

EMVI, tenzij...

EMVI en de aanbestedingswet

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

EMVI, tenzij...

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 2013

EMVI, tenzij...

EMVI en de aanbestedingswet

S. Hardeman

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	9
2 EMVI bij openbare aanbesteding	10
2.1 Het gebruik van EMVI	10
3 Gunning op kwaliteit	15
3.1 Kwaliteitscriteria	17
3.2 Scoremethodiek	19
3.3 Gewicht	22
3.3.1 Proces	23
3.3.2 Ten slotte	24

Conclusies op hoofdlijnen

- Het gebruik van EMVI als gunningscriterium is per 1 april 2013 sterk toegenomen, bij alle typen opdrachtgevers en soorten werk. In het eerste kwartaal na de inwerkingtreding van de aanbestedingswet die EMVI voorschrijft was bij 68% van de openbaar aangekondigde werken sprake van het gunningscriterium EMVI. In dezelfde periode een jaar eerder was dit nog 22%.
- In verreweg de meeste gevallen worden opdrachten die als EMVI worden aangekondigd, ook daadwerkelijk gegund met gebruikmaking van kwaliteitscriteria.
- Opdrachtgevers maken de kwaliteitscriteria, scoremethodiek en gewichten steeds vaker al bij de eerste aankondiging van de aanbesteding bekend, ook bij niet-openbare aanbestedingen, zodat geïnteresseerde aannemers een goed geïnformeerde beslissing kunnen nemen over wel of niet inschrijven.
- Er is een grote variëteit in EMVI-criteria; nagenoeg elke opdrachtgever hanteert zijn eigen systeem. Meer uniformiteit zou tot efficiëntere procedures kunnen leiden.
- De meest gebruikte kwaliteitscriteria hebben betrekking op duurzaamheid van het proces (72% van de aanbestedingen) en op beschikbaarheid (60%). Veel gebruikte criteria met betrekking tot beschikbaarheid worden geformuleerd in de vorm van een fictieve korting op de inschrijfsom die hoger is naarmate het object sneller (weer) beschikbaar komt. Gemeenten passen dergelijke criteria zeer vaak toe. Duurzaamheidseisen hebben meestal betrekking op de CO₂-prestatie of de CO₂-ambitie van de opdrachtnemer. Levensduurkosten en product-duurzaamheid worden zelden als kwaliteitscriterium gebruikt.
- Duurzaamheidscriteria zijn het afgelopen jaar veel vaker gebruikt dan in voorgaande periode. Dit is vooral te danken aan het ingeburgerd raken van de CO₂-prestatieladder bij opdrachtgevers. Gemeenten zijn vaker gebruik gaan maken van beschikbaarheidscriteria in vergelijking met eerdere jaren en in vergelijking met andere opdrachtgevers.
- Gunnen op waarde is verreweg de meest gebruikte methodiek om tot een gunningsbeslissing te komen. In deze rekenmethode worden de kwaliteitsscores voorzien van een waardering in euro's, die wordt verrekend met de inschrijfprijs. Deze rekenmethode wint terrein ten koste van de relatieve puntenmethode, die een aantal praktische bezwaren kent. Andere methoden worden nauwelijks gebruikt.
- Het gewicht van kwaliteit in de beoordeling is in 2013 sterk afgenomen in vergelijking met dezelfde periode een jaar eerder. In het tweede kwartaal van 2013 was het potentieel te bereiken (bij de best mogelijke kwaliteit) gewicht van kwaliteit gemiddeld 27% en het gewicht van het prijselement 73%. In 2012 was het gewicht van kwaliteit gemiddeld nog 42%. Opmerkelijk is dat dit niet het gevolg is van opdrachtgevers die voor het eerst EMVI zijn gaan toepassen en daarbij een klein gewicht aan kwaliteit toekennen, maar dat ervaren opdrachtgevers minder criteria zijn gaan toepassen.
- Opdrachtgevers zijn vooraf niet erg transparant over de volgorde van bekendmaking van de prijs en de kwaliteit. Vooraf geeft 11% aan de prijs pas te beoordelen ná de kwaliteit.
- Er komen nog vaak gebrekkige en onzorgvuldige formuleringen voor in de beschrijving van de gunningsprocedure die de opdrachtgever vooraf maakt. Een meer specifieke en concrete beschrijving zou naar verwachting tot betere aanbiedingen en doelmatigere aanbestedingen moeten leiden.

1 Inleiding

In dit onderzoek in opdracht van Bouwend Nederland wordt het gebruik van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) bij aanbestedingen van werken in beeld gebracht. Na de inwerkingtreding van de aanbestedingswet per 1 april 2013 geldt het principe 'EMVI, tenzij...'. Op deze manier zouden publieke opdrachtgevers tot een meer doelmatige besteding van hun middelen moeten komen. In een eerder verschenen EIB-rapport (De feiten rond aanbesteden, 2013) werden de voordelen van EMVI al onderzocht. Het belangrijkste voordeel is dat EMVI leidt tot aanbiedingen die beter aansluiten bij de behoefte van de opdrachtgever, en dat op een doelmatige manier: de meerwaarde voor de opdrachtgever is over het algemeen groter dan de extra kosten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: In hoeverre passen publieke opdrachtgevers na de inwerkingtreding van de nieuwe aanbestedingswet het principe van aanbesteden op kwaliteit toe en hoe verhoudt dat zich tot de situatie vóór de aanbestedingswet?

Om deze vraag te beantwoorden zullen we in hoofdstuk twee ingaan op het gebruik van EMVI bij openbare aanbestedingen. Welk aandeel heeft EMVI daadwerkelijk, en hoe is dat het afgelopen jaar onder invloed van de aanbestedingswet veranderd?

In hoofdstuk drie gaan we in op de kwaliteitscriteria die worden gebruikt. Welke aspecten spelen een rol, welk gewicht krijgen deze aspecten, en op welke manier en volgorde worden ze gecombineerd met de prijs om tot een gunningsoordeel te komen?

Dit onderzoek heeft betrekking op aanbestedingen die openbaar zijn aangekondigd, bijvoorbeeld via TenderNed of op Aanbestedingskalender.nl. Om in termen van de Leidraad Aanbesteden te spreken betreft het zowel openbare als niet-openbare aanbestedingen. Openbare aanbestedingen zijn die aanbestedingen waarbij de geïnteresseerden na lezing van de aankondiging en bijbehorende documenten een aanbieding (inschrijving) kunnen doen. Een niet-openbare aanbesteding, vaak openbare aanbesteding met voorselectie genoemd, kent eerst nog een tussenstap waarbij uit de groep van gegadigden een selectie van (meestal vijf) bedrijven wordt gemaakt die worden uitgenodigd tot het doen van een inschrijving. In dit onderzoek zijn geen onderhandse aanbestedingen inbegrepen. Dat zijn aanbestedingen waarbij de opdrachtgever zelf een aantal partijen uitnodigt voor het doen van een inschrijving.

In hoofdstuk twee is gebruik gemaakt van gegevens uit de aanbestedingsmonitor van het EIB, specifiek voor het tweede kwartaal van 2012 en het tweede kwartaal van 2013. Deze gegevens vormen een afspiegeling van de aanbestedingsmarkt voor werken en zijn gebruikt om het gebruik van EMVI in de totale populatie in kaart te brengen. In het derde hoofdstuk, waarin wordt ingegaan op de eigenschappen van die EMVI-aanbestedingen, is gebruik gemaakt van twee selecties uit de bovengenoemde gegevens. Van het tweede kwartaal van 2012 zijn alle EMVI-aanbestedingen onderzocht; van het tweede kwartaal van 2013 is een steekproef van EMVI-aanbestedingen onderzocht die qua omvang vergelijkbaar is met de groep van 2012. Daarbij is het aantal aanbestedingen per type opdrachtgever zoveel mogelijk gelijk gehouden om effecten die het gevolg zijn van een mogelijk veranderende samenstelling van opdrachtgevers te voorkomen. Op deze manier worden verschillen in beeld gebracht tussen de situatie voor en de situatie na de inwerkingtreding van de aanbestedingswet.

2 EMVI bij openbare aanbesteding

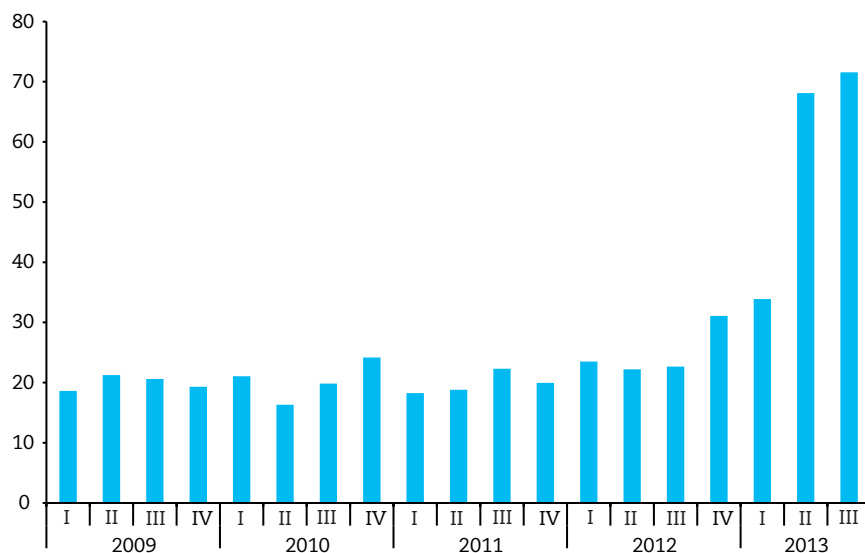
2.1 Het gebruik van EMVI

Bij aanbesteding van werk heeft de opdrachtgever de keuze tussen twee gunningscriteria: laagste prijs of economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Van EMVI is sprake wanneer enig ander criterium dan alleen de prijs een rol speelt. We spreken dan van kwaliteitscriteria die in combinatie met de prijs tot een gunningsoordeel leiden. Kwaliteit is in dit verband een ruim begrip, waar elke opdrachtgever een eigen invulling aan kan geven. Hoe zij dat doen komt in hoofdstuk drie aan de orde, hieronder zullen we eerst ingaan op het onderscheid tussen de twee gunningscriteria.

Het gebruik van EMVI als gunningscriterium is met ingang van het tweede kwartaal van 2013 fors toegenomen (figuur 2.1). In de periode april-juni 2013 werd 68% van de openbaar aanbesteede werken (met en zonder voorselectie) gegund op kwaliteit. In dezelfde periode een jaar eerder was dit nog 22% en gemiddeld over de periode 2009-2012 21%. Het effect van de inwerkingtreding van de aanbestedingswet per 1 april 2013 is hier duidelijk in te herkennen. De wet verplicht opdrachtgevers om EMVI te gebruiken als gunningscriterium, tenzij de opdrachtgever kan motiveren waarom het in dat specifieke geval beter is om op prijs te gunnen. Dit heeft zoals verwacht kan worden een direct effect op de wijze waarop een openbare aanbesteding wordt gegund.

Tegelijkertijd speelt er op de achtergrond nog een samenstellingseffect mee: opdrachtgevers maken minder vaak gebruik van de openbare aanbestedingsprocedure. Hoewel we dit nog niet hebben kunnen kwantificeren zijn er veel aanwijzingen dat opdrachtgevers er steeds vaker voor kiezen werk onderhands aan te besteden in plaats van openbaar. Het aantal openbare aanbestedingen daalde van 492 in het tweede kwartaal van 2012 tot 218 in het tweede kwartaal van 2013, terwijl het aantal niet-openbare aanbestedingen – vaak de grotere projecten – toenam van 110

Figuur 2.1 Gebruik van EMVI bij aanbesteding van werk, procenten



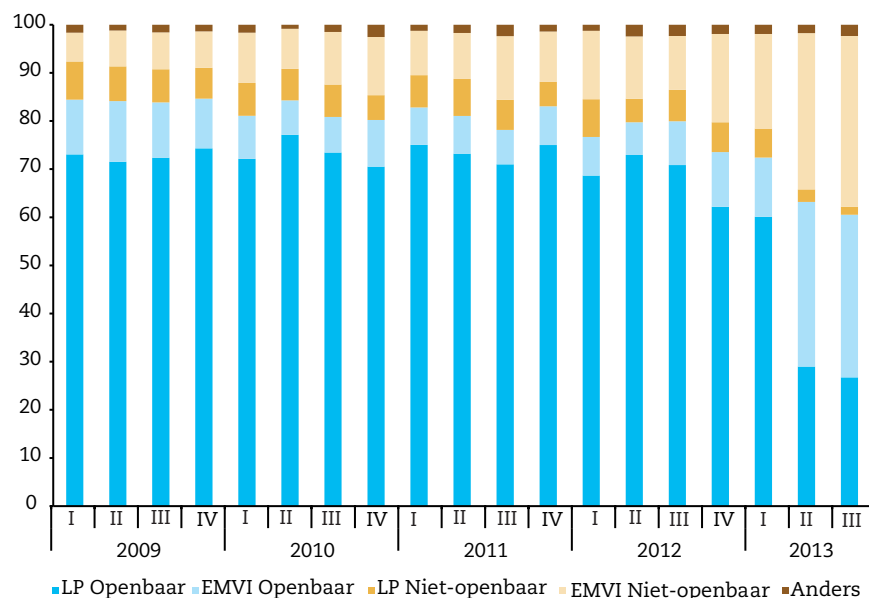
Bron: EIB

naar 121. Hierdoor neemt het aandeel openbare aanbestedingen zonder voorselectie in het totaal van de openbare aanbestedingen af. Dit is te zien in figuur 2.2. Deze trend was al langer aan de gang maar blijkt zich in de afgelopen kwartalen versterkt voort te zetten: in het tweede kwartaal van 2013 was 36% van de aangekondigde aanbestedingen een niet-openbare tegen 18% een jaar eerder. Deze ontwikkeling is in lijn met wat de Gids Proportionaliteit stelt, namelijk dat tot een bedrag van € 1½ miljoen de onderhandse procedure proportioneel wordt geacht. Tot 2013 was een belangrijk deel van de openbaar aanbestede werken nog kleiner dan € 1½ miljoen. Niet-openbare aanbestedingen worden vanouds al veel vaker op kwaliteit gegund en de toepassing van EMVI kende bij niet-openbare aanbestedingen een oplopende trend. Het gaat hier vaak om grotere, professionele opdrachtgevers die EMVI al gebruikten voordat de aanbestedingswet tot stand kwam. In combinatie met een afnemend aandeel openbare aanbestedingen leidt dit tot een sterke toename in het gebruik van EMVI.

In deze statistieken zijn we uitgegaan van de opgave van de opdrachtgever wat betreft gunningscriterium. Wanneer in de aankondiging van de aanbesteding is opgegeven dat sprake is van een EMVI, hebben we deze procedure ook als zodanig meegeteld in dit onderzoek. In een volgend hoofdstuk zullen we afzonderlijk ingaan op de vraag in hoeverre opdrachtgevers die hun aanbesteding aankondigen als EMVI ook daadwerkelijk gunnen op kwaliteit.

Alle typen opdrachtgevers zijn vaker EMVI gaan toepassen. Vooral gemeenten en provincies hebben een forse sprong gemaakt. Waterschappen hadden het gebruik van EMVI al in 2012 hoger op de agenda staan. Gemeenten, provincies en waterschappen hanteren nu bij ruim 60% van de aanbestedingen kwaliteitscriteria, waar dat een jaar eerder tussen 15 en 30% lag¹. Het Rijk, in het verleden koploper in het gebruik van EMVI, blijft nu met 48% EMVI achter bij de andere opdrachtgevers. Niet altijd geven deze opdrachtgevers (o.a. Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van Defensie) een motivatie op waarom zij toch voor de laagste prijs kiezen, zoals dat in de wet is vastgelegd. Wanneer zij deze keuze wel motiveren, wijzen ze op het gegeven dat het om eenvoudig werk gaat dat volledig is vastgelegd in de uitvraag en dat er geen ruimte is voor innovatie, ontwerp- of uitvoeringskeuzes.

Figuur 2.2 Aandelen openbare en niet-openbare aanbestedingen, en het gebruik van EMVI daarbij

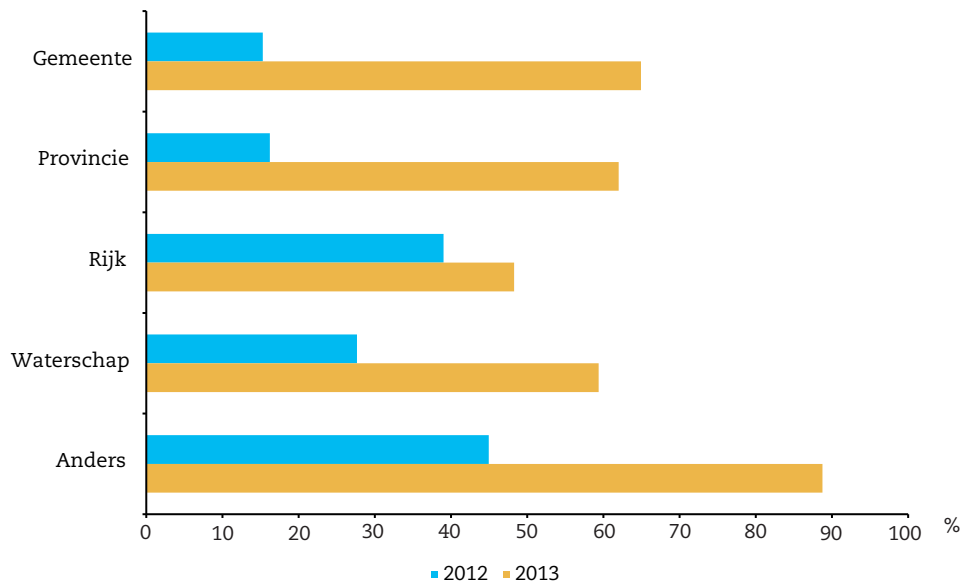


Bron: EIB

¹ Bij deze cijfers is niet gewogen naar opdrachtgrootte.

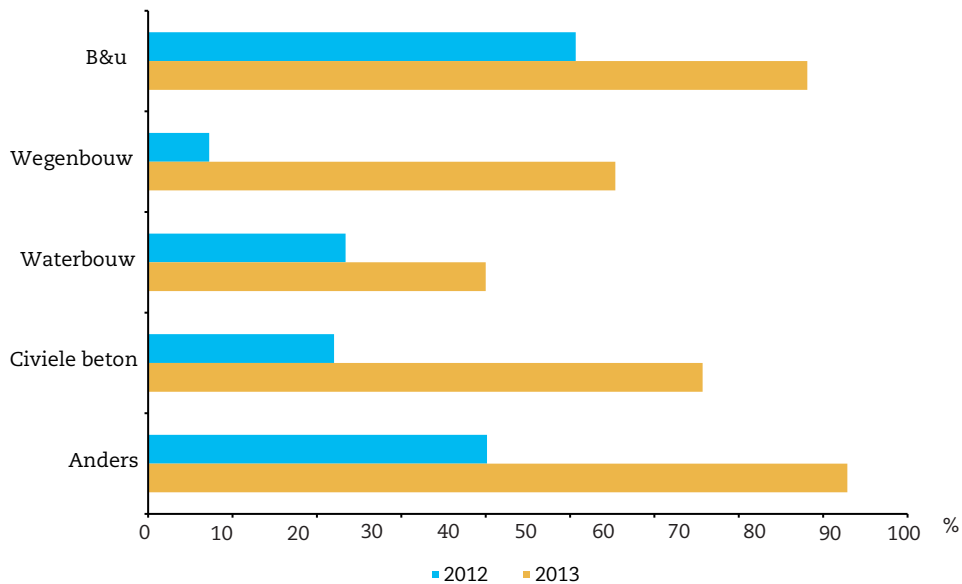
De groep overige opdrachtgevers scoort het hoogste percentage EMVI-aanbestedingen. Dit zijn diverse opdrachtgevers waaronder onderwijsinstellingen, park- en havenbeheerders, OV-bedrijven, politie en Prorail. Zij pasten voor de aanbestedingswet al vaak EMVI toe (45%) maar doen dat na 1 april 2013 bij negen van de tien aanbestedingen.

Figuur 2.3 Gebruik van EMVI door verschillende opdrachtgevers, procenten



Bron: EIB

Figuur 2.4 Gebruik van EMVI bij verschillende typen werk, procenten



Bron: EIB

Ook gesegmenteerd naar grootteklasse, type werk of naar landsdeel is het beeld dat in alle klassen het gebruik van EMVI sterk is toegenomen. In figuur 2.4 is het gebruik van EMVI naar type werk weergegeven. De grootste verandering is zichtbaar bij wegebouw. Daar nam het gebruik van EMVI toe van 7% in het tweede kwartaal van 2012 tot 55% in het tweede kwartaal van 2013.

3 Gunning op kwaliteit

In dit hoofdstuk wordt verder ingezoomd op de EMVI-aanbestedingen die in het tweede kwartaal van 2013 hebben plaatsgevonden en wordt zoveel mogelijk vergeleken met de situatie een jaar eerder. Op deze manier hopen we de effecten van de aanbestedingswet te kunnen laten zien.

In totaal zijn 265 aanbestedingen geselecteerd die als EMVI werden aangekondigd: 135 uit de periode april-juni 2012 en 130 uit de periode april-juni 2013, de eerste periode waarin de aanbestedingswet van toepassing was. De 135 aanbestedingen uit 2012 zijn alle ons bekende EMVI-aanbestedingen in die periode. Uit het tweede kwartaal van 2013 is een steekproef getrokken uit alle EMVI-aanbestedingen die per type opdrachtgever van gelijke omvang is als in de eerste periode. In totaal zijn er na selectie zestien aanbestedingen komen te vervallen omdat deze aanbestedingsprocedures voortijdig werden afgebroken of omdat het in de praktijk helemaal niet om EMVI aanbestedingen bleek te gaan (acht keer in 2013, zes keer in 2012). Uiteindelijk resteren 119 EMVI's uit 2012 en 130 uit 2013.

Uit eerder onderzoek door het EIB² bleek dat opdrachtgevers vaak ten onrechte EMVI als gunningscriterium noemden in de aankondiging. Bij nadere bestudering van het bestek en de gunningsuitslag bleek het dan in veel gevallen toch om een aanbesteding op prijs te gaan. In deze praktijk is inmiddels een behoorlijke verandering gekomen. In 2013 bleek nog bij 6% van de aanbestedingen die als EMVI werd aangekondigd na bestudering van het bestek en/of de gunningsleidraad sprake te zijn van een aanbesteding op laagste prijs. Deze aanbestedingen zijn in dit onderzoek verder dan ook buiten beschouwing gelaten. Bij de overige 94% was geen reden om aan te nemen dat kwaliteit geen rol speelde bij de gunning.

De gemiddelde aanneemsom van deze opdrachten was € 6,9 miljoen. Het totaal volume aan onderzochte aanbestedingen komt daarmee op € 1,8 miljard. Bij 73% ging het om werkzaamheden in de grond-, water- of wegenbouw, en de overige 27% betrof woning- en of utiliteitsbouw. Gemeenten waren in 43% van de procedures de opdrachtgever. In 2012 werd EMVI veel vaker gebruikt bij niet-openbare dan bij openbare aanbestedingen, waardoor de niet-openbare aanbestedingen verhoudingsgewijs meer vertegenwoordigd waren; in 2013 is dat verschil bijna ingelopen. Hetzelfde geldt voor de toepassing van EMVI naar grootteklasse. Tot 2013 werd EMVI vooral gebruikt bij grote projecten, terwijl dit verschil na de aanbestedingswet niet echt meer aanwezig is en alle grootteklassen wat evenwichtiger vertegenwoordigd zijn in de populatie van EMVI-aanbestedingen.

2 Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers, 2011.

Tabel 3.1 Onderzochte steekproef

		2012 (%)	2013 (%)
Type opdrachtgever	Gemeente	42	45
	Provincie	11	12
	Rijk	16	10
	Waterschap	5	5
	Anders	26	28
Type werk	Gww	74	72
	B&u	26	28
Type aanbestedingsprocedure	Openbaar	26	47
	Niet-openbaar	68	51
	Onderhandeling	3	1
	Comp.gerichte dialoog	3	2
Projectomvang	< € 0,5 mln.	4	13
	€ 0,5 - 1,0 mln.	9	18
	€ 1,0 - 2,0 mln.	8	8
	€ 2,0 - 5,0 mln.	29	18
	€ 5,0 - 10 mln.	20	9
	> € 10 mln.	22	7
Aantal		119	130

Bron: EIB

Van deze EMVI-aanbestedingen is zoveel mogelijk informatie verzameld en gecombineerd over de aanbesteding. Bijzondere aandacht is besteed aan het in beeld krijgen van gegevens over de kwaliteitscriteria, de weging van de kwaliteitscriteria en de methode om tot een gunningsbeslissing te komen. Hiervoor is gebruik gemaakt van informatie uit de openbare aankondigingen zoals die op Aanbestedingskalender en Tendered verschijnen. Aanvullende gegevens zijn uit de aanbestedings- en inschrijfleidraden gehaald. Dit laatste bleek niet altijd mogelijk. Met name bij de niet-openbare aanbestedingen uit 2012 was vaak sprake van beperkte informatie in de aankondiging (zie tabel 3.2). Meer gedetailleerde informatie zou bij deze aanbestedingen later in de procedure aan de geselecteerde aannemers worden bekendgemaakt. Details over de kwaliteitscriteria maken daar vaak onderdeel van uit. Binnen de mogelijkheden van dit onderzoek was het ondoenlijk om van al deze aanbestedingen de benodigde informatie bij de opdrachtgever of bij de gegadigden te verkrijgen, daarom is de dekking van informatie bij deze categorie (niet-openbaar, 2012) wat lager dan in de andere categorieën.

Tabel 3.2 Transparantie van EMVI-aanbestedingsprocedures, procenten

		2012	2013
Openbare aanbestedingen	Kwaliteitscriteria bekend	97	100
	Scoremethodiek bekend	94	90
	Gewichten bekend	87	93
Niet-openbare aanbestedingen	Kwaliteitscriteria bekend	36	54
	Scoremethodiek bekend	6	42
	Gewichten bekend	5	36

Bron: EIB

Bij openbare aanbestedingen is op het moment van aankondigen meestal ook bekend op welke criteria de opdrachtgever zal gunnen en hoe hij de kwaliteit met de prijs zal verrekenen om tot een eindoordeel te komen. Dat is belangrijk voor een transparant verloop van de procedure omdat bij openbare aanbestedingen eventuele gegadigden direct een inschrijving moeten kunnen doen. Er is vaak een korte tijd beschikbaar tussen aankondiging en aanbesteding en er is geen moment ingepland om de gegadigden nog verder te informeren, tenzij er potentiële inschrijvers zijn die vragen stellen welke dan beantwoord kunnen worden in een Nota van Inlichtingen. Het is dan in lijn met de verwachtingen dat de kwaliteitscriteria bij openbare aanbestedingen in 2013 in alle gevallen vooraf bekend waren. De transparantie van scoremethodiek en gewichten zou nog wel beter kunnen maar is met 90% en 93% toch al vrij hoog.

Anders is het zoals al eerder geschetst bij de niet-openbare aanbestedingen. Bij deze procedures vindt de aanbesteding plaats in twee fasen. In de eerste fase worden geïnteresseerden uitgenodigd zich aan te melden, waarna een tussenstap plaatsvindt waarin deze groep gegadigden wordt teruggebracht tot maximaal vijf aannemers. Deze selectie vindt vaak plaats aan de hand van referenties die de aannemers kunnen laten zien. In de tweede fase wordt het groepje geselecteerde inschrijvers verder geïnformeerd over de inschrijvings- en gunningsprocedure. In 2012 was het zeer gebruikelijk dat informatie over de kwaliteitscriteria en de gewichten daarvan pas in de tweede fase aan het selecte groepje aannemers bekend werd gemaakt. Dit brengt het nadeel met zich mee dat aannemers hun interesse in het project al kenbaar moeten maken op het moment dat de gunningscriteria (die toch belangrijke informatie bieden over de behoefte van de opdrachtgever) nog niet bekend zijn. De kans bestaat dat daardoor een mismatch ontstaat tussen de beoogde doelen van de opdrachtgever en de geselecteerde aannemers voor de tweede fase.

In 2013 heeft hier een sterke verbetering plaats gevonden. In het tweede kwartaal van dit jaar was van meer dan de helft van de aanbestedingen met voorselectie bij aankondiging bekend waarop de opdrachtgever zal letten bij gunning. De scoremethodiek en gewichten zijn nog niet zo frequent vooraf al duidelijk, maar in ieder geval veel vaker dan een jaar eerder.

3.1 Kwaliteitscriteria

Bij het analyseren van de gebruikte kwaliteitscriteria hebben we zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de EMVI-criteria bibliotheek van CROW. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen negen groepen van kwaliteitscriteria, vijf die betrekking hebben op product en vier op proces. Opdrachtgevers maken vaak gebruik van een combinatie van kwaliteitscriteria, zowel van verschillende deelaspecten binnen een categorie als aspecten uit verschillende categorieën. Zij zijn daarbij volledig vrij in de formulering van hun criteria. In de praktijk blijkt iedere opdrachtgever weer net iets andere kwaliteitsaspecten te benoemen en te waarderen. Meer uniformiteit zou tot efficiëntere procedures kunnen leiden. Uiteraard blijft het wel belangrijk de criteria per project aan te laten sluiten bij de specifieke doelstellingen.

Duurzaamheidseisen hebben meestal betrekking op de CO₂-prestatie of de CO₂-ambitie van de opdrachtnemer, of op eigenschappen omtrent Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). In dat laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Duurzaamheid met betrekking tot het bouwproces was in 72% van de aanbestedingen een kwaliteitscriterium.

Op de gebieden levensduurkosten ('total cost of ownership') en productduurzaamheid worden de minste kwaliteitscriteria gebruikt. Levensduurkosten is een opgave van de kosten voor het gebruik en onderhoud van het object gedurende een bepaalde periode, die de aannemer bij aanbesteding opgeeft. Productduurzaamheid slaat op de duurzaamheid van het object (in tegenstelling tot het bouwproces) en wordt bijvoorbeeld uitgedrukt in een milieukostenindex. Beide criteria zijn relatief complex en vragen een gedegen onderbouwing en daardoor veel inspanning door opdrachtnemer en opdrachtgever.

De grootste verandering in het afgelopen jaar is te zien bij het gebruik van duurzaamheidscriteria (proces). In 2012 werden bij 54% van de EMVI-aanbestedingen duurzaamheidscriteria toegepast, in 2013 was dit bij 72% het geval. Het lijkt erop dat de CO₂-prestatieladder snel ingeburgerd raakt. Zowel provincies, Rijk en andere opdrachtgevers hebben in 2013 aanzienlijk meer gebruik gemaakt van CO₂-ambities als gunningscriterium. Gemeenten zijn juist opvallend vaker gebruik gaan maken van beschikbaarheidscriteria. Kwam beschikbaarheid in 2012 nog bij 61% van de EMVI-aanbestedingen door gemeenten aan de orde, in 2013 was dat bij alle onderzochte aanbestedingen door gemeenten het geval.

Per aanbesteding worden kwaliteitscriteria uit meerdere groepen gebruikt. Gemiddeld worden 2,25 soorten criteria gehanteerd, minder dan de 2,75 in 2012³.

Tabel 3.3 Gebruikte kwaliteitscriteria, procenten

	2012	2013
Functionaliteit	20	4
Beschikbaarheid	64	60
Esthetica en inpassing	7	4
Duurzaamheid (product)	0	2
Levensduurkosten	3	1
Omgevings-/gebruikersvriendelijkheid	34	23
Duurzaamheid (proces)	54	72
Risicobeheersing	46	32
Algemeen/anders	46	26
Gemiddeld aantal criteria	2,75	2,25

Bron: EIB

3.2 Scoremethodiek

Om tot een gunningsbeslissing te komen, moeten de kwaliteitsaspecten worden verrekend met de prijs. De wijze waarop dit gebeurt wordt de scoremethodiek genoemd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat verschillende scoremethodieken worden toegepast, die hieronder kort worden toegelicht, namelijk:

- Gunnen op waarde
- Relatief puntensysteem
- Absoluut puntensysteem

³ Dit verschil is significant bij een betrouwbaarheidsniveau van 95%.

- Minimaal vereiste kwaliteit
- EMVI met plafondbedrag
- Prijs/kwaliteitverhouding

Ad 1: Gunnen op waarde. De opdrachtgever kent 'fictieve kortingen' (bonussen) toe aan de inschrijvingen op basis van vooraf opgestelde criteria. Deze kortingen worden in mindering gebracht op de inschrijfsom, zodat er een 'fictieve inschrijfsom' ontstaat die lager is naarmate de kwaliteit hoger is. Op basis van deze fictieve inschrijfsom wordt het werk gegund. In dit systeem wordt de kwaliteit dus in geld uitgedrukt op een objectieve en transparante manier. De waardering van de kwaliteitsaspecten van een inschrijving is tevens onafhankelijk van de kwaliteit van andere inschrijvingen. Voorbeeld: het onderhoud aan een provinciale weg. De werkzaamheden moeten binnen een bepaalde tijd gereed zijn, maar voor elke dag dat het werk eerder klaar is en er dus minder verkeershinder optreedt als gevolg van de werkzaamheden wordt een fictieve bonus van € 10.000 toegekend.

Ad 2: Relatief puntensysteem. De prijs en de kwaliteit van de inschrijvingen worden beide in punten uitgedrukt. Bovendien is het aantal punten dat voor een bepaalde prijs wordt gegeven afhankelijk van de prijzen van andere inschrijvers (bijvoorbeeld de laagste). De punten voor prijs en kwaliteit worden bij elkaar opgeteld na eventuele weging. Het werk wordt gegund aan de inschrijver met de meeste punten. Voorbeeld: De inschrijver met de laagste prijs krijgt 80 punten voor prijs, en de volgende, die bijvoorbeeld 10% duurder is, krijgt 72 punten. Daarnaast wordt een plan van aanpak door een team van deskundigen beoordeeld op een aantal vooraf genoemde punten, waarvoor de inschrijver in totaal maximaal 20 punten kan scoren. Nadeel van deze methode is dat de waardering voor prijs afhankelijk is van één inschrijving en dus niet tevoren bekend is. Dit kan tot lastige situaties leiden, waaronder bijvoorbeeld de rangorde paradox. Dat is de reële situatie waarbij het wegvallen van één van de gegadigden, bijvoorbeeld wegens een ongeldige inschrijving, er toe leidt dat de rangorde van de overgebleven inschrijvers verandert en een verrassende andere winnaar oplevert.

Ad 3: Absoluut puntensysteem. In deze methodiek worden ook punten toegekend aan prijs en aan kwaliteit, die vervolgens worden opgeteld. Het verschil met de relatieve methodiek is dat de punten die aan de prijs worden toegekend niet gerelateerd zijn aan de andere inschrijvingen, maar aan een vooraf vastgestelde maatstaf (bijvoorbeeld 10 punten per € 100.000). Deze methodiek heeft daarom de voorkeur van veel aanbestedingsexperts. Wel vereist het een goede inschatting vooraf van de te verwachten prijsrange.

Ad 4: Minimaal vereiste kwaliteit. In dit geval benoemt de opdrachtgever een bepaalde kwaliteit waaraan de opdrachtnemers tenminste moeten voldoen. Van de aanbiedingen die hieraan voldoen wordt gegund op de laagste prijs. Deze minimum kwaliteit kan bijvoorbeeld volgen uit de beoordeling van een plan van aanpak door een aantal experts.

Ad 5: EMVI met plafondbedrag. Dit is een variant die op elk van de bovenstaande methoden kan worden toegepast, namelijk door het definiëren van een maximaal bedrag dat het werk mag kosten.

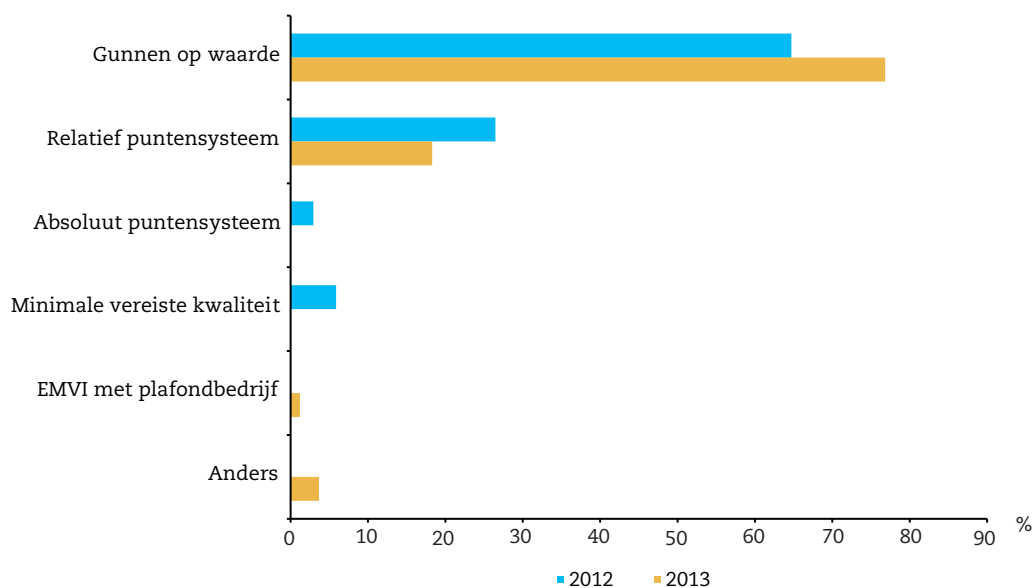
Ad 6: Prijs/kwaliteit verhouding. Bij deze methodiek wordt de kwaliteit gewaardeerd in een aantal punten, waarna de prijs door dit puntenaantal wordt gedeeld. Er ontstaat zo een ratio in termen van euro's per punt. De opdracht wordt gegund aan de inschrijver die de meest gunstige prijs/kwaliteit verhouding aanbiedt. Een eenvoudige methode, waarbij wel bedacht moet worden dat deze methode alleen doelmatig is wanneer de kwaliteit van het object 'breed' gedefinieerd wordt, want de methode veronderstelt dat twee aanbiedingen gelijkwaardig zijn als een 10% hogere prijs samen gaat met een 10% hogere kwaliteit. Kwaliteit enkel definiëren als uitvoeringsduur bijvoorbeeld, zou dan ook vreemde resultaten geven.

Een enkele opdrachtgever past nog andere methodes toe dan de hierboven genoemde. Een voorbeeld: er worden punten toegekend voor een plan van aanpak op vier punten. Het totaal van deze punten wordt vervolgens omgezet in een fictieve korting op de inschrijfprijs volgens een exponentieel oplopende schaal. Deze methode is moeilijk te begrijpen voor potentiële inschrijvers en roept daarnaast de vraag op of de opdrachtgever zich bewust is van de mogelijke neveneffecten.

ten. Die bestaan er in dit geval uit dat inschrijvers meer kans maken wanneer zij op het ene aspect heel slecht scoren en op een ander aspect zo goed mogelijk, dan wanneer hij overal middelmatig scoort. Een andere opdrachtgever hanteert een vaste prijs voor zijn project en laat inschrijvers variëren in de hoeveelheid (bijvoorbeeld het aantal wegpercelen dat de gegadigde voor € 1 miljoen wil onderhouden). Naar onze definitie is hier echter geen sprake van een vrijheid in kwaliteit maar enkel in kwantiteit en hebben we deze aanbestedingen om die reden niet meegeteld in het onderzoek.

In figuur 3.2 is het gebruik van de verschillende methodieken weergegeven. De meest gebruikte methode is ‘Gunnen op waarde’ en het gebruik daarvan is in 2013 toegenomen ten opzichte van 2012. Bij 77% van de aanbestedingen werd in het tweede kwartaal van 2013 op waarde gegund. Het systeem van relatieve punten werd ondanks de kritiek die er op bestaat toch nog bij 18% van de aanbestedingen gebruikt. De toepassing nam in 2013 af. Het zijn vooral gemeenten die deze methode hanteren. Het absolute puntensysteem en de minimale vereiste kwaliteit werden in 2012 nog een enkele keer gebruikt maar in de steekproef van 2013 niet. Wel kwamen in 2013 de EMVI met plafondbedrag en andersoortige scoremethodieken enkele keren voor. De prijs/kwaliteit ratio zijn we in dit onderzoek niet tegengekomen.

Figuur 3.2 Gehanteerde scoremethodieken



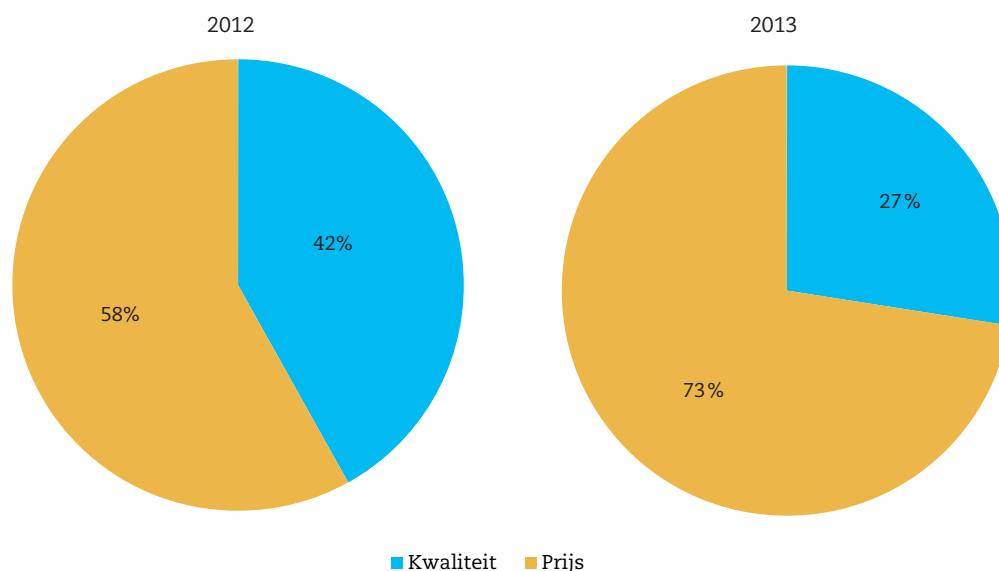
Bron: EIB

Het komt zo nu en dan voor dat de opdrachtgever weliswaar kwaliteitscriteria vermeldt, maar er niet bij zegt welk gewicht hij aan de verschillende criteria toekent, of op welke manier deze criteria met de prijs worden verrekend. Dit was in het tweede kwartaal van 2013 bij 10% van de openbare aanbestedingen het geval. Bij niet-openbare aanbestedingen hoeft dit niet direct een groot probleem te zijn, immers er komt nog een tweede fase waarin de details bekend kunnen worden gemaakt. Het weglaten van deze informatie bij openbare aanbesteding echter leidt tot minder passende inschrijvingen, omdat aannemers moeten gissen hoe de opdrachtgever de verschillende kwaliteitsaspecten precies waardeert. Ook is dit in strijd met het principe van transparantie en laat dit in theorie openingen voor manipulatie door de opdrachtgever.

3.3 Gewicht

Het gewicht dat door opdrachtgevers wordt toegekend aan de kwaliteitscriteria kan op verschillende manieren berekend worden. In de aankondiging van de aanbesteding geeft de opdrachtgever meestal een indicatie van de maximum haalbare score per onderdeel. Doordat de uiteindelijke score meestal lager is, is het daadwerkelijke gewicht van kwaliteit ook iets lager. Dit komt door een verschil in berekening van scores voor kwaliteit en voor prijs. De score van prijs wordt vaak zodanig gedefinieerd dat de laagste prijs per definitie de hoogst mogelijke score krijgt. Bij kwaliteit wordt de hoogste score echter zelden toegekend, omdat die in theorie alleen is weggelegd voor de perfecte inschrijving (als het plan van aanpak bijvoorbeeld een 10 scoort). In de praktijk worden echter geen tien gescoord en zijn de kwaliteitsscores dus lager dan dit maximum. Voor de onderzochte aanbestedingen waarvan zowel de aangekondigde maximale weging als de daadwerkelijk toegepaste weging bekend is, blijkt dat het daadwerkelijk gewicht gemiddeld 7 procentpunt lager is dan het aangekondigde maximale gewicht voor kwaliteit. Voor meer informatie over de weging van kwaliteit bij EMVI-aanbestedingen verwijzen we naar het eerder verschenen EIB-rapport 'De feiten rond aanbesteden'.

Figuur 3.3 Gewicht van kwaliteitscriteria in gunning

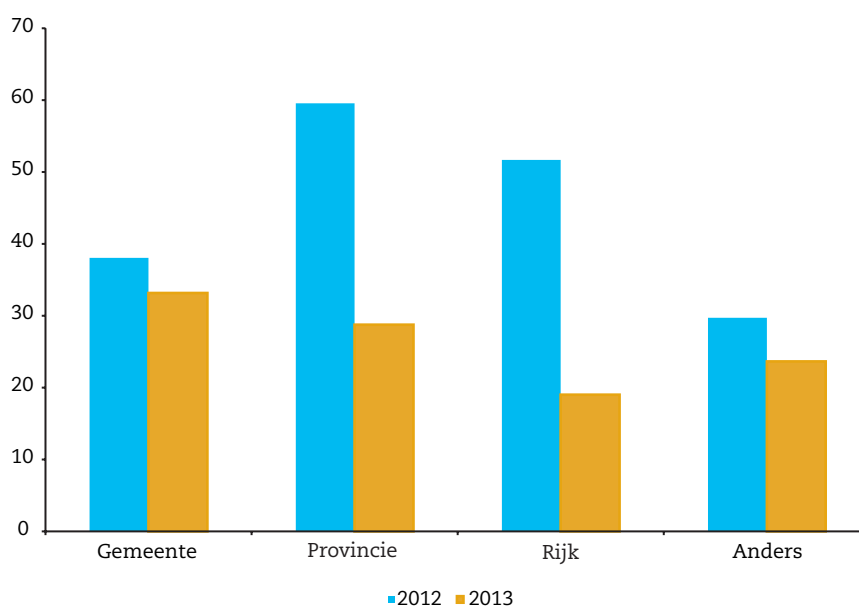


Bron: EIB

Het gewicht van kwaliteit is in 2013 gemiddeld nog 27%, lager dan in 2012 toen kwaliteit gemiddeld voor 42% mee woog in de gunningsbeslissing (figuur 3.3). Dit is een opmerkelijke daling, die zichtbaar is bij nagenoeg alle typen opdrachtgevers, grootteklassen en types werk. Een gedachte die daarbij op zou kunnen komen, is dat dit wordt veroorzaakt door opdrachtgevers voor wie EMVI nieuw is en om die reden 'voorzichtig beginnen'. Dit is echter niet het geval. De opdrachtgevers die in 2013 wel een EMVI-aanbesteding deden en in 2012 niet, kennen gemiddeld een vergelijkbare weging aan kwaliteit toe als de opdrachtgevers die in 2012 wel EMVI-aanbestedingen deden maar in 2013 niet. De daling wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de opdrachtgevers die al langer EMVI toepasten, maar sinds dit jaar minder kwaliteitscriteria zijn gaan hanteren of hier een lagere weging aan toekennen, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Ook bij provincies is het gewicht dat wordt toegekend aan kwaliteit fors lager dan een jaar eerder. Gemeenten kennen in 2013 over het algemeen het hoogste gewicht toe aan kwaliteit, namelijk 33%, maar ook iets minder dan de 38% in 2012 (figuur 3.4). Wat precies de reden is voor deze dalingen is niet geheel duidelijk. Wat een rol zou kunnen spelen is dat opdrachtgevers die te

maken hebben met teruglopende budgetten proberen hun werk goedkoper aan te besteden door meer gewicht aan prijs toe te kennen. Hierdoor wordt de prijs (op korte termijn) wellicht lager en ook kan worden bespaard op proceskosten als de procedure eenvoudiger wordt. Wat ook mee kan spelen is dat EMVI nu de nieuwe standaard wordt (in plaats van een uitzondering), met als gevolg dat binnen organisaties naar uniformering en standaardisering wordt gezocht. Dit kan door in plaats van het toepassen van maatwerk bij de inrichting van de aanbesteding meer gebruik te maken van voorgedefinieerde kwaliteitscriteria (intern binnen de eigen organisatie, of extern zoals de verschillende 'ladders'), met als mogelijk bijeffect dat het aantal criteria en daarmee het totale belang van kwaliteit minder wordt.

Figuur 3.4 Gewicht van kwaliteitscriteria naar opdrachtgever¹



¹ Vanwege een te gering aantal waarnemingen worden de waterschappen in dit figuur niet weergegeven. De cijfers geven echter geen aanleiding om te verwachten dat het beeld daar afwijkt van de andere groepen.

Bron: EIB

3.3.1 Proces

Twee belangrijke aspecten in het beoordelingsproces van de inschrijvingen zijn de transparantie en objectiviteit waarmee ze beoordeeld worden. Deze worden het best geborgd wanneer de opdrachtgever de kwaliteit afzonderlijk van de prijs waardeert, zodat kennis over prijzen geen invloed heeft op de waardering van kwaliteit. Door eerst de kwaliteit te becijferen en pas daarna de prijs te bekijken, geeft de opdrachtgever te kennen kwaliteit daadwerkelijk belangrijk te vinden en bereid te zijn te betalen voor extra kwaliteit.

Meestal doen opdrachtgevers hier vooraf echter geen schriftelijke toezeggingen over. Bij 11% van de onderzochte aanbestedingen gaf de opdrachtgever te kennen dit zogenaamde 'twee-enveloppen' systeem toe te passen. Bij 87% van de aanbestedingen wordt uit de aankondiging en uit de selectieleidraad niet duidelijk wanneer welke gegevens worden beoordeeld. De overige 2% zegt prijs en kwaliteit gelijktijdig te beoordelen. Het gaat daarbij telkens om kwaliteitscriteria die objectief zijn en waarvan de waardering op voorhand al vastligt voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer; een gescheiden beoordeling is hier dan ook niet noodzakelijk. Er zijn ons geen gevallen bekend waarbij de kwaliteit pas ná de prijs wordt beoordeeld. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren bij aanbestedingen met een plafondbedrag.

3.3.2 Ten slotte

Bij het analyseren van de aankondigingen en leidraden valt op dat er nog vaak sprake is van onzorgvuldigheid bij het opstellen en opschrijven van de EMVI-criteria, de weging en de methodiek. Deze onzorgvuldigheden variëren van gebrekkige formulering van criteria tot uitgesproken foute beschrijvingen van de methodiek. Dat laatste (bijvoorbeeld het verwisselen van 'hoogste' en 'laagste' waardoor precies het omgekeerde wordt bereikt) komt gelukkig maar zelden voor. Gunningscriteria zouden vaak meer SMART geformuleerd kunnen worden: specifiek, meetbaar, ambitieus, realistisch en tijdsgebonden. Hoe specifieker de opdrachtgever zijn behoefte kenbaar maakt, hoe beter de aanbiedingen tegemoet kunnen komen aan die behoefte. Een te vage en oppervlakkige omschrijving is daarom vooral een gemiste kans. Ook het verwisselen van selectiecriteria en gunningscriteria, of het door elkaar gebruiken van begrippen als 'score' en 'weging' kan tot verwarring en onenigheid leiden. Vermoedelijk zijn dit verschijnselen die minder frequent voor zullen komen zodra EMVI bij alle opdrachtgevers meer raakt ingeburgerd en ook kleine opdrachtgevers meer ervaring hebben opgebouwd.

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Debbie van Amerongen, EIB

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

info@eib.nl
www.eib.nl