bron: EIB

In figuur 3.1 is weergegeven hoe vaak het voorkomt dat bij EMVI-aanbestedingen een bepaald gewicht aan kwaliteit wordt toegekend. In 200 onderzochte aanbestedingen uit 2014 waren er geen aanbestedingen met een gewicht voor kwaliteit groter dan 80%. Het gemiddelde gewicht van kwaliteit bij deze aanbestedingen bedroeg 35%. Hierbij is uitgegaan van de vooraf opgegeven gewichten, zoals de opdrachtgever die in de aankondiging vermeldt. De mogelijkheid

7 Commissie van aanbestedingsexperts, advies 33.

8 Dit hoeft niet altijd zo te zijn: een aanbesteding waarbij de opdrachtgever een vaste prijs neerlegt en de inschrijvers zich alleen op kwaliteit kunnen onderscheiden is in feite ook een EMVI met 100% gewicht op kwaliteit. Deze aanpak komt voor, maar is zeldzaam. Dit soort 'beauty contests' zou wel een goede manier kunnen zijn om een maximum aan variatie en ideeën uit de markt te halen.

bestaat daarbij dat na opening van de enveloppen blijkt dat prijs en kwaliteit zich anders tot elkaar verhouden dan tevoren verwacht. Een voorbeeld daarvan is dat de variatie in plannen van aanpak veel kleiner blijkt te zijn dan verwacht, waardoor kwaliteit een veel minder grote rol blijkt te spelen. Ook is het mogelijk dat juist de prijzen erg dicht bij elkaar blijken te liggen waardoor achteraf beschouwd kwaliteit misschien wel een veel grotere rol speelt dan vooraf verwacht.

Er zijn verschillende typen EMVI te onderscheiden, die van elkaar verschillen in het gewicht dat kwaliteit krijgt. Op basis van figuur 3.1 ligt het bijvoorbeeld voor de hand een vierdeling te maken (tabel 3.1). In categorie I is kwaliteit nauwelijks van belang met een gewicht tot 20%. Ongeveer 35% van de EMVI-aanbestedingen in 2014 vielen in deze categorie. Het gaat bijna zonder uitzondering om opdrachtgevers die één criterium (vaak is dat CO₂-prestatie) hanteren. Zoals we in hoofdstuk 5 laten zien is de verscheidenheid hier ook nog eens heel klein. Het is dus maar zeer de vraag in hoeverre deze aanbestedingen het predicaat EMVI verdienen. In categorie II speelt kwaliteit een wat grotere rol, maar niet zo groot als prijs. Dit is de grootste groep met 47% van de aanbestedingen. Bij de aanbestedingen uit categorie III speelt kwaliteit een doorslaggevende rol. Negentien procent van de aanbestedingen valt in deze groep. Er zijn in de 200 onderzochte aanbestedingen van 2014 geen EMVI's aangetroffen die in categorie IV vallen (uitgaande van de vooraf door opdrachtgever opgegeven gewichten). De conclusie is dan ook dat prijs nog altijd de hoofdrol speelt bij de meeste opdrachtgevers.

Tabel 3.1 Vier categorieën naar gewicht van kwaliteit in procenten

Categorie	Gewicht kwaliteit	Aandeel
I	Tussen 0 en 20	35
II	Tussen 20 en 50	47
III	Tussen 50 en 80	19
IV	Tussen 80 en 100	0

Bron: EIB

Wel is het gewicht iets toegenomen ten opzichte van vorig jaar. Het gemiddelde gewicht ligt in 2014 met 35% iets hoger dan in 2013, toen dit op 27% lag, maar lager dan in 2012. In dat jaar, voor de inwerkingtreding van de aanbestedingswet en daarmee voor de sterke toename van het gebruik van EMVI, lag het gemiddelde gewicht op 42%⁹

3.1 Relatie met de prijs/kwaliteit verhouding

Er blijkt een sterke samenhang te zijn tussen het gewicht van kwaliteit (de categorieën uit tabel 3.1) en het kwadrant (figuur 2.2) waar de winnende inschrijving zich bevindt.

Om dit te illustreren is een analyse gemaakt van de EMVI-aanbestedingen waarbij we inzicht hadden in de volledige uitslag en die meer dan één inschrijving telden. Om voldoende waarnemingen te hebben zijn aanbestedingen uit de gehele periode 2010-2014 betrokken. Mede om die reden is de verdeling van de aanbestedingen over de categorieën anders dan in de vorige tabel, die betrekking heeft op 2014. Ook is in deze analyse uitgegaan van het achteraf objectief vastgestelde gewicht van kwaliteit, in plaats van de vooraf opgegeven waarde. Van deze aanbestedingen is uitgerekend hoe de winnende inschrijving zich verhiel tot de andere inschrijvingen (uit welk kwadrant de winnaar kwam). In totaal gaat het om 128 openbare aanbestedingen van werken, met een totale opdrachtwaarde van € 397 miljoen.

⁹ EMVI, tenzij... (EIB, 2013)

Tabel 3.2 Gewichtscategorie (I-IV) en kwadrant waarin de winnaar zich bevindt, in procenten van het totaal aantal aanbestedingen

Categorie	A	B	C	D	Onb.	Totaal
I	14	9	6		2	30
II	10	18	11			39
III		12	11	5		28
IV				2		2
Totaal	23	39	28	7	2	100

Bron: EIB

Bij de onderzochte EMVI-aanbestedingen waar kwaliteit nauwelijks een rol speelde (en welke dus eigenlijk een aanbesteding op prijs waren), kwam de winnaar het vaakst uit kwadrant A: lage prijs, lage kwaliteit. Dat de winnaar in dit soort aanbestedingen een lage prijs heeft aangeboden is op zichzelf logisch, de data laten nu dus ook zien dat dit in de praktijk vaak samengaat met een lager dan gemiddelde kwaliteit. Dit is noch voor de opdrachtgever noch voor de opdrachtnemer de prettigst denkbare uitkomst.

In aanbestedingen waar de kwaliteit wat zwaarder meeweegt komen de winnaars vaker uit kwadrant B, waar de kwaliteit wel bovengemiddeld is, maar de prijs nog overheerst. Aanbestedingen met een fors gewicht voor kwaliteit komen relatief vaker uit kwadrant C: hoge kwaliteit, en iets lager dan gemiddelde prijs. Het gewicht van kwaliteit in de gunning van deze projecten is gemiddeld boven de 50%. Dit zijn de projecten waarbij de inschrijving wint die een iets lager dan gemiddelde prijs en een veel hoger dan gemiddelde kwaliteit biedt. Dat de winnende inschrijving een hogere prijs en een hogere kwaliteit dan gemiddeld heeft (kwadrant D), komt in 7% van de aanbestedingen, en alleen bij die aanbestedingen waar kwaliteit een gewicht heeft van meer dan 50%.

In 2% van de aanbestedingen zijn de kwaliteiten van alle inschrijvingen gelijk, waardoor geen kwadrant bepaald kan worden. Deze aanbestedingen waren categorie I.

Tabel 3.3 Frequentie waarmee de EMVI-winnaar de goedkoopste is, naar categorie in procenten

Categorie	Winnaar is de goedkoopste	Winnaar op één na goedkoopste	Winnaar is andere	Totaal
I	28	4	0	32
II	29	5	5	38
III	13	5	9	27
IV	0	1	2	2
Totaal	70	15	16	100

Bron: EIB

Bij 70% van de EMVI-aanbestedingen is de winnaar de inschrijver die de laagste prijs heeft (tabel 3.3). Zoals te verwachten is gebeurt dat vooral bij de aanbestedingen waar prijs de hoofdrol speelt, maar ook bij aanbestedingen in categorie III (27% van de aanbestedingen) is in de helft van de gevallen de winnaar de goedkoopste.

Tabel 3.4 Frequentie waarmee de EMVI-winnaar het beste plan heeft, naar categorie in procenten

Categorie	Winnaar is de goedkoopste	Winnaar op één na goedkoopste	Winnaar is andere	Totaal
I	8	5	16	29
II	13	16	11	40
III	15	12	2	29
IV	2	0	0	2
Totaal	39	33	29	100

Bron: EIB

De beste plannen (volgens de waardering van de opdrachtgever) komen het vaakst als winnaar uit de aanbesteding bij EMVI's waar kwaliteit een groter gewicht krijgt (tabel 3.3). Van de aanbestedingen uit categorie I wordt meer dan de helft gewonnen door een inschrijver die niet het beste plan heeft en ook niet het een na beste. Bij de aanbestedingen uit categorie III en IV is de winnaar daarentegen bijna altijd degene met het beste plan.

Tabel 3.5 Verschillen tussen prijzen en kwaliteiten naar categorie in procenten

Categorie	Winnende prijs ten opzichte van gemiddelde inschrijfprijs	Winnende kwaliteit ten opzichte van gemiddelde kwaliteit
I	-19	1
II	-13	29
III	-5	39
IV	1	43
Totaal	-12	24

Bron: EIB

Bij aanbestedingen met een groot gewicht voor kwaliteit wordt vaker een inschrijving geselecteerd met een prijs die dicht bij het gemiddelde van alle inschrijfprijzen ligt, en met een kwaliteit die verder boven de gemiddelde kwaliteiten van alle inschrijvingen bij die aanbesteding ligt. Aanbestedingen uit categorie I worden gewonnen met een aanneemsom die gemiddeld 19% onder de gemiddelde inschrijfsommen ligt. De kwaliteit van de inschrijving van die winnaar is ongeveer gelijk aan het gemiddelde van de inschrijvingskwaliteiten.

Bij aanbestedingen uit categorie IV is de geselecteerde winnaar 1% duurder dan het gemiddelde van de inschrijvingen. De opdrachtgever krijgt daarvoor een kwaliteit die (naar zijn eigen

waardering gemeten) 43% hoger ligt dan het gemiddelde van alle inschrijvingen bij die aanbesteding. Merk op dat het telkens gaat om de vergelijking met het gemiddelde van die aanbesteding. Het is met de beschikbare informatie niet mogelijk om een uitspraak te doen over het absolute kwaliteitsniveau, waardoor aanbestedingen onderling niet goed vergelijkbaar zijn.

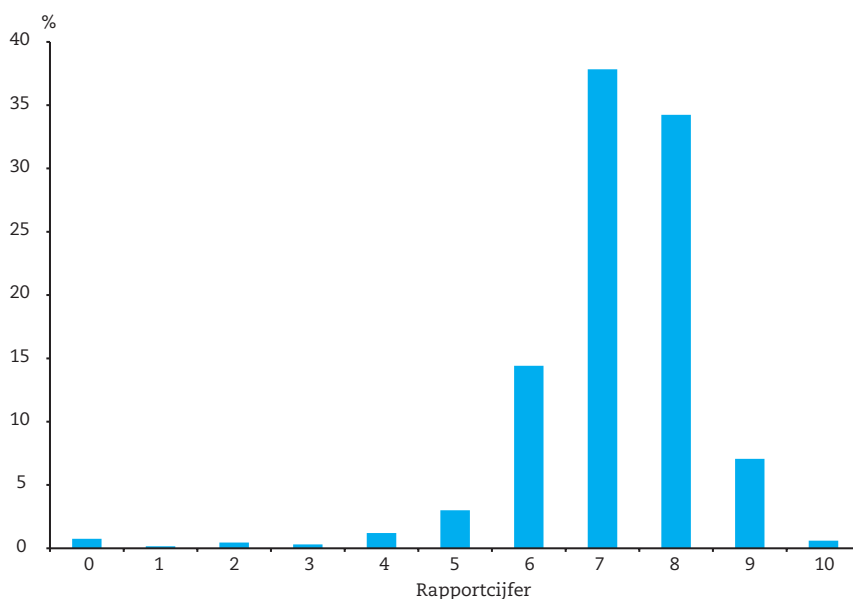
Er is geen overtuigende samenhang tussen het gewicht voor kwaliteit en de variatie in de aanbiedingen. Aanbestedingen met een groter gewicht aan kwaliteit krijgen dus niet meer verschillende, gevarieerdere inschrijvingen. Dat wil niet zeggen dat het voor de kwaliteit van de inschrijvingen niet uitmaakt hoe groot het gewicht van kwaliteit in de beoordeling is. Het is zeer goed mogelijk dat door een hoger gewicht aan kwaliteit toe te kennen het gemiddelde kwaliteitsniveau van alle inschrijvingen hoger komt te liggen (of dat daadwerkelijk zo is kan met de beschikbare informatie niet vastgesteld worden). De spreiding is niet significant anders.

Wel is er samenhang tussen de wijze van beoordelen en de variatie in de aanbiedingen. De beoordeling door een jury van het plan van aanpak in de vorm van een rapportcijfer tussen zes en tien levert over het algemeen weinig variatie. Men is niet snel geneigd een negen te geven, laat staan een tien. In de praktijk betekent dit meestal zevens en achten, waardoor het onderscheid wegvalt.

Hoe gering de variatie in de praktijk is, is te zien in figuur 3.2. Daarin zijn de rapportcijfers weergegeven die werden uitgedeeld bij de beoordeling van de inschrijvingen bij een aantal aanbestedingen waarvan de cijfers bekend zijn gemaakt. Het gaat om 27 aanbestedingen in de periode 2010-2014 waarbij in totaal 666 rapportcijfers werden toegekend. Bij elk van die aanbestedingen werden gemiddeld zeven inschrijvingen beoordeeld op drie à vier deelaspecten. In 72% van de gevallen werd een zeven of een acht toegekend. Een zes of een negen kwam met 21% ook nog wel eens voor. Tienen en onvoldoendes waren uitzonderlijk.

Deze geringe spreiding hoeft niet altijd een probleem te zijn. Ook als de beoordelingen maar één à twee punten van elkaar verschillen kan kwaliteit het verschil maken mits het gewicht voor kwaliteit echt heel groot is. De variatie in cijfers, die dus typisch ongeveer een à twee punten is, moet dan zodanig zwaar gewogen worden dat het een betekenisvolle rol speelt in de gunning.

Figuur 3.2 Rapportcijfers die in de praktijk worden gegeven, in procenten



Bron: EIB

4 Vraagstelling

Wat er precies onder kwaliteit wordt verstaan, is voor elke opdrachtgever anders. In eerder onderzoek¹⁰ is in beeld gebracht welke gunningscriteria veel worden gebruikt. Daarbij zijn alle gebruikte gunningscriteria verdeeld in groepen. De meest gebruikte criteria hebben betrekking op beschikbaarheid (van gebouw of weg) en op duurzaamheid. Dit geeft een indruk van welke aspecten van (de uitvoering van) het werk opdrachtgevers belangrijk vinden. De wijze waarop de criteria precies zijn gedefinieerd verschilt echter van opdrachtgever tot opdrachtgever.

We hebben onderzocht of de keuze voor bepaalde groepen van gunningscriteria verschil maakt voor het succes van de aanbesteding, ofwel of bepaalde criteria op zichzelf positieve of negatieve effecten hebben voor de prijs/kwaliteitverhouding, transactiekosten, verscheidenheid en/of procesverloop. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat het gebruik van bepaalde criteria (bijvoorbeeld duurzaamheid of uitvoeringsduur) verschil maakt voor de kans op succes.

Welke kwaliteitsaspecten precies worden beoordeeld in de EMVI blijkt niet van belang voor de mate van succes van een aanbesteding. Veel belangrijker is de wijze waarop de behoefte van de opdrachtgever is uitgewerkt in de aanbestedingsleidraad. Een voorbeeld: van belang is niet de keuze tussen duurzaamheid of uitvoeringsduur als gunningscriterium, maar wel hoe het gunningscriterium wordt uitgewerkt. Aan de hand van praktijkvoorbeelden kan er een segmentering gemaakt worden waarbij de aanbestedingen onderling verschillen in de mate van uitwerking van de doelstellingen (en daarmee samenhangend de gunningscriteria). Globaal zijn er drie mogelijkheden, waarbij we de mogelijkheid dat de gunningscriteria überhaupt niet bekend zijn niet meetellen (dit komt soms voor tijdens de eerste fase van een niet-openbare aanbesteding). Op willekeurige volgorde:

1. Wat vindt de opdrachtgever belangrijk

De opdrachtgever duidt met een of enkele kernbegrippen de aard van de gunningscriteria aan, bijvoorbeeld 'risicobeheersing'. In de leidraad staat dan bijvoorbeeld dat er een kwaliteitsplan moet worden opgesteld, of dat er punten worden toegekend voor een risicoanalyse. Maar wat de opdrachtgever precies verwacht aan te treffen in zo'n plan of analyse, of wat hij hoopt te bereiken wordt verder niet toegelicht. De inschrijver moet gissen naar de bedoelingen of door het stellen van vragen meer informatie proberen te krijgen.

2. Hoe gaat de opdrachtgever de kwaliteit vaststellen

De opdrachtgever werkt in dit geval uit welke kwaliteitscriteria een rol zullen spelen in de gunning én hoe de inschrijvingen op deze punten zullen worden beoordeeld. Als bijvoorbeeld het criterium 'bereikbaarheid' van toepassing is, dan geeft de opdrachtgever daarbij aan dat er gelet wordt op de beschikbare parkeerruimte en op de toegankelijkheid van de omliggende bedrijven. Als 'communicatie' een gunningscriterium is, kan de opdrachtgever aangeven in hoeverre hierbij bijvoorbeeld wordt gelet op de wijze van communicatie, de frequentie van communicatie en/of welke partijen hierin benaderd dienen te worden.

3. Wat wenst de opdrachtgever, wat is het doel

De opdrachtgever geeft duidelijk aan wat zijn wensen zijn. Dit kunnen project specifieke doelen zijn, maar ook meer algemene beleidsdoelstellingen. Ook geeft hij de voorwaarden aan waaraan moet worden voldaan om de doelen te bereiken, maar vult niet in op welke manier dit doel bereikt moet worden. Hij spreekt bijvoorbeeld niet van 'communicatie' als gunningscriterium, maar geeft aan dat de doelstelling is de hinderbeleving bij de omgeving zoveel mogelijk te verminderen. Gegadigden mogen zelf kiezen hoe zij daaraan tegemoet willen komen, maar de opdrachtgever laat vooraf al wel weten op welke wijze dit zal worden gewaardeerd.

10 EMVI, tenzij... (EIB, 2013).

Het verschil tussen uitwerkingen twee en drie is dat bij twee al gedeeltelijk wordt ingevuld hoe het doel bereikt dient te worden. Uitwerkingen van het derde type zijn moeilijker te beoordelen omdat ze abstracter zijn, maar laten wel meer mogelijkheden aan de gegadigden om met echt eigen oplossingen te komen. Dit wordt geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Een opdrachtgever wil bepaalde werkzaamheden uit laten voeren en vindt het belangrijk dat de CO₂-uitstoot zo gering mogelijk is. Omdat de locatie uitstekend over water te bereiken is, en transport van de materialen over water minder uitstoot met zich meebrengt, waardeert hij inschrijvingen met een groter aandeel transport over water hoger dan inschrijvingen waarbij het transport met vrachtauto's plaats vindt. Dit is een uitwerking van het tweede type, en een (waarschijnlijk onbedoelde) beperking van de oplossingsmogelijkheden. Een opdrachtnemer die elektrische voertuigen inzet voor het transport zou wellicht nog beter voldoen aan de doelstellingen, maar krijgt hiervoor geen waardering en zal dus niet inschrijven.

Uitwerking van de vraag, twee voorbeelden

Om de verschillen in uitwerking te illustreren volgen hierbij twee voorbeelden uit de praktijk. Een voorbeeld van een uitwerking die te wensen overlaat (ontleend aan de aanbestedingsleidraad van de vernieuwing van een kruising):

“Middels het Plan van Aanpak wil de Opdrachtgever inzicht krijgen hoe de gegadigde het project beheerst. Met name hoe doordacht, beheerst en realistisch de werkwijze van de gegadigde is in relatie tot de risico's.”

Vervolgens wordt een aantal onderdelen benoemd die in het plan van aanpak dienen te zitten, waaronder de fasering, de risicobeheersing en de hinderbeperking. Daarbij wordt bondig aangegeven op welke onderdelen gelet zal worden. Dat gebeurt echter niet bij het onderdeel project kwaliteitsplan:

“- Project kwaliteitsplan, beschrijving hoe de kwaliteit geborgd is.”

Dit is alles wat over dat onderdeel gezegd wordt, er wordt niet uitgewerkt wat de opdrachtgever onder een kwaliteitsplan verstaat of wat hij verwacht, en de inschrijvers moeten verder zelf interpreteren wat de opdrachtgever hiermee bedoelt.

Een voorbeeld van een duidelijke uitwerking van de gunningscriteria (ontleend aan de aanbestedingsleidraad van een nieuw aan te leggen verbindingsweg):

“Om te bepalen welke inschrijving de economisch meest voordelige is, hanteert de aanbesteder de volgende (EMVI-)criteria:

- 1. Beperken hinder voor omwonenden en bestemmingsverkeer*
- 2. Communicatie*
- 3. Kansendossier*
- 4. Risicobeheersing top risico*
- 5. Duurzaamheid”*

Vervolgens worden deze afzonderlijk uitgewerkt, waarbij een vast stramien wordt gevolgd. De uitwerking van het eerste criterium luidt als volgt:

“Doelstelling van de opdrachtgever bij het EMVI-criterium ‘Beperken hinder voor omwonenden en bestemmingsverkeer’ is het waarborgen van een optimale bereikbaarheid voor omwonenden, bedrijven en nood- en hulpdiensten gedurende de realisatie van de verbindingsweg.

De beoordeling van de inschrijving op het EMVI-criterium ‘Beperken hinder voor omwonenden en bestemmingsverkeer’ zal geschieden op basis van een Plan van Aanpak.

In het Plan van Aanpak dienen maatregelen beschreven te worden die bijdragen aan de doelstelling van de opdrachtgever. Het Plan van Aanpak dient minimaal invulling te geven op welke wijze Inschrijver de hinder beperkt voor de volgende doelgroepen:

- Omwonenden
- Bedrijven en instellingen
- Nood- en hulpdiensten
- Doorgaand verkeer.

(...)

De volgende cijfers worden gekoppeld aan de volgende kwaliteitswaarden:

10 staat voor Uitmuntend en wordt gegeven bij het behalen van de maximaal denkbare meerwaarde

9 staat voor Uitstekend en wordt gegeven bij het behalen van heel veel meerwaarde

8 staat voor Goed en wordt gegeven bij het behalen van aanzienlijke meerwaarde;

7 staat voor Ruim voldoende en wordt gegeven bij het behalen van duidelijk aanwijsbare meerwaarde

6 staat voor Voldoende en wordt gegeven bij het behalen van geen meerwaarde

Bij een 5 is er sprake van een “onvoldoende” voor het onderhavige criterium en is er sprake van een ongeldige inschrijving conform het gestelde in artikel 2.22.1 van het ARW 2012 en wordt de inschrijving buiten beschouwing gelaten en komt niet voor gunning in aanmerking. Een cijfer 5 wordt gegeven als de beoordelingscommissie er geen vertrouwen in heeft dat de doelstelling van de aanbesteder wordt behaald.”

Vervolgens wordt uitgelegd hoeveel punten er bij een bepaald cijfer worden toegekend.

Op deze manier geeft de opdrachtgever duidelijk aan wat de doelstellingen zijn, wordt de richting enigszins aangegeven, maar blijft er ook ruimte voor creatieve oplossingen.

4.1 Effecten

Uiteraard is het onderscheid tussen aanbestedingsprocedures naar de mate van uitwerking niet altijd even zwart-wit, maar de onderzochte aanbestedingen zijn zoveel mogelijk toegedeeld aan een van deze drie groepen. Wat daarbij opvalt is dat het aantal inschrijvingen hoger ligt bij aanbestedingen met duidelijk uitgewerkte gunningscriteria (zie tabel 4.1). In hoeverre het een het gevolg is van het ander is niet met zekerheid te zeggen. Vaak zijn de aanbestedingen waarbij gunningscriteria niet duidelijk zijn uitgewerkt ook op andere punten van mindere kwaliteit (de scoremethodiek is bijvoorbeeld gebrekkig). Ook is de planning van grote invloed (een van de onderzochte aanbestedingen vond plaats midden in de bouwvak, met als gevolg slechts één inschrijver). Maar het is niet onlogisch dat bedrijven afzien van inschrijving wanneer zij een groter risico lopen dat de inschrijving (met alle kosten van dien) achteraf niet aan blijkt te sluiten bij de behoefte van de opdrachtgever.

Tabel 4.1 Aantal inschrijvingen bij verschillende vraaguitwerkingen

Mate van uitwerking van de vraag	Gemiddeld aantal inschrijvingen
Behoeft niet uitgewerkt, gunningscriteria onduidelijk	3,2
Doelstellingen duidelijk, maar met ruimte voor invulling door opdrachtnemer	5,4
Kwaliteitsaspecten en meetwijze wel uitgewerkt en daarmee deels ingevuld	7,2

Bron: EIB

Opdrachtgevers én opdrachtnemers hebben er om nog een andere reden baat bij duidelijke doelstellingen en criteria. Door de doelstellingen duidelijk te maken vergroten zij de kans dat juist die bedrijven inschrijven die over specialismes beschikken die bij de gehanteerde criteria meerwaarde opleveren. Wanneer je als opdrachtgever meer duidelijkheid geeft over hoe je duurzaamheid gaat waarderen, kan de ondernemer met de elektrische transportmiddelen een beter geïnformeerde beslissing nemen om al dan niet in te schrijven. Dat betekent minder transactiekosten voor iedereen en/of een extra inschrijving met een goede prijs/kwaliteit verhouding.

De variatie in de inschrijvingen lijkt niet samen te hangen met de mate van uitwerking van gunningscriteria. Een uitzondering hierop zijn de aanbestedingen met het gunningscriterium CO₂-prestatie. Dat wordt echter vaak in combinatie met een of meerdere andere criteria gebruikt waardoor er in de aanbiedingen toch nog variatie zit. Op CO₂-prestatie als gunningscriterium wordt in het volgende hoofdstuk nog verder ingegaan.

4.2 Aantal gunningscriteria

Het totaal aantal gunningscriteria bij de onderzochte projecten varieert tussen een en vijf. De mate van verscheidenheid in de kwalitatieve delen van de inschrijvingen is kleiner naarmate meer gunningscriteria worden gehanteerd. Het zou kunnen komen doordat opdrachtnemers die goed presteren op het ene aspect minder goed presteren op andere onderdelen. Naarmate meer aspecten worden gewaardeerd middelen verschillen dan uit. Meer is beter gaat hier dus niet altijd op. Beter dan het opstellen van een breed pakket aan diverse criteria kan de opdrachtgever zich richten op de goede uitwerking van een beperkt aantal criteria.

Tabel 4.2 Mate van verscheidenheid kwalitatieve deel

Aantal criteria	Mate van verscheidenheid (0=geen, 4=hoogste)
1	2.83
2	1.83
3	1.83
4	1.60
5	1.00 ¹

1 Eén observatie

Bron: EIB

4.3 Transactiekosten

Niet alleen de mate van uitwerking is een succesfactor, maar ook de manier waarop de uitwerking praktisch naar de markt toe wordt gecommuniceerd speelt daarin een rol, met name met het oog op transactiekosten. Bij de uitvoering van dit onderzoek viel op dat daar eenvoudig nog besparingen kunnen worden geboekt.

Alle openbare en niet-openbare aanbestedingen worden digitaal aangekondigd. Bij aankondiging worden meestal verschillende documenten beschikbaar gemaakt: stukken die informatie geven over de procedure inclusief algemene informatie over het project, en stukken met voorschriften en detailgegevens over de uitvoering ervan. Niet zelden worden deze stukken samengevoegd tot enorme bestanden (inclusief bouwtekeningen en bestekken) die door geïnteresseerden in hun geheel moeten worden gedownload, uitgepakt en doorzocht alvorens potentiële inschrijvers zich een goed beeld kunnen vormen van de projectdoelstellingen en een beslissing

kunnen maken over wel of niet inschrijven. Het is aan te bevelen een apart document te maken met alleen die informatie die voor potentiële opdrachtnemers nodig is om te besluiten wel of niet deel te nemen. Deze informatie zou zelfs in de aankondiging zelf kunnen staan. Dit bespaart veel partijen veel tijd, want het gaat om veel meer dan de zes tot acht bedrijven die uiteindelijk inschrijven. Bij aanbestedingen met voorselectie is het niet ongebruikelijk dat tientallen gegadigden zich melden.

Daarbij aansluitend zou het in veel gevallen een kleine moeite zijn om het rekenblad, waarmee de inschrijvingen tot een eindscore worden verrekend, ook onderdeel te laten zijn van de aanbestedingsdocumenten. Op die manier kunnen inschrijvers toetsen hoe de scoremethodiek precies uitwerkt en hoeft niet iedere inschrijver zelf een rekenblad op te stellen om zijn inschrijving te optimaliseren. Dit is ook in het belang van de opdrachtgever. Inschrijvers die de keuze hebben tussen meerdere oplossingen/uitvoeringsvarianten, kunnen op deze manier berekenen welk variant de hoogste score haalt (lees: het best bij de behoefte van de opdrachtgever aansluit) en daarmee inschrijven.

5 Selectie en beoordeling

Opdrachtgevers kunnen zich van allerlei methodes bedienen om op basis van een of meerdere kwaliteitsaspecten in combinatie met de inschrijfprijs tot een gunningsbeslissing te komen. De meest gebruikte scoremethodiek is *Gunnen op waarde*¹¹ of vergelijkbare methodieken. Hierbij worden fictieve kortingen toegekend op basis van de vooraf gekozen criteria. Elk criterium wordt dus omgezet in een bedrag, en deze bedragen worden verrekend met het inschrijfbedrag zodat er een fictieve inschrijfsom ontstaat. De opdracht wordt vervolgens gegund aan de inschrijver met de laagste fictieve inschrijfsom. Dit is een robuuste, eenvoudig begrijpbare methode die zich voorspelbaar gedraagt.

Op basis van de scoremethodieken die in de praktijk werden aangetroffen kunnen we twee soorten aanbevelingen doen: aanbevelingen met betrekking tot het type scoremethodiek en aanbevelingen met betrekking tot de uitwerking ervan.

5.1 Type scoremethodieken

De meest gebruikte scoremethodiek, gunnen op waarde, is een robuuste, transparante methode. In onze onderzoeken zijn we geen aanbestedingen tegengekomen waarbij problemen optraden die het gevolg waren van deze methodiek. Dat geldt wel voor het minder gebruikte relatieve scoresysteem en varianten daarop. Meerdere opdrachtgevers stellen eigen scoremethodieken op die soms erg gebrekkig zijn. Als gevolg van die gebreken kunnen inschrijvers bijvoorbeeld vooraf hun kans niet goed inschatten, of worden ze geprikkeld om strategisch in te schrijven. Als vervolgens dergelijke methodieken worden hergebruikt in volgende aanbestedingen (soms worden ze letterlijk gekopieerd, inclusief fouten) blijft het risico op problemen bestaan. Door aan te sluiten bij een bewezen scoremethodiek worden veel problemen voorkomen.

Bij een op de vier aanbestedingen is er sprake van relatieve puntensystemen. De punten die in dit geval aan een inschrijver worden toegekend zijn daarbij afhankelijk van de inschrijvingen van andere inschrijvers. De inschrijver kan vooraf dus niet goed inschatten hoe de door hem aangeboden kwaliteit gewaardeerd zal worden. De waardering voor de kwaliteit van je plan (in euro's) is namelijk afhankelijk van de hoogte van je inschrijfsom ten opzichte van de anderen. Bij een lineaire waardering kun je zelf het optimum van je inschrijving bepalen, door de meerkosten van extra kwaliteit af te wegen (gelijk te stellen aan) de waardering die de opdrachtgever voor die extra kwaliteit over heeft.

Ook brengt dit soort systemen het risico van de zogenaamde 'rangorde paradox' met zich mee. In het kort komt dit er op neer dat de rangorde van de resterende inschrijvers compleet kan veranderen wanneer de winnaar om welke reden dan ook uitvalt.

Om soortgelijke redenen is het aan te bevelen om bij gunningscriteria te kiezen voor robuuste, transparante definities. Dit is een gebied wat nog volop in ontwikkeling is. De CO₂-prestatieladder en de veiligheidsladder zijn hier voorbeelden van. Er kan geen misverstand over de positie van een bedrijf op die ladders bestaan, het is eenvoudig controleerbaar. Dat geldt ook voor een criterium zoals uitvoeringsduur. Lastiger wordt het wanneer risico's, communicatie of kwaliteitsborging belangrijke kwaliteitsaspecten zijn. Verschillende opdrachtgevers experimenteren hiermee. Zo kent een gemeente bijvoorbeeld een score toe aan het aantal verschillende medewerkers dat een bepaalde rol in het bouwproces gaat vervullen, met de motivatie dat het voor de onderlinge communicatie en samenwerking het beste is wanneer een positie van begin tot eind door een en dezelfde persoon wordt vervuld. Dergelijke criteria maken een vergelijking tussen aanbieders eenvoudig, en het nakomen ervan is relatief eenvoudig te controleren. Ook liggen de transactiekosten naar verwachting lager dan wanneer een plan van aanpak beoordeeld moet worden waar dit soort aspecten op een meer kwalitatieve manier zijn verwerkt.

11 EMVI, tenzij... (EIB, 2013)

Objectieve criteria zijn ten slotte niet alleen bevorderlijk voor het beperken van transactiekosten, maar verkleinen ook de kans op complicaties in de beoordelingsprocedure. Omdat er geen jurybeoordeling nodig is, is het ook niet meer van belang hoe de aanbestedingsbrieven er uit zien en behoren fouten met bedrijfslogo's, verwisseling van enveloppen etc. tot het verleden. Dit soort administratieve fouten blijkt in de praktijk zo nu en dan toch nog wel voor te komen en leidt dan vaak tot lastige situaties (heraanbesteding, conflicten) voor opdrachtgever en inschrijvers.

5.2 Duurzaamheid/CO₂

Het meest genoemde kwaliteitscriterium in de aankondigingen van 2014 is duurzaamheid. In de meeste gevallen wordt hiervoor aangesloten bij de CO₂-prestatieladder. In 2014 was bij 26% van de aanbestedingen CO₂-prestatie een gunningscriterium. In de praktijk blijkt de variatie van de score op dit criterium erg gering. Het is in de onderzochte steekproef meermalen voorgekomen dat alle inschrijvers dezelfde score halen op dit onderdeel. Als er wel verschil is dan is dit klein, bijvoorbeeld doordat de inschrijvers verdeeld zijn over twee groepen (een deel scoort trede drie en een deel trede vijf). Het totale spectrum van de ladder wordt niet effectief gebruikt. Dat blijkt ook uit de verdeling van de verstrekte certificaten: op dit moment beschikken ruim 500 bedrijven over een CO₂-certificaat. Dit certificaat geeft een trede op de ladder aan, tussen één (minst ambitieus) en vijf (meest ambitieus). Van alle gecertificeerde bedrijven bevindt 66% zich op trede drie, en 25% op trede vijf. De andere treden worden dus bezet door slechts 9% van de bedrijven.

CO₂ prestatieladder

Trede 3

Het bedrijf beschikt over een actueel CO₂-emissie-inventaris voor haar eigen CO₂-uitstoot (scope 1 en 2) dat volgens de ISO standaard is opgesteld en eventueel door een onafhankelijke instelling is geverifieerd. Het bedrijf beschikt over kwantitatieve doelstellingen voor haar eigen (scope 1 en 2) CO₂-uitstoot. Het bedrijf communiceert structureel intern en extern over haar CO₂-footprint en kwantitatieve reductiedoelstellingen. Het bedrijf neemt actief deel aan tenminste één sector- en keteninitiatief op het gebied van CO₂-reductie.

Trede 5

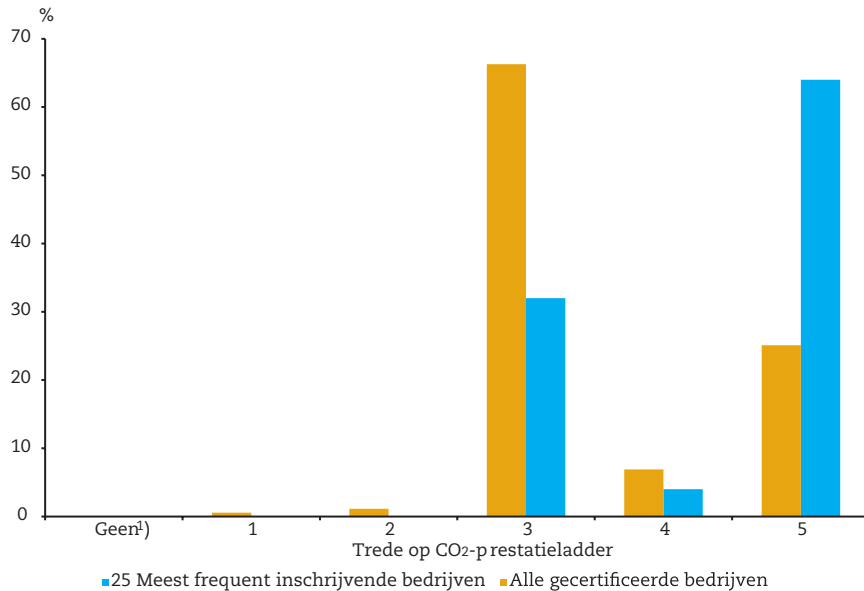
Het bedrijf beschikt over een CO₂-emissie-inventaris van haar A-leveranciers. Het bedrijf toont aan dat de geformuleerde doelstellingen op niveau 3 en 4 worden gerealiseerd. Het bedrijf committeert zich publiekelijk aan een CO₂-reductieprogramma van overheid of maatschappelijke organisatie. Het bedrijf kan aantonen dat het een relevante bijdrage levert aan een innovatief CO₂-reductieprogramma.

De bedrijven die regelmatig meedoen aan aanbestedingen in de bouw en infra zijn ongeveer gelijkmatig verdeeld over de treden drie en vijf, en bij de bedrijven die heel frequent inschrijven op (openbare) aanbestedingen van werken heeft het merendeel een trede vijf certificaat. Van de 25 meest frequent inschrijvende bedrijven is er geen bedrijf zonder CO₂-certificaat.

Hiermee lijkt de CO₂-prestatieladder aan haar bedoelingen te voldoen, maar verliest zij tegelijkertijd ook haar kracht. De kosten voor gebruikers lopen echter wel jaarlijks door: bedrijven betalen jaarlijks een bedrag naar rato van hun omzet, oplopend tot maximaal € 15.000 per jaar, opdrachtgevers betalen een bedrag naar rato van hun inwoneraantal, oplopend tot maximaal € 8.000 per jaar. Om ook in de toekomst toegevoegde waarde te kunnen leveren als gunningscriterium bij aanbestedingen zou overwogen moeten worden de ladder verder te differentiëren of hogere niveaus toe te voegen.

De vraag is overigens in hoeverre CO₂-prestatie - net als andere bedrijfsgebonden eigenschappen - als gunningscriterium zou moeten worden gebruikt. De positie op de ladder zegt vooral iets over het bedrijf, maar slechts in beperkte mate over het voorliggende project. Gebruikelijk is om in de selectie op bedrijfsaspecten te letten en in de gunning op projectaspecten. In dat licht is CO₂-prestatie wellicht beter op zijn plaats tussen de selectie- en/of geschiktheidseisen.

Figuur 5.1 Aandeel bedrijven met CO₂-prestatie certificaat



1 Er zijn geen bedrijven zonder CO₂-prestatiecertificaat onder de 25 meest frequent inschrijvende bedrijven

Bron: EIB

5.3 Uitwerking scoremethodieken

Bij eerste lezing van een gunningsleidraad is lang niet altijd duidelijk welke gunningsmethodiek er wordt gehanteerd. Hoewel gunnen op waarde inmiddels een breed omarmd en vrij algemeen principe mag worden genoemd, komen er nog steeds regelmatig nodeloos ingewikkelde beschrijvingen voor die feitelijk neerkomen op een heel eenvoudig systeem als bijvoorbeeld gunnen op waarde. Als in deze gevallen gebruik gemaakt zou worden van standaard beschrijvingen en een standaard voorbeeld matrix, is de aanbestedingsleidraad voor iedereen eenvoudiger te begrijpen, de kans op fouten en/of misverstanden vermoedelijk kleiner en daarmee ook de transactiekosten. Ook komt het regelmatig voor dat opdrachtgevers zelf een scoremethodiek ontwikkelen. Hier kan heel veel tijd in gaan zitten, en vraagt specifieke kennis. Als het niet goed gebeurt is de kans op strategisch gedrag en onvoorziene uitkomsten reëel.

Voorbeelden van scoremethodieken

Een voorbeeld dat illustreert wat de risico's zijn van het zelf opstellen van een scoremethodiek is ontleend aan de aanbestedingsleidraad ten behoeve van onderhoudswerk aan een groot aantal gebouwen.

De opdrachtgever vraagt vier prijzen op te geven. Een voor de medewerkers op locatie, een voor de calculator/werkvoorbereider, een voor het materiaal en een totale aanneemsom gebaseerd op een fictief aantal uren maal de bovengenoemde tarieven. Dit aantal uren is vooraf door de opdrachtgever opgegeven. De inschrijvers die buiten een bandbreedte van 50% rond het gemiddelde zitten vallen af. De score per onderdeel wordt berekend door de laagste inschrijving op dat onderdeel te delen door de inschrijfprijs van de aannemer en dit te vermenigvuldigen met een wegingsfactor (er is dus sprake van een relatief systeem).

Dit lijkt een aardige manier om de kosten per onderdeel laag te houden, en daarnaast ook de totale kosten te beperken, want op elk onderdeel geldt: meer punten bij een lagere prijs.

Wat de opdrachtgever zich waarschijnlijk niet realiseerde is dat hij juist de deur heeft opengezet voor strategische inschrijvingen. De weging voor het tarief van de uitvoerend medewerkers is namelijk hoger dan de weging van de andere tarieven. Door nu een hoog uurtarief op te geven voor de buitendienstmedewerkers en een laag uurtarief voor de binnendienstmedewerkers kan een inschrijver de hoogste totaalscore binnenhalen, en tegelijk toch nog de hoogste totaalprijs hebben. Als hij de enige van de inschrijvers is die dit bedenkt en de opdrachtgever heeft geen mogelijkheden om dit als ongeldige inschrijving terzijde te leggen, verzekert de inschrijver zich zo van de opdracht tegen een hoge prijs.

Beter had de opdrachtgever zich beperkt tot het waarderen van de (fictieve) totaalprijs, waarbij het natuurlijk wel van belang blijft om vooraf een goede inschatting te maken van de verhouding tussen de uren op locatie en de uren op kantoor.

5.3.1 Formuleringen

Een ander voorbeeld waar verbetering mogelijk is, is het onnodig ingewikkeld opschrijven van formules. Een concreet voorbeeld is deze, waarbij P de prijs van de inschrijver is, en L de laagste prijs. De volgende formule geeft de puntenscore voor een inschrijving:

$$(100 - \frac{P - L}{L \cdot 0.01})/10$$

Op het eerste oog is hier niet duidelijk hoe de prijs en de laagste prijs doorwerken in de score. Dezelfde formule kan eenvoudiger worden geschreven als $10^{(2-P/L)}$. Dit maakt op het eerste oog al duidelijker wat de verhouding tussen de prijs en de laagste prijs doet voor de score. Ook zou een tekstuele toelichting de formule kunnen verduidelijken, in dit geval bijvoorbeeld: ieder procent dat de inschrijving hoger is dan de laagste inschrijving, vermindert de score met een tiende punt.

Als bij de andere (kwaliteits-)criteria van deze aanbesteding de scores vervolgens ook door tien worden gedeeld en alleen de absolute scores een rol spelen, zou de formule in deze aanbesteding zelfs vereenvoudigd kunnen worden tot $-P/L$.

In een ander concreet voorbeeld wordt de fictieve inschrijfsom berekend met de volgende formule:

$$FI = IS - ((220 - Q) * 10.000)$$

Waarbij:

FI = Fictieve inschrijfsom (euro)

IS = Inschrijfsom (zoals vermeld op inschrijvingsbiljet, euro)

Q = Een objectief meetbaar specifiek kwaliteitsaspect.

Dit kan worden vereenvoudigd (de 220 dient geen enkel doel) tot:

$$FI=IS+10.000*Q$$

Waarbij gelijk duidelijk is hoe het kwaliteitscriterium doorwerkt in relatie tot de prijs.

5.3.2 Teksten

Ook op het gebied van accuratesse is bij de beschrijving van gunningsmethodieken nog een slag te slaan. Voor een goed begrip en een efficiënte afhandeling is het gebruik van de juiste begrippen op de juiste plaats essentieel. Regelmatig worden begrippen als cijfers, scores, punten en gewichten binnen een en hetzelfde bestek voor verschillende doelen gebruikt waardoor verwarring kan ontstaan over de bedoeling van de opdrachtgever. Dit zijn vaagheden die voorkomen kunnen worden door bijvoorbeeld aan te sluiten bij en te verwijzen naar standaarden die reeds algemeen beschikbaar zijn. In dit verband moet ook gewezen worden op de praktijk van het 'recyclen' van gunningsleidraden: delen van het document waarin criteria, weging en methodiek worden beschreven, worden gekopieerd en bijgevoegd bij een nieuw project. Het komt voor dat een expliciete fout in een gunningsleidraad enkele maanden later bij de aanbesteding van een heel ander project opnieuw in de gunningsleidraad staat.

Opmerkelijk is verder dat opdrachtgevers intern vaak gebruik maken van rekenbladen voor het vaststellen van de eindscores (de zogenaamde gunningsmatrix), maar dat deze rekenbladen zelden vooraf worden gepubliceerd. Het meesturen van een rekenmodel als bijlage bij het bestek kan potentiële opdrachtnemers helpen bij het bepalen van (de verschillende kwaliteitsaspecten van) hun inschrijving. Transparantie over de rekenwijze is aan te moedigen als hiermee zonder bijkomende kosten vragen of onduidelijkheden kunnen worden voorkomen. Overigens lijkt dit voor opdrachtnemers geen groot obstakel te zijn, voor zover dat uit nota's van inlichtingen opgemaakt kan worden. De vragen daarin zijn veel meer uitvoeringstechnisch van aard, en hebben zelden te maken met de gunningsmethodiek.

5.3.3 Communicatie achteraf

Aanbeveling verdient het verder ook om als opdrachtgever altijd terug te koppelen wat er goed was aan de winnende inschrijving. Dit is niet alleen nuttig voor de winnende inschrijver, ook voor de verliezende inschrijvers, en zelfs voor toekomstige inschrijvers bij andere opdrachten voor de zelfde opdrachtgever. Ook feedback over verbeterpunten bij de verliezende inschrijvers is waardevol om te delen. Te vaak is de gunning nog een black box: niemand weet precies wat er goed was aan inschrijvingen, en moet het wiel opnieuw worden uitgevonden. Andersom zou de opdrachtgever ook de inschrijvers moeten bevragen in hoeverre hij zijn wensen en eisen vooraf goed kenbaar heeft weten te maken, en of de gebruikte beoordelingswijze werkbaar is gebleken.

De kennis die hieruit voortvloeit zou niet alleen binnen de eigen organisatie moeten worden gebruikt, maar kan andere opdrachtgevers ook weer helpen. In de praktijk blijken opdrachtgevers, met name gemeenten, weinig contact met elkaar te hebben over de aanbestedingspraktijk. Het is in ieders belang om lessen uit evaluaties, en verbeteringen in gunningscriteria of beoordelingsmethodieken op grotere schaal met elkaar te delen.

EIB-publicaties

2009

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2009

Oprachtgevers aan het woord - meting 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2008

Middenkaderopleidingen in de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2007

Bouw in beeld 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2009-2014

De zelfstandige zonder personeel in de bestratingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouw in 2008

Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2008 (ARBOUW)

Hervorming van de woningmarkt

Reïntegratie van langdurig zieke werknemers in de bouw

Bouwconcerns in beeld 2008-2009

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector (www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastructuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (RRBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2010 (www.eib.nl)

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren
Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)
Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod (www.eib.nl)
MKBA Herstructurering Eemsdelta
Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010 (www.eib.nl)
Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding (www.eib.nl)
Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden (www.eib.nl)
Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus (www.eib.nl)
Infrastructuurmonitor - MIRT 2012 (www.eib.nl)
Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010 (www.eib.nl)
Kostenmodel omgevingsrecht (www.eib.nl)
Bouwen voor kwaliteit (www.eib.nl)
2012
Evaluatie stimuleringspakket woningbouw (www.eib.nl)
Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012
Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt
Arbeid en scholing in de restauratiesector
Trends en ontwikkelingen in de wegebouw tot 2017 (www.eib.nl)
Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017
Bouwconcerns in beeld 2010-2011
Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur (www.eib.nl)
Annuitaire beperking hypotheekrenteaftrek (www.eib.nl)
Vitaliteit: van feit tot beleid (www.eib.nl)
Ziekteverzuim in de bouw 2011 (www.eib.nl)
Landelijke samenvatting kantorenmonitor (www.eib.nl)
Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur (www.eib.nl)
Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011 (ARBOUW)
Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)
Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Oost Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt provincie Utrecht (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zuid-Holland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zeeland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Brabant (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Limburg (www.eib.nl)

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie (www.eib.nl)

Bouwen voor de zorg (www.eib.nl)

De bouw in 2020 (www.eib.nl)

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013 (www.eib.nl)

Bouwschoolverlaters (www.eib.nl)

Perspectief voor de funderingsbranche (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011 (www.eib.nl)

Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing (www.eib.nl)

De Stroomversnelling (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2012 (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

De feiten rond aanbesteden (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (www.eib.nl)

SER Energieakkoord (www.eib.nl)

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014 (www.eib.nl)

EMVI, tenzij..... (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen (www.eib.nl)

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012 (www.eib.nl)

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013 (www.eib.nl)

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland (www.eib.nl)

Toekomstperspectieven sloopsector (www.eib.nl)

Scenariostudie Overijssel (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Startersregeling Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Succesfactoren opdrachtgeverschap (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2013 (www.eib.nl)

Gebruik en effecten van de Starterslening (www.eib.nl)

Transactiekosten aanbesteden (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2013-2014 (www.eib.nl)

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2015 (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2013 (Arbouw)

2015

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2015

Grondmarkt in crisistijd (www.eib.nl)

Van de grond af aan (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2011-2013 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2013 (www.eib.nl)

Restschulden in Nederland (www.eib.nl)

Beleggen in zorgvastgoed (www.eib.nl)

Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2014 (Arbouw)

Investeren in Nederland (www.eib.nl)

Werkloosheid in de bouw 2009-2011 (www.eib.nl)

Woningmarktgebieden in de Noordvleugel (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor: MIRT 2016 (www.eib.nl)

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB

The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (eib) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

info@eib.nl

www.eib.nl