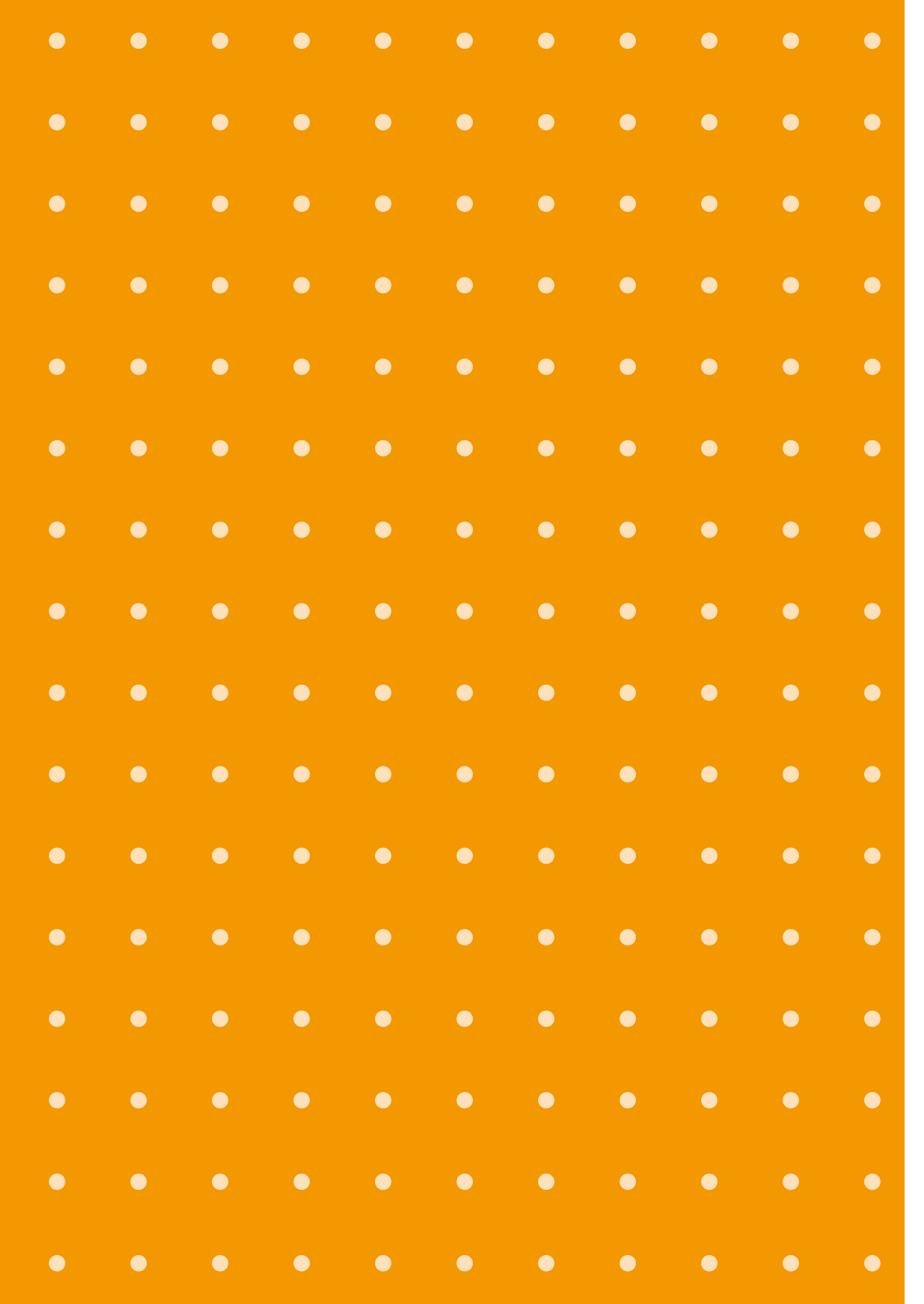
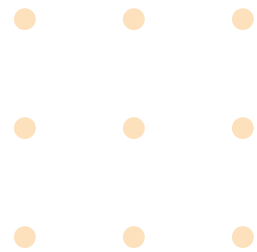




HOE PAS JE EMVI TOE?

HANDREIKING VOOR INKOPERS





INHOUDSOPGAVE

1 - Inleiding	2
2 - Belangrijke aspecten van het EMVI-criterium	4
3 - Van wensen naar criteria	8
4 - Hoe bepaal je wie de winnaar is?	16
5 - Gevoeligheidsanalyse	29
6 - Controle EMVI tijdens uitvoering	33
7 - Enkele bijzondere situaties	35
8 - Slotwoord	39

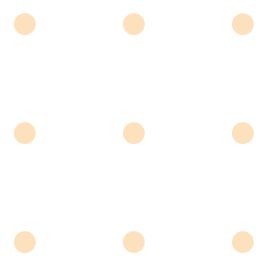
INLEIDING

1

Bij een Europese aanbesteding kiest de aanbestedende dienst uit twee gunningscriteria: of de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). De overheid stimuleert het toepassen van het EMVI-criterium omdat dit de kwaliteit van overheidsopdrachten kan verhogen. Kwaliteit is een verzamelterm voor een veelheid aan aspecten: functionaliteit, snelheid, duurzaamheid, creativiteit, zekerheid, esthetiek, capaciteit, klantvriendelijkheid, voorkomen van hinder etc. In de nieuwe Aanbestedingswet wordt EMVI als het standaard gunningscriterium aangemerkt. Ook VNO-NCW, MKB Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en NEVI hechten in het Advies Duurzaam Inkopen veel waarde aan aanbesteden met EMVI. Deze handreiking is in de eerste plaats geschreven voor inkopers die nog niet veel ervaring met EMVI hebben, maar ook voor meer ervaren inkopers bevat de handreiking veel suggesties voor verbetering van hun methoden.

Het is vrijwel onmogelijk om een handreiking te maken die stapsgewijs uiteenzet hoe u op een verantwoorde wijze het EMVI-criterium toepast: het bouwen van een stadhuis, het leveren van papier, het schoonmaken van gebouwen en de vele honderden andere typen opdrachten zijn zo uiteenlopend dat ze niet onder één noemer te vangen zijn. Daarom beperkt deze handreiking zich tot een aantal algemene adviezen die vrijwel altijd toepasbaar zijn en ligt de nadruk vooral op de dingen die u in ieder geval niet moet doen. Dit is niet bedoeld om u af te schrikken of om EMVI te ontraden. Integendeel: PIANOo beveelt toepassing van EMVI juist van harte aan, mits verstandig toegepast!

De adviezen zijn gebaseerd op praktische ervaring met diverse aanbestedingen en op de laatste inzichten uit de jurisprudentie. De belangrijkste do's en don'ts passeren de revue zonder de pretentie te hebben volledig te zijn. Het laatste woord over dit onderwerp zal nooit geschreven zijn, omdat er altijd nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn en omdat inkopers en ondernemers altijd met nieuwe creatieve ideeën zullen komen die ingepast moeten worden in de bestaande kaders. Naast het geven van inkooptechnische adviezen wordt ook veel aandacht besteed aan het aanbestedingsrecht. Het gaat hierbij om veelal strikte regels die u in acht moet nemen om niet het risico te lopen dat de rechter de procedure onrechtmatig acht en u opnieuw moet beginnen.



De handreiking is vooral bruikbaar tijdens het bedenken van de gunningscriteria en het bijbehorende beoordelingsmodel. Daarnaast is het aan te raden om nadat de aanbestedingsstukken in concept gereed zijn, nog eens goed aan de hand van deze handreiking na te gaan of aan alles gedacht is.

Voor de eenvoud wordt de term 'gunningscriterium' soms gebruikt waar strikt genomen 'subgunningscriterium' gebruikt zou moeten worden. Waar er geen verwarring mogelijk is wordt de term 'criterium' gebruikt in plaats van subcriterium.

BELANGRIJKE

ASPECTEN VAN HET EMVI-CRITERIUM

2

2.1 KEUZE LAAGSTE PRIJS/EMVI

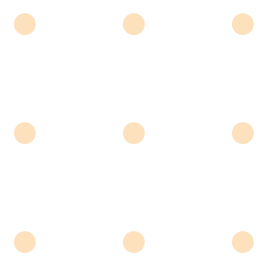
U moet bij het maken van de keuze tussen laagste prijs of EMVI zorgvuldig te werk gaan. Het gunningscriterium moet al in de officiële aankondiging van de opdracht worden vermeld en het is niet toegestaan dit in de loop van de procedure te wijzigen. Het ligt voor de hand om te kiezen voor de laagste prijs wanneer uw opdracht voldoet aan de volgende omstandigheden:

- a) De gevraagde prestatie is in sterke mate gestandaardiseerd in de markt; en
- b) Grote verschillen in kwaliteit zijn niet te verwachten; en
- c) De inhoud en omvang van de opdracht zijn eenduidig vastgelegd.

Naarmate minder voldaan is aan voorwaarden a, b en c heeft u meer reden om voor het EMVI-criterium te kiezen. Dit brengt echter wel meer werk met zich mee, zowel voor de aanbestedende dienst als voor de inschrijvers. Maar dat mag geen reden zijn voor een verstandige en vakbekwame inkoper om maar uit gemakzucht voor de 'laagste prijs' te kiezen.

Het laagste prijs criterium is eenvoudig toe te passen en geeft op zich niet snel aanleiding tot geschillen. Nadeel is wel dat u voor de laagste prijs doorgaans ook de (minimale) voorgeschreven kwaliteit krijgt en inschrijvers niet gestimuleerd worden om extra 'waarde' te bieden. Om de kwaliteit te verhogen kan het minimum niveau worden verhoogd, maar ook dan is er geen prikkel voor het bieden van extra 'waarde'. Een methode om extra waarde te honoreren is het toepassen van het EMVI-criterium.

Belangrijk bij EMVI is een goede verhouding tussen het gewicht van de kwaliteit en het gewicht van de prijs. Voorkomen moet worden dat de kwaliteit zo weinig meetelt dat er eigenlijk alleen op prijs gegund wordt. Ook het omgekeerde is natuurlijk ongewenst. Wanneer er een wanverhouding is tussen het gewicht van kwaliteit en het gewicht van prijs kan een rechter oordelen dat het EMVI-criterium ondeugdelijk is uitgewerkt en kan hij een heraanbesteding opleggen. Een toegestane variant is de Zeeuwse methode die vooral bij aanbestedingen voor thuiszorg (Wmo) wordt toegepast. Hierbij wordt de prijs (bijvoorbeeld een uurtarief) door de aanbestedende dienst van tevoren vastgelegd en moet elke inschrijver die prijs onvoorwaardelijk aanvaarden. Er is dan uitsluitend nog concurrentie op kwaliteit.



2.2 EISEN EN WENSEN

In de offerteaanvraag moet helder onderscheid gemaakt worden tussen eisen en wensen. Eisen hebben een knock-out karakter: de inschrijvers moeten volledig en onvoorwaardelijk aan elke eis voldoen om in aanmerking te komen voor gunning. Als een inschrijver niet aan elke eis voldoet, dan is zijn inschrijving ongeldig en wordt hij uitgesloten van verdere deelname aan de aanbesteding. Aan een wens hoeft daarentegen niet per se te worden voldaan. Dit heeft uiteraard wel gevolgen voor de kans op gunning; wanneer een inschrijver aan meer wensen voldoet, zal hij een hogere score krijgen.

Omdat het bieden van meerwaarde (= voldoen aan de wensen) meestal extra kosten met zich brengt, zal een hogere score voor de wensen doorgaans gepaard gaan met een hogere prijs. Wanneer het beoordelingsmodel goed gebalanceerd is, zullen er inschrijvingen gedaan worden met uiteenlopende scores voor wensen en prijs.

Het is gebruikelijk om voor de mate waaraan voldaan is aan de wensen (= EMVI-criteria) punten te geven. Daarbij is het van belang het aantal punten dat voor een bepaalde wens wordt gegeven (en/of het gewicht van die wens) niet alleen afhangen van het belang dat aan die wens wordt gehecht, maar vooral ook van de kosten die voldoen aan de wens met zich meebrengt.

Eisen en wensen moeten proportioneel zijn, dat wil zeggen: zij moeten in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Door gebrek aan kennis van de markt worden soms onbedoeld strenge eisen opgenomen in de offerteaanvraag. Potentiële inschrijvers zullen hier dan waarschijnlijk tegen protesteren. De aanbestedende dienst moet wel behoedzaam omgaan met die protesten: het is natuurlijk niet de bedoeling dat de inschrijvers de voorwaarden van de aanbesteding naar hun hand kunnen zetten. Maar aan redelijke wensen van (potentiële) inschrijvers kunt u wel tegemoet komen.

2.3 PLAATS VAN EMVI IN HET INKOOPPROCES

Bij de keuze voor EMVI lopen de criteria als een rode draad door de procedure. Vanaf het moment van vaststelling van de inhoud van de opdracht tot en met de uitvoering van de opdracht spelen zij de hoofdrol. Het beste kunt u beginnen met definiëren van Key Performance Indicators (KPI's): dat zijn indicatoren waaraan de geleverde prestaties worden getoetst. Daarbij kunt u bijvoorbeeld denken aan reactietijden, oplostijden, beschikbaarheid van een systeem, percentage van de gevallen waarin tijdig geleverd wordt, enz. Aan elke KPI hangt een eis of een wens. Alle wensen die u op deze manier formuleert vormen tezamen het EMVI-criterium. Wanneer u eenmaal alle wensen vastgesteld heeft, moeten de onderlinge gewichten bepaald worden. Dat is niet alleen nodig omdat sommige wensen belangrijker zijn dan andere, maar ook omdat het realiseren van de ene wens meer moeite kost – en dus duurder is – dan



het realiseren van een andere. Wanneer u goede badkranen wenst, moet u oppassen dat u geen gouden badkranen krijgt aangeboden omdat in de offerteaanvraag het gewicht van deze wens zeer groot is.

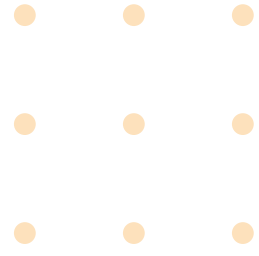
Ook bij de beoordeling van de inschrijvingen spelen de criteria de hoofdrol, omdat zij uiteindelijk bepalen wie de winnaar van de aanbesteding wordt. Het is dan ook geen toeval dat veel geschillen tussen aanbesteders en inschrijvers de toepassing van de criteria en het beoordelingsmodel betreffen.

In de praktijk wordt vaak vergeten dat de criteria ook bij de uitvoering van de opdracht van belang zijn. De offerte met daarin het antwoord op de wensen is uiteraard bindend voor de inschrijver. Wanneer hij de opdracht krijgt, zal hij moeten waarmaken wat hij heeft beloofd. Is een criterium bijvoorbeeld het laadvermogen van de voertuigen die bij de uitvoering van de opdracht gebruikt worden, dan kan het zijn dat de winnaar veel punten heeft gekregen door het aanbieden van extra grote voertuigen. De aanbestedende dienst moet er dan op toezien dat die voertuigen ook daadwerkelijk worden ingezet, niet alleen in zijn eigen belang, maar ook in het belang van de afgewezen inschrijvers die misschien voor dit criterium minder punten hebben gekregen.

2.4 JURIDISCH KADER: TRANSPARANTIE

Het aanbestedingsrecht stelt dat alle gunningscriteria met hun relatieve gewichten vooraf bekend gemaakt moeten worden. In beginsel moet de aanbestedende dienst de criteria en hun gewichten gedurende de gehele procedure ongewijzigd toepassen en steeds op dezelfde eenduidige wijze uitleggen. In de praktijk is er gelukkig wel enige vrijheid. Dit komt in paragraaf 3.3 aan de orde. Transparantie beperkt zich niet alleen tot de gunningscriteria en het beoordelingsmodel; de aanbestedende dienst zal ook duidelijk moeten maken hoe hij de offertes zal beoordelen en wat inschrijvers moeten doen om een goede score te behalen.

De keerzijde van transparantie is dat inschrijvers de (formeel toegestane) mogelijkheid krijgen om hun inschrijving op ongewenste wijze af te stemmen op de gunningscriteria en het beoordelingsmodel en aldus gebruik zouden kunnen maken van een eventueel gebrek aan professionaliteit van de aanbestedende dienst. De uitdaging voor u is om het beoordelingsmodel zo op te stellen en de waarden van de criteria zo te kiezen dat inschrijvers worden uitgenodigd om een inschrijving te doen die werkelijk economisch voordelig is en niet een inschrijving die alleen maar de beste score oplevert.



2.5 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Besteed veel aandacht aan de keuze tussen laagste prijs of EMVI: wanneer de keuze eenmaal gepubliceerd is, is er geen weg terug meer.
- Handel transparant: dit verhoogt het vertrouwen dat inschrijvers hebben op de 'eerlijkheid' van de gevolgde procedure en verkleint de kans op geschillen.
- Maak een duidelijk onderscheid tussen eisen en wensen in de aanbestedingsstukken en houd dit zo veel mogelijk vast gedurende de procedure.
- Het doel van de regels is op een eerlijke wijze de beste offerte te kiezen. Met dit doel voor ogen is soms enige flexibiliteit aanvaardbaar. Een te dogmatische aanpak kan ook onnodige irritatie opwekken.

VAN WENSEN NAAR CRITERIA

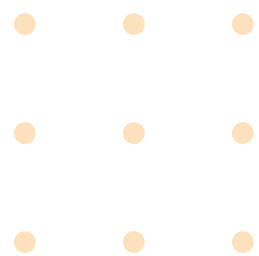
3

3.1 MOGELIJKE EMVI CRITERIA

Het is verstandig om tijdens het opstellen van de aanbestedingsstukken niet alleen na te denken over wat, wanneer en hoeveel u wenst in te kopen, maar ook over welke eisen en wensen daarbij een rol spelen. Meestal zal dit min of meer vanzelf gaan terwijl u bezig bent de aanbesteding voor te bereiden. Uiteraard is het verstandig een eerste ruwe omschrijving van alle mogelijke eisen en wensen schriftelijk vast te leggen.

U heeft grote vrijheid bij het kiezen van de criteria in geval van toepassing van EMVI. Artikel 53 van Richtlijn 2004/18/EG geeft een opsomming van mogelijke criteria: *“de kwaliteit, de prijs, de technische waarde, de esthetische en functionele kenmerken, de milieukeurmerken, de gebruikskosten, de rentabiliteit, de klantenservice en de technische bijstand, de datum van levering en de termijn voor levering of uitvoering”*. Deze lijst bevat alleen een aantal voorbeelden en is zeker niet limitatief. In het Bao wordt die lijst dan ook niet vermeld, omdat hij aan aanbestedende diensten geen verplichting oplegt. Wel moeten de criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht. Hoewel deze eis meestal ruim uitgelegd wordt en de aanbestedende dienst grote vrijheid laat, is het toch verstandig om steeds goed te onderzoeken of er wel voldoende verband is met de opdracht. Zo zal een criterium (of eis) als het hebben van een kantoor op de plaats van de uitvoering van de opdracht niet toelaatbaar zijn. Zo’n criterium zou immers discriminerend zijn ten opzichte van inschrijvers uit andere landen van de EU.

Er worden in de praktijk wel eens criteria toegepast die meer verband houden met de onderneming dan met de opdracht. Ervaring van het personeel, met succes uitgevoerde vergelijkbare opdrachten, certificaten, diploma’s enz. Dit zijn allemaal zaken die iets zeggen over de onderneming en in beginsel niet veel over de uitvoering van de opdracht. Als selectiecriteria zijn ze goed te hanteren, maar wanneer u deze criteria als gunningscriterium gebruikt, is de kans vrij groot dat u in strijd met de regels handelt. Er zijn uitzonderingen, die er globaal op neerkomen dat dergelijke criteria toelaatbaar zijn wanneer er sprake is van een persoonlijke invloed van de opdrachtnemer bij de uitvoering van de opdracht. Zo’n persoonlijk stempel zal al snel aangewomen worden bij een architect, maar natuurlijk niet bij een metselaar.



Een zekere mate van subjectiviteit bij de beoordeling van de criteria is niet altijd te vermijden en wordt doorgaans ook aanvaard door de rechter. Dit hangt nauw samen met de aard van het criterium. Een criterium als 'esthetische waarde van het ontwerp' zal meer subjectief beoordeeld worden dan een criterium als 'financiële haalbaarheid van het ontwerp'. Naarmate een criterium om een meer subjectieve benadering vraagt, stijgt de kans dat afgewezen inschrijvers protesteren tegen de uitkomst van de procedure.

Minstens zo belangrijk als de vraag welke criteria juridisch toelaatbaar zijn, is de vraag wat in het concrete geval geschikte criteria zijn. Deze vragen hangen trouwens vaak samen. In de praktijk kunt u het volgende schema toepassen. *Een criterium is pas geschikt wanneer op elk van de onderstaande vragen het antwoord 'ja' wordt gegeven.*

Vraag	Als het antwoord 'nee' is
Houdt het criterium verband met de opdracht?	Het criterium is zeker ontoelaatbaar.
Maakt het criterium onderscheid tussen (potentiële) inschrijvingen?	Het criterium heeft geen toegevoegde waarde en kan misleidend zijn.
Is het criterium duidelijk?	Het criterium is in strijd met transparantiebeginsel en dus verboden.
Is de aanbestedende dienst bereid en in staat te controleren of de aanbiedingen aan het criterium voldoen?	Het criterium is niet toelaatbaar.
Is de mate waarin voldaan wordt aan het criterium voldoende objectief bepaalbaar?	Het criterium kan in strijd zijn met het transparantiebeginsel. Bijvoorbeeld het criterium "Of uw manier van werken bij ons past" is eens door de rechter ontoelaatbaar geacht. De rechter aanvaardt wel dat een zekere mate van subjectiviteit onvermijdelijk is.
Is het criterium relevant voor (bijvoorbeeld) de kwaliteit?	Het is niet verboden, maar wel onverstandig om dit criterium te hanteren. Er wordt dan immers (mede) op oneigenlijke gronden een offerte gekozen, terwijl andere offertes in feite economisch voordeliger kunnen zijn.
Kan door een inschrijver met redelijke inspanningen worden beschreven op welke wijze hij invulling geeft aan de wens?	Het criterium kan disproportioneel zijn en daardoor ontoelaatbaar. In ieder geval is het niet verstandig een buitensporige inspanning te eisen voor het opstellen van de offerte. Wanneer de benodigde inspanningen voor het opstellen van een goede offerte relatief erg groot zijn, krijgen juist de ondernemingen die het rustig hebben (en misschien niet de meest geschikte zijn) de beste kansen.

Vraag	Als het antwoord 'nee' is
Is het mogelijk om binnen een redelijke tijd het criterium te beoordelen?	Het hanteren van het criterium is niet verboden, maar wanneer een goede beoordeling een onevenredige inspanning vergt, is de kans op fouten onaanvaardbaar groot.
Is van tevoren te bedenken wat belangrijk is om een goede score op het criterium te behalen?	Als achteraf op basis van de ontvangen offertes het beoordelingskader wordt vastgelegd bestaat er risico van willekeur. Wanneer op geen enkele wijze vooraf aangegeven kan worden hoe beoordeeld zal worden, is het criterium ontoelaatbaar.
Leidt het criterium tot discriminatie van een of meer potentiële inschrijvers?	Het criterium kan in strijd zijn met het aanbestedingsrecht. Wanneer er gerechtvaardigde gronden zijn, kan discriminatie toelaatbaar zijn. De verhoogde kans op geschillen kan echter een reden zijn om het criterium niet te hanteren.
Heeft het criterium betrekking op een voor de opdrachtgever belangrijk kwaliteitsaspect?	Laat het criterium achterwege, beperk tot de hoofdzaken.

Tabel 1

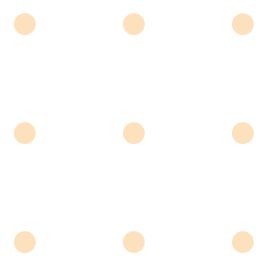
Bij veel aanbestedingen kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten criteria: kwaliteitscriteria, prestatiecriteria en prijscriteria.

Kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria kunnen de meest uiteenlopende vormen aannemen. Belangrijkste aandachtspunt is ervoor te zorgen dat de criteria een sluitend geheel vormen met de eisen. Kennis van de markt is hierbij noodzakelijk. Als u bijvoorbeeld laptops wilt inkopen, dan zult u ook eisen aan bijvoorbeeld het gewicht en de grootte van het beeldscherm moeten stellen. Vergeet u dit, dan kan het zijn dat te zware of te kleine laptops worden aangeboden. Bij dit soort aanbestedingen zullen de eisen en wensen vaak samenhangen. Als eis kan bijvoorbeeld een maximumgewicht van 3 kg worden geëist en een zo laag mogelijk gewicht worden gewenst, waarbij de inschrijver meer punten krijgt naarmate het gewicht lager is.

Prestatiecriteria

Wanneer een opdracht gedurende enige tijd moet worden uitgevoerd, is het vaak aan te raden om prestatiecriteria te hanteren. Typische voorbeelden zijn raamovereenkomsten voor facilitaire diensten, zoals schoonmaak en catering. Het is belangrijk dat die criteria SMART zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Vaak zullen deze criteria worden toegepast op zogenaamde Service Levels. Het heeft geen zin om prestatiecriteria te hanteren wanneer niet na de gunning gecontroleerd wordt of de beloofde prestatieniveaus worden nagekomen. Op niet-nakoming moeten dan ook effectieve sancties worden gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van boetes.



Er moeten geen extreme eisen worden gesteld aan de te leveren prestaties, dit kan namelijk leiden tot een onevenredig hoge prijs. Neem bijvoorbeeld een belangrijk prestatie criterium als de beschikbaarheid van een printer. Geen enkele printer is 100% beschikbaar omdat er altijd preventief en correctief onderhoud noodzakelijk is en geheel storingsvrije werking niet gegarandeerd kan worden. De kosten van een hoge beschikbaarheid lopen echter exponentieel op. Bijvoorbeeld 98% beschikbaarheid is nog betaalbaar, 99% is al een stuk duurder, 99,5% is extreem duur en 99,8% is onmogelijk. Hier is een goede oplossing om een relatief lage eis te stellen, bijvoorbeeld minimaal 98% en extra punten te geven voor hogere beschikbaarheid, waarbij de markt zal bepalen wat economisch verantwoord is: inschrijvers zullen niet zonder noodzaak extreem dure oplossingen aanbieden omdat zij weten dan geen kans op gunning te maken.

Prijscriteria

Idealiter definieert u de opdracht als één ondeelbaar geheel waarvoor één vaste (totaal)prijs moet worden geboden. Bijvoorbeeld: een gemeente koopt één dienstwagen voor de burgemeester. Wanneer de specificaties in belangrijke mate vast liggen en er geen varianten of opties mogen worden aangeboden, zal het niet moeilijk zijn om het prijs criterium te omschrijven.

Helaas komt zo'n betrekkelijk eenvoudige opdracht zelden voor. In het voorbeeld van de dienstauto zouden de volgende situaties het bieden van één totaalprijs kunnen compliceren:

- 1) Er worden meerdere auto's gevraagd.
- 2) Er wordt niet alleen levering gevraagd maar ook onderhoud.
- 3) Er moeten bepaalde opties worden aangeboden die niet verplicht zullen worden afgenomen.

In geval 1 kan het voorkomen dat het aantal auto's niet van tevoren vastligt en dat de prijs per auto (mede) afhankelijk is van het aantal afgenomen auto's. Nu zijn er diverse manieren om een prijsopgave te doen en zijn er diverse manieren om de verschillende aanbiedingen te vergelijken.

In geval 2 worden twee onvergelijkbare grootheden gevraagd: een eenmalig bedrag voor de levering en periodieke bedragen voor het onderhoud. Bij die laatste is de hoogte van de bedragen tevens afhankelijk van de nog te leveren inspanning en de kosten van reserve-onderdelen, olie, etc. Wanneer het gaat om standaard producten waarvan de leverancier nauwkeurig kan inschatten hoeveel het onderhoud kost, dan is het mogelijk om onderhoud te vragen op basis van een vaste prijs (bijvoorbeeld per jaar). Ook dan zullen bepaalde kosten voor de opdrachtgever blijven, bijvoorbeeld bepaalde reparatiekosten. Het is dus belangrijk om een nauwkeurige specificatie te hebben van de te verrichten werkzaamheden.

In geval 3 is het de vraag of de kosten van opties meegewogen moeten worden bij de beoordeling. Het is beter om dat niet te doen, omdat niet uit te sluiten is dat wanneer men de prijs van de opties meeweegt de opdracht wordt gegund aan een leverancier mede op basis van lage prijzen voor opties die misschien nooit zullen worden besteld. Niet meetellen van de optieprijs is minder riskant: een leverancier zal niet snel extreem hoge prijzen voor de opties vragen omdat hij dan vrijwel zeker weet dat ze nooit zullen worden afgenomen. Wanneer de opties (bijvoorbeeld winterbanden) ook elders besteld kunnen worden na de aanbesteding is er geen risico op onaantoonbaar hoge prijzen voor de opties.

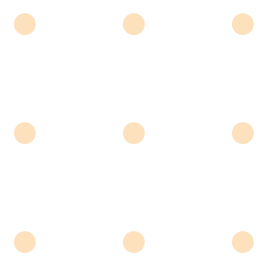
Het komt zeer vaak voor dat de prijs onderverdeeld is in meerdere, niet altijd goed vergelijkbare, componenten. In zo'n geval is het op de juiste wijze definiëren en uitvragen van de prijzen essentieel voor een goede aanbesteding. Ook de manier waarop de diverse prijsaanbiedingen zullen worden vergeleken – met andere woorden het beoordelingsmodel voor het prijscriterium – is dan van het allergrootste belang. Wanneer u voor een onhandig model kiest, kan de mogelijkheid ontstaan voor inschrijvers om strategisch en/of manipulatief in te schrijven, waarmee zij u en andere inschrijvers kunnen benadelen. In het bijzonder is het gebruik van relatieve formules daarbij zeer riskant.

Stel dat u bij een raamovereenkomst voor levering van rolstoelen (1) en rollators (2) twee prijzen vraagt, die met de formules $Score_1 = 40 \times L_1/P_1$ en $Score_2 = 40 \times L_2/P_2$ [L_1 = Laagste prijs rolstoelen, P_1 = geboden prijs rolstoelen, L_2 = Laagste prijs rollators, P_2 = geboden prijs rollators] omgerekend worden naar een puntenscore. In deze formules hangt het getal 40 samen met het gewicht dat u aan het Prijscriterium geeft. U kunt natuurlijk, afhankelijk van het aantal punten dat voor Kwaliteit wordt gegeven, andere getallen kiezen. Wanneer een inschrijver voor een van de twee prijzen 0 euro biedt, krijgen alle andere inschrijvers 0 punten voor dat onderdeel. Bijvoorbeeld kan de onderstaande situatie ontstaan.

Inschrijving	Prijs rolstoel (P_1)	Score 1	Prijs rollator (P_2)	Score 2	Totaalscore
A	€ 80	0	€ 60	0	0
B	€ 160	0	€ 0 = L_2	40	40
C	€ 0 = L_1	40	€ 200	0	40

Tabel 2

De tactiek van B en C is alleen mogelijk wanneer van te voren bekend is dat er zowel rolstoelen als rollators zullen worden aangeschaft onder de raamovereenkomst. Wanneer de afname van beide producten ongeveer gelijk is, is duidelijk dat A verreweg de goedkoopste aanbieding heeft gedaan, terwijl de opdracht hoogstwaarschijnlijk



naar B of C zal gaan (er worden ook nog punten voor kwaliteit gegeven). Wiskundig is aan te tonen dat ook wanneer er geen nulprijzen worden geboden de kans groot is dat de goedkoopste aanbieding niet de beste score krijgt. Veel beter is het om met een formule die uitgaat van een (geschatte) fictieve afname één totaalprijs uit te rekenen en die uitkomst om te rekenen met een geschikte formule.

Ook bij het gebruik van een fictieve totaalprijs dient u er op bedacht zijn dat een handige inschrijver in staat zou kunnen zijn om een (extreem) lage fictieve prijs te bieden, terwijl zijn werkelijke prijs hoger is dan de prijs van de concurrenten. Het is zelfs voorgekomen dat voor een opdracht met een waarde van vele miljoenen euro's de geboden fictieve prijs slechts 1 euro was. Die inschrijving werd overigens ongeldig verklaard omdat één van de prijscomponenten negatief was.¹ Een voorbeeld is het vragen van prijzen voor een pallet bakstenen en een pallet cement, waarbij die worden opgeteld in de verhouding 2 op 1:

Afname	Inschrijver A		Inschrijver B	
	Prijs per pallet	Gewogen prijs	Prijs per pallet	Gewogen prijs
Bakstenen	€ 200	€ 400	€ 150	€ 300
Cement	€ 50	€ 50	€ 150	€ 150
Totaal		€ 450		€ 450

Tabel 3

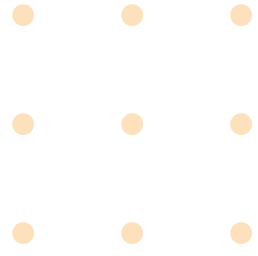
Wanneer de verhouding 2 pallets bakstenen op 1 pallet cement niet klopt, maar bijvoorbeeld 4 op 1 is in de praktijk, zal in feite A duurder zijn dan B (nl. € 850 voor A en € 750 voor B). Dus ook bij het gebruik van fictieve aantallen is manipulatie met prijzen niet altijd helemaal uit te sluiten. Dit probleem speelt met name in de bouw bij het hanteren van verrekenprijzen en bij raamovereenkomsten voor leveringen of diensten.

3.2 BEPALEN VAN DE GEWICHTEN OF WAARDEN

Als u een globale indeling van de (mogelijke) wensen heeft gemaakt, moet u bepalen hoe zwaar elke wens meetelt in het totaal. Een methode die u hierbij kunt toepassen is de wensen aan alle 'stakeholders' voor te leggen met een korte toelichting en hen te vragen hoe belangrijk zij elke wens vinden. Diverse methoden zijn hierbij mogelijk, zoals

- a) Elke stakeholder geeft voor elke wens een rapportcijfer (bijvoorbeeld uiteenlopend van 1 = totaal onbelangrijk tot 10 = uiterst belangrijk). Het gemiddelde cijfer per wens bepaalt dan het gewicht van de wens. Hierbij moet u wel rekening houden

¹ LJN: BD9873.



met het feit dat mensen niet geneigd zijn tot het geven van extreme rapportcijfers en dat door het middelen de gewichten vermoedelijk niet sterk uiteen zullen lopen, bijvoorbeeld (vrijwel) allemaal tussen 5 en 8 zullen liggen.

- b) Elke stakeholder verdeelt een bepaald aantal punten over de wensen. Bijvoorbeeld 40 punten worden als volgt verdeeld: wens 1 = 20 punten, wens 2 = 10 punten, wens 3 = 5 punten, wens 4 = 5 punten. Ook hier bepaalt het gemiddeld aantal punten het gewicht van elke wens. Als u in dit voorbeeld voor de prijs 60 punten geeft, krijgt u met deze methode op een gemakkelijke manier een onderverdeling van de gewichten van de subcriteria in 100 punten.
- c) Elke stakeholder plaatst de criteria in een rangorde van voorkeur. Door de individuele rangorden op te tellen, verkrijgt u een rangorde van gewichten. Op basis van die rangorde worden de gewichten bepaald.

Uit dit ‘onderzoek’ onder de stakeholders kan blijken dat sommige wensen zo belangrijk gevonden worden dat het eigenlijk niet acceptabel is wanneer de opdrachtnemer er niet volledig aan voldoet. In dat geval is het beter om de betreffende wens te herformuleren als een minimum eis en niet te gebruiken als een gunningscriterium. U moet zich namelijk realiseren dat het voldoen aan een wens niet verplicht is en het dus mogelijk is dat een bepaalde inschrijving ondanks het niet voldoen aan een of meer wensen toch de winnende inschrijving is.

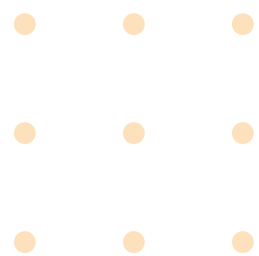
3.3 WIJZIGING VAN DE CRITERIA TIJDENS DE PROCEDURE

Het is uiteraard streng verboden om de criteria te wijzigen nadat de inschrijvingen zijn ingediend. Er wordt vaak gedacht dat ook het wijzigen van de criteria en/of het beoordelingsmodel in de nota van inlichtingen niet toegestaan is. Die mening berust echter op een verkeerde interpretatie van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU, in het bijzonder van het Wienstrom-arrest.² In die zaak was een gunningscriterium door de rechter onwettig verklaard nadat de offertes waren ingediend en beoordeeld. Onder die omstandigheden mag u natuurlijk niet de gunningsprocedure hervatten met weglating van het onwettige criterium. Alle inschrijvers hebben hun aanbieding immers mede gebaseerd op dat criterium. Voor een eerlijke vergelijking zullen nieuwe offertes moeten worden gevraagd op basis van herziene gunningscriteria, zodat een heraanbesteding onvermijdelijk is.

Wel mag u in de fase voorafgaand aan de inschrijving in de nota van inlichtingen in beginsel kleine foutjes herstellen en dingen verduidelijken. Of een wijziging van de gunningscriteria mogelijk is, kan getoetst worden aan een van de criteria van het Presstext-arrest.³ Zolang het niet gaat om een wezenlijke wijziging van de criteria

² HvJ EU 4 december 2003, C-448/01 (EVN & Wienstrom).

³ HvJ EU 19 juni 2008, C-454/06 (Presstext Nachrichtenagentur).



is dit in de fase voorafgaand aan de inschrijving toelaatbaar. Er is sprake van een wezenlijke wijziging wanneer de wijziging leidt tot een andere kring van gegadigden of wanneer de inhoud van de opdracht in belangrijke mate wordt veranderd. Bij een openbare procedure zal in dat geval een nieuwe aankondiging moeten worden geplaatst (met een nieuwe termijn voor indiening van de inschrijvingen) en een aangepaste offerteaanvraag moeten worden verstrekt aan potentiële inschrijvers. Dit heeft betrekkelijk weinig consequenties omdat er nog geen inschrijvingen zijn ingediend.

Bij een niet-openbare procedure echter zal in geval van een wezenlijke wijziging van reeds in de aankondiging gepubliceerde criteria opnieuw een selectie van geschikte gegadigden moeten plaatsvinden. Door de wijziging kan het immers zijn dat andere partijen die eerst geen belangstelling hadden of niet in staat waren in te schrijven zich nu wel aanmelden als gegadigde. Met name bij de niet-openbare procedure zal u zich dus bij elke voorgenomen aanpassing van de criteria en/of het beoordelingsmodel moeten afvragen of dit niet leidt tot een wezenlijke wijziging.

Een aanpassing van het beoordelingsmodel zal op zich sneller toelaatbaar zijn dan een aanpassing van de gunningscriteria. Immers verandert alleen de manier waarop de economisch meest voordelige inschrijving wordt bepaald. U dient zich wel te realiseren dat handige inschrijvers soms in de vragenronde u in een bepaalde richting proberen te sturen, ten koste van andere inschrijvers. De voorgestelde aanpassingen aan het beoordelingsmodel kunnen wel degelijk een verbetering inhouden en meer gelijke kansen voor iedereen in het leven roepen, maar een gezonde dosis argwaan is bij de beoordeling van wijzigingsvoorstellen van inschrijvers zeker aan te raden.

3.4 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Gebruik tabel 1 bij het vaststellen van criteria.
- Realiseer u dat bij het hanteren van een groot aantal wensen er een nivellerend effect op kan treden waardoor alle inschrijvers op ongeveer dezelfde score voor kwaliteit zullen uitkomen. Beperk daarom het aantal kwaliteitscriteria zoveel mogelijk.
- Maak onderscheid tussen kwaliteits-, prestatie- en prijscriteria.
- Besteed extra aandacht aan de prijscomponent als de prijs is opgebouwd uit diverse onderdelen.
- Voer altijd eerst een gevoeligheidsanalyse uit (zie hoofdstuk 5) alvorens de criteria en de puntentelling vast te leggen.
- Besteed de nodige aandacht aan het vaststellen van de werkelijke waarde van een criterium voor de organisatie.

HOE BEPAAL JE WIE

DE WINNAAR IS?

4

4.1 BEOORDELINGSMODELLEN

Het beoordelingsmodel hangt nauw samen met het EMVI-criterium. Tegenwoordig kunnen de offertes niet meer 'met de natte vinger' worden beoordeeld, maar zal er een of andere systematiek moeten worden toegepast die zo objectief mogelijk is. In de praktijk zijn vrijwel alle beoordelingsmodellen kwantitatief, d.w.z. met een of andere berekening wordt aan elke offerte één getal toegekend. De offerte met het hoogste getal (bij sommige modellen echter het laagste getal) is dan de economisch meest voordelige. Enkele voorkomende beoordelingsmodellen zijn:

- 1) Het puntenmodel of gewogen factor methode.
- 2) De methode van Gunnen op Waarde.
- 3) De formule $S = P/K$ (Value for money).
- 4) Rangordesystemen.
- 5) Methoden als de Canadese methode.

Deze methoden worden hieronder achtereenvolgens besproken, waarbij methoden 4 en 5 nadrukkelijk afgeraden worden. De keuze voor een bepaalde methode is belangrijk omdat deze in belangrijke mate het resultaat van de aanbesteding bepaalt.

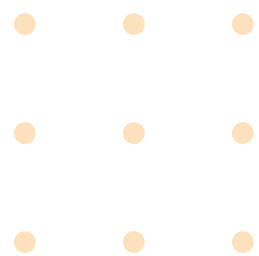
Puntensysteem of gewogen factor methode

De in Nederland meest gebruikte methode is het systeem waarbij aan elk criterium een bepaald aantal punten wordt toegekend en elk criterium een bepaald gewicht heeft. Een voorbeeld staat in tabel 4.

Criterion	Te behalen punten	Gewicht	Maximum
Prijs	100	60%	60
Kwaliteit	100	30%	30
Plan van Aanpak	100	10%	10
Totaal			100

Tabel 4

Met behulp van tabel 4 kan de score van een inschrijver berekend worden, nadat per criterium bepaald is hoeveel punten hij op dat criterium scoort. Een voorbeeld met



twee inschrijvers A en B staat in de onderstaande tabel.

		Inschrijver A		Inschrijver B	
Criterium	Gewicht	Punten	Score	Punten	Score
Prijs	60%	50	30	60	36
Kwaliteit	30%	80	24	60	18
Plan van Aanpak	10%	60	6	40	4
Totaalscore			60		58

Tabel 5

A heeft 50 punten voor Prijs gekregen en omdat dit criterium gewicht 60% heeft, wordt dit omgerekend naar een score van $50 \times 60\% = 30$ punten, enz. Het EMVI-criterium wordt als volgt toegepast: de economisch meest voordelige inschrijving is de inschrijving met de hoogste totaalscore (dus A in dit voorbeeld).

Bij de methode van tabel 4 zijn soms de maximale puntenaantallen per criterium verschillend. Dat heeft uiteraard grote invloed op de daadwerkelijke gewichten. Zie onderstaande tabel voor een voorbeeld.

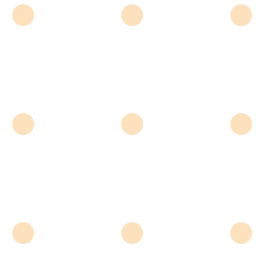
Criterium	Te behalen punten	Gewicht	Maximum
Prijs	50	60%	30
Kwaliteit	60	30%	18
Plan van Aanpak	20	10%	2
Totaal			50

Tabel 6

Niet zelden vermeldt de aanbestedende dienst in de aankondiging dat de gewichten 60%, 30% en 10% zijn, terwijl hij een tabel als tabel 6 hanteert waarbij die gewichten heel anders zijn. Een dergelijke aanpak wordt beslist afgeraden. De getallen 30, 18 en 2 geven veel beter de werkelijke gewichten weer in dit voorbeeld. Over die werkelijke gewichten is nog veel meer te zeggen, maar daarover in hoofdstuk 5 meer.

Gunnen op waarde

De term 'gunnen op waarde' wordt in twee betekenissen gebruikt. De eerste betekenis is niets anders dan het hanteren van EMVI, waarbij immers niet alleen naar de prijs, maar ook naar de (meer)waarde wordt gekeken. In de tweede betekenis staat dit begrip voor een beoordelingsmethodiek waarbij alle kwaliteitsaspecten in euro's



worden gewaardeerd. In het boek *“Gunnen op waarde: hoe doe je dat?”*⁴ wordt die methode uitvoerig beschreven. Het boek is geschreven als handleiding voor bouwopdrachten, maar de beschreven methode is in veel gevallen ook geschikt voor aanbestedingen van leveringen en diensten.

De methode werkt als volgt. Alle kwaliteitscriteria worden beoordeeld met een rapportcijfer, waarna de behaalde rapportcijfers met een formule omgerekend worden tot een bedrag, de kwaliteitswaarde KW. Meestal wordt hierbij een lineaire formule gebruikt, bijvoorbeeld:

- 1) Rapportcijfers tussen 0 en 10 en $KW = \text{rapportcijfer}/10 \times \text{Maximum}$
- 2) Rapportcijfers tussen 2 en 10 en $KW = (\text{rapportcijfer} - 6)/4 \times \text{Maximum}$
- 3) Rapportcijfer tussen 0 (of 1) en 10 en $KW = (\text{rapportcijfer} - 6)/4 \times \text{Maximum}$, waarbij elke inschrijving die een rapportcijfer lager dan 6 krijgt ongeldig wordt verklaard.

De derde methode wordt niet aanbevolen,⁵ methoden 1 en 2 zijn wiskundig identiek. Een mogelijk nadeel van methode 2 is dat de kwaliteitswaarde negatief kan zijn.

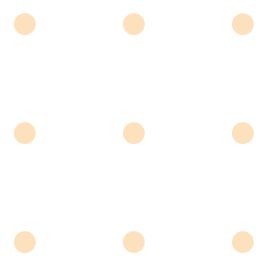
Het is gebruikelijk dat u per kwaliteitscriterium (per wens) een afzonderlijke kwaliteitswaarde berekent en alle toegekende kwaliteitswaarden vervolgens optelt. Na berekening van de (totale) kwaliteitswaarde wordt deze afgetrokken van de geboden prijs met als uitkomst een fictieve prijs. Voor het werkelijk te betalen factuurbedrag heeft deze uitkomst geen betekenis. De opdracht wordt vervolgens gegund aan de inschrijver met de laagste fictieve prijs. Die fictieve prijs wordt alleen gehanteerd voor het gunningscriterium.

Er is wiskundig geen verschil met de puntenmethode waarbij de prijs met een absolute formule wordt omgerekend naar een puntenaantal. Maar mensen zijn geen rekenmachines: zij hebben meer gevoel bij een uitkomst in euro's dan bij een uitkomst die bestaat uit een nietszeggende puntenscore. Het is met deze methode ook gemakkelijker inzichtelijk te maken wat het belang van de kwaliteitscriteria is. Met het onderstaande voorbeeld kan dit geïllustreerd worden.

Stel dat er twee criteria zijn: prijs en plan van aanpak. De geraamde prijs is 10 miljoen euro en de maximale kwaliteitswaarde toe te kennen voor het plan van aanpak is 1 miljoen euro. Het rapportcijfer voor het plan van aanpak loopt uiteen van 0 tot 10 en de omrekenformule naar kwaliteitswaarde is lineair. In de onderstaande tabel worden de inschrijvingen van A en B vergeleken.

⁴ Diverse auteurs, uitgave van CROW, Ede, 2007, www.crow.nl.

⁵ Er is geen bezwaar tegen de derde methode wanneer de rapportcijfers altijd tussen 6 en 10 liggen en er dus geen inschrijvingen ongeldig verklaard worden op grond van een slechte beoordeling bij een of meer wensen.



Inschrijving	Prijs	Rapportcijfer voor plan van aanpak	Kwaliteitswaarde	Fictieve prijs
A	€ 9.800.000	5	€ 500.000	€ 9.300.000
B	€ 10.000.000	8	€ 800.000	€ 9.200.000

Tabel 7

B is dus de winnende inschrijving. In het genoemde boek wordt in geval van een rapportcijfer kleiner dan 6 de inschrijving terzijde gelegd en wordt de kwaliteitswaarde berekend door uit te gaan van een waarde van 0 euro in het geval van het cijfer 6 en de maximale waarde in het geval van het cijfer 10. Het is echter niet aan te raden om een inschrijving met een rapportcijfer van minder dan 6 terzijde te leggen, omdat het de normale tweedeling in eisen en wensen doorbreekt. Het is verreweg het beste uit te gaan van een aantal (minimum)eisen en alle inschrijvingen die niet voldoen aan die eisen terzijde te leggen. Alles wat vervolgens uitgaat boven de minimumeisen is een meerwaarde waarvoor punten gegeven worden. Het is ook mogelijk om aan scores lager dan een 6 een negatieve waarde te koppelen. Dit betekent een fictieve bijtelling. Bij een 4 wordt bijvoorbeeld 50% van de waarde van het criterium fictief opgeteld bij de inschrijfprijs. Rijkswaterstaat past deze methode toe.

Er zal snel sprake zijn van een risico op willekeur wanneer inschrijvingen met een rapportcijfer beneden de 6 terzijde gelegd worden, met name wanneer het rapportcijfer vlak bij de 6 ligt. Wanneer een inschrijver bijvoorbeeld een afwijzingsbrief krijgt omdat hij een rapportcijfer 5,8 heeft gehaald, terwijl hij met een 6 de laagste fictieve prijs zou hebben geboden, is de kans erg groot dat deze zal protesteren (en wellicht ook zal procederen). Hoewel een zekere mate van subjectiviteit bij de kwaliteitsbeoordeling aanvaardbaar wordt geacht, is het risico van willekeur wel erg groot wanneer de uitkomst vlak bij 6 ligt en dit zulke grote consequenties kan hebben.

Uit het voorbeeld blijkt dat de aanbestedende dienst bereid is ten hoogste 1 miljoen euro extra te betalen voor een perfect plan van aanpak, in vergelijking met een uiterst slecht plan van aanpak. Bij de bepaling van de hoogte van dat bedrag heeft de aanbestedende dienst grote beleidsvrijheid, zolang het bedrag van de maximale kwaliteitswaarde maar niet disproportioneel is. Hiervoor zijn geen duidelijke richtlijnen te geven omdat dit te zeer afhangt van de inhoud van de opdracht.⁶ Het is niet mogelijk om bij gunnen op waarde de gewichten in percentages uit te drukken. De laatste jaren vermelden aanbestedende diensten die gunnen op waarde hanteren wel de waarde in euro's van alle kwalitatieve criteria direct in de aankondiging.

⁶ Een heel voorzichtige vuistregel zou kunnen zijn dat de kwaliteitswaarde tussen 10% en 50% van de geraamde waarde van de opdracht zou moeten liggen.

Prijs/kwaliteit verhouding of Value for money

De formule $S = P/K$ wordt veel gebruikt door instellingen van de Europese Unie. Het is de formule die letterlijk doet wat volgens de overwegingen van de Richtlijn de bedoeling is: het bepalen van de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding. De methode wordt ook wel 'value for money' genoemd: wie biedt (relatief) de meeste waarde voor het geld? In allerlei situaties kan de methode goed toepasbaar zijn.

Bedenk dat bij deze methode de verwachte spreiding van de scores voor K essentieel is voor het gewicht van kwaliteit. Wanneer de scores voor K uiteenlopen van 10 tot 40 betekent dit dat u bereid bent voor de beste oplossing 300% meer te betalen dan voor de goedkoopste oplossing. Lopen de scores voor K uiteen van 80 tot 100, dan betaalt u voor de beste oplossing hoogstens 25% meer dan voor de goedkoopste oplossing. Dit is te zien in de onderstaande twee tabellen.

Inschrijving	K	P	P/K
A	10	€ 100	10
B	40	€ 399	9,975

Tabel 8

Inschrijving	K	P	P/K
A	80	€ 100	1,25
B	100	€ 124	1,24

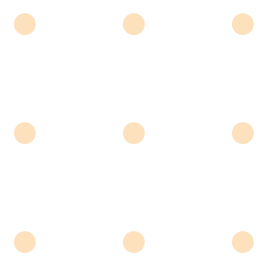
Tabel 9

In beide gevallen wint B de aanbesteding, want bij deze beoordelingsmethode wint de inschrijver met de laagste uitkomst.⁷

De methode kan het beste als volgt gebruikt worden. Zorg ervoor dat de maximale score voor K 100 punten bedraagt. Kies nu een geschikte ondergrens, afhankelijk van wat u bereid bent extra te betalen voor de maximale kwaliteit. Is die ondergrens bijvoorbeeld 80, dan betaalt u voor de beste oplossing hoogstens 25% meer dan voor de goedkoopste oplossing. Bij een ondergrens van 50 betaalt u hoogstens 100% meer voor de beste oplossing dan voor de goedkoopste oplossing.

Die grenzen kunnen als volgt worden vastgelegd. Geef voor elke wens een bepaalde puntenscore en gewicht en leg de minimumscore en maximumscore en het gewicht

⁷ Men kan ook de formule $S = K/P$ gebruiken, in welk geval de inschrijving met de hoogste uitkomst wint. In dit geval moet het verboden worden dat $P=0$ geboden wordt, zoals bij de formule $S = P/K$ een score van $K=0$ niet mag kunnen voorkomen.



van elke wens vast. Daarmee kunt u de totale minimumscore en maximumscore berekenen. Met een eerstegraadsformule is deze om te rekenen naar scores tussen bijvoorbeeld 80 en 100. Er zijn bijvoorbeeld drie wensen met gewichten 50%, 30% en 20% en bij elke wens een score tussen 1 en 5 punten. De minimale score is dan $1 \times 50 + 1 \times 30 + 1 \times 20 = 100$ en de maximale score is $5 \times 50 + 5 \times 30 + 5 \times 20 = 500$. We noemen de oorspronkelijk behaalde score K en de score waarnaar deze wordt omgerekend K' . De omrekening van een score K naar een score K' gaat met de formule $K' = 80 + (100 - 80) \times (K - 100)/(500 - 100)$

K' ligt dan altijd tussen 80 en 100. Deze score wordt gebruikt in de formule $S = P/K'$.

Bedenk wel dat als u de scores op deze manier omrekent, de theoretische scores wel tussen 80 en 100 zullen liggen, maar dat in de praktijk hoogst zelden de slechtste aanbieder 80 punten scoort en de beste aanbieder 100 punten. Het ligt meer voor de hand dat de scores zullen uiteenlopen van bijvoorbeeld 90 tot 95, waarmee het gewicht van kwaliteit aanzienlijk lager uitkomt. Als vuistregel kan – afhankelijk van de wijze waarop K gescoord wordt – het beste 60 als ondergrens gehanteerd worden met 100 als bovengrens.

Rangordesysteem of ordinale methode

Er zijn vele systemen die gebaseerd zijn op de rangorde bij de criteria. In België bijvoorbeeld wordt de ARGUS-methode wel eens gebruikt, een methode die gebaseerd is op onderlinge vergelijking en rangordes. Groot nadeel van rangordesystemen is dat zij geen economische vergelijking maken. Dat is onmiddellijk duidelijk bij het prijs criterium: met prijzen van 1000, 1001 en 5000 is de rangorde 1, 2, 3 terwijl het verschil tussen nr. 1 en 2 verwaarloosbaar is in vergelijking met nr. 3. De Nederlandse rechter heeft ooit geoordeeld dat een rangordesysteem bij de gunning ondeugdelijk is. Afgezien van zeer uitzonderlijke situaties worden beoordelingsmodellen die gebaseerd zijn op de rangorde sterk ontraden.

Canadese methode

Bij de Canadese methode wordt eerst de gemiddelde prijs berekend van alle offertes, worden vervolgens de offertes met een prijs boven het gemiddelde verwijderd en van de overgebleven offertes degene gekozen met de hoogste kwaliteit. Leuk bedacht en misschien onder bepaalde omstandigheden bruikbaar, maar de methode is hoogstwaarschijnlijk in strijd met het Europese aanbestedingsrecht. Een nadeel van de Canadese methode is dat (zoals bij alle systemen met relatieve beoordeling van prijs) het mogelijk is de uitkomst te manipuleren met een handlanger die ofwel met een extreem hoge prijs ofwel met een extreem lage prijs het gemiddelde in een bepaalde richting duwt. Omdat men zeker weet dat hij de opdracht niet krijgt met een lage kwaliteit of met een hoge prijs, kan een handlanger dit zonder enig risico doen.

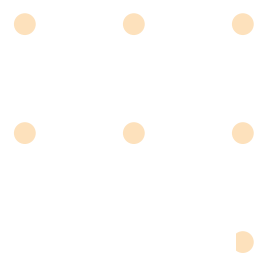
4.2 BEOORDELINGSPROCES

Relatieve of absolute beoordeling

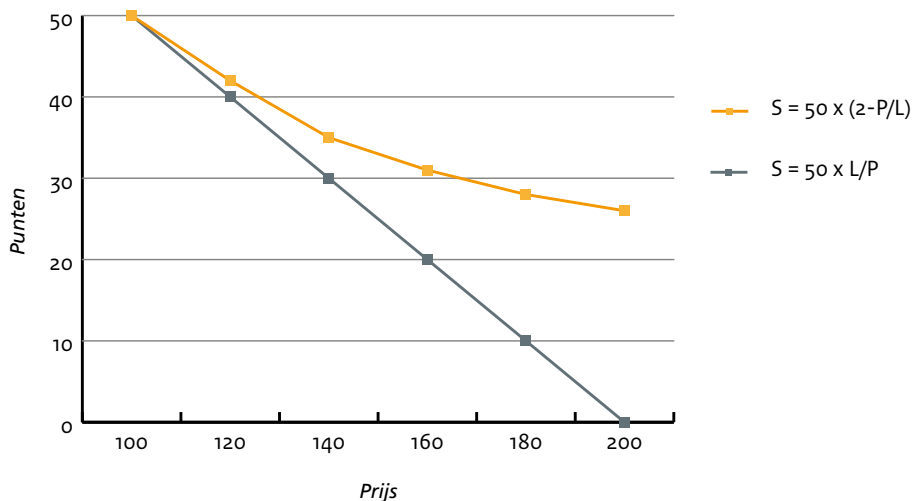
Bij een relatieve beoordeling is de score van een inschrijving bij een prijs of een wens afhankelijk van een andere inschrijving. Meestal wordt gescoord ten opzichte van de beste inschrijving bij die prijs of wens. Bijvoorbeeld $\text{Score} = 40 \times L/P$, de score voor prijs wordt berekend door de laagste prijs te delen door de geboden prijs. *Om diverse redenen wordt een dergelijke methodiek nadrukkelijk afgeraden.* Een belangrijke reden is dat bij dergelijke formules de rangorde tussen twee inschrijvingen A en B afhankelijk kan zijn van een derde inschrijving C. Bij gebruik van absolute scores wordt de inschrijving van A niet vergeleken met andere inschrijvingen en zijn de scores die A krijgt niet afhankelijk van anderen. Een voorbeeld van een absolute score: Inschrijvers moeten een uitvoeringsduur van de opdracht van maximaal 18 maanden bieden en krijgen meer punten naarmate de geboden uitvoeringsduur korter is. Met de formule $\text{Score} = 10 \times (18 - \text{geboden uitvoeringsduur})$ worden absolute scores berekend. In deze formule wordt immers geen rekening gehouden met de kortste (of de langste) geboden uitvoeringsduur.

Relatieve formules en relatieve beoordelingen worden nog steeds heel veel gebruikt. Daarom wordt er hier veel aandacht aan geschonken. Wie al overtuigd is dat relatieve scores nooit gebruikt moeten worden, kan deze paragraaf overslaan.

Een veel gebruikte relatieve formule ziet er uit als $\text{Score} = 50 \times L/P$, waarbij L de laagste geboden prijs is en P de prijs waarvan de score wordt uitgerekend. Wie de laagste prijs geboden heeft, krijgt 50 punten en wie bijvoorbeeld een 2 keer zo hoge prijs geboden heeft, krijgt 25 punten. Een andere veel gebruikte relatieve formule is $\text{Score} = 50 \times (2 - P/L)$ waaraan meestal wordt toegevoegd dat de uitkomst 0 is wanneer P meer dan 2 keer zo groot is als L. Het verschil tussen beide formules wordt duidelijk uit de bijbehorende grafieken. In onderstaande figuur zijn de grafieken van de twee genoemde relatieve formules getekend.



Laagste prijs L = 100



Grafiek 1

Als u goed naar de grafieken kijkt, kunt u zien dat het gewicht van Prijs met de formule $S = 50 \times L/P$ veel lager is dan met de formule $S = 50 \times (2 - P/L)$. Bij deze laatste formule kan Prijs tot ca. 2 keer zo zwaar tellen. De keuze van de formule is dus minstens zo belangrijk voor het gewicht als de keuze van het percentage.

Er zijn talloze andere formules, waarbij niet alleen de laagste prijs een rol speelt maar soms mede rekening wordt gehouden met de hoogste prijs of met de gemiddelde prijs. Al die relatieve formules hebben grote nadelen:

- 1) Niet de aanbestedende dienst, maar de markt bepaalt het gewicht van het prijscriterium.
- 2) Er is een risico op een rangordeparadox.
- 3) Het is mogelijk de aanbesteding te manipuleren.

Rangordeparadox

Stel dat de relatieve formule $\text{Score} = 50 \times L/P$ wordt gebruikt, dan is de volgende uitkomst mogelijk:

Inschrijving	Prijs	Score voor prijs	Kwaliteit	Totaal
A	€ 40	50	14	64
B	€ 80	25	40	65
C	€ 100	20	46	66

Tabel 10

Volgens deze tabel is C de winnaar. Wanneer de inschrijving van A echter niet wordt meegeteld, bijvoorbeeld omdat na zorgvuldig onderzoek blijkt dat deze ongeldig is, wordt de uitkomst als volgt:

Inschrijving	Prijs	Score voor prijs	Kwaliteit	Totaal
B	€ 80	50	40	90
C	€ 100	40	46	86

Tabel 11

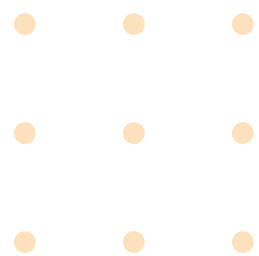
Nu is ineens B de winnaar! De rangorde tussen B en C blijkt dus afhankelijk te zijn van de geldigheid van de inschrijving van A, terwijl die inschrijving in feite geen rol zou mogen spelen omdat deze nooit de winnende inschrijving kan zijn.

Omdat (bijvoorbeeld) de laagste prijs een rol speelt bij de berekening van de scores, is het mogelijk dat een inschrijver de uitkomst van de aanbesteding kan manipuleren, en wel op twee manieren:

- 1) Een inschrijver die een hoge prijs vraagt, kan een handlanger vragen een extreem lage prijs (en navenant lage kwaliteit) te bieden om het gewicht van het prijs criterium te verlagen.
- 2) Door zelf een zeer lage prijs te bieden, verlaagt de inschrijver de scores van alle andere inschrijvers.

Absolute formules

De rangordeparadox is te voorkomen door gebruik te maken van absolute scores of van de methode gunnen op waarde. Bij absolute scores kan een nadeel zijn dat niet uitgesloten is dat alle scores negatief zijn. Dit zal alleen gebeuren wanneer de geboden prijzen veel hoger zijn dan verwacht. Gebruikt u bijvoorbeeld de formule $S = 50 - P/100$, dan is het uitgangspunt vermoedelijk dat u aanneemt dat de prijzen lager dan 5000 zullen zijn. Blijken na de inschrijving echter alle prijzen hoger dan 5000 te zijn, dan zijn alle uitkomsten negatief. Met de formule $S = 50 - P/100 + L/100$ wordt bereikt dat de score voor de laagste prijs gelijk wordt aan 50 punten, zodat niet alle scores negatief zijn. Dit is strikt genomen wel een relatieve formule, maar deze kan toch geen rangordeparadox veroorzaken omdat het verschil tussen de scores van twee inschrijvers niet afhankelijk is van de laagste prijs.



Een logaritmische formule

Heeft u geen enkel idee welke prijzen geboden zullen worden, dan is de volgende formule een mogelijkheid: $S = 50 - 50 \times \log(P/L) / \log 2$

Ook bij deze formule is de uitkomst 50 punten voor de laagste prijs. Wanneer $P = 2 \times L$, is de uitkomst 0 punten. Voor nog grotere waarden van P wordt de uitkomst negatief. Wanneer er enigszins 'normale' prijzen worden geboden, zal dit niet voorkomen, alleen wanneer een inschrijver een extreem lage prijs (of een extreem hoge prijs) biedt, zijn negatieve uitkomsten mogelijk. Wil u dat tot $P = 3 \times L$ de scores positief zijn, dan verandert u $\log 2$ in $\log 3$ in de formule. Met de logaritmische formule is het verschil tussen de scores van twee inschrijvingen niet afhankelijk van de laagste prijs. Alleen de onderlinge verhouding van de in die twee inschrijvingen geboden prijzen is relevant voor de rangorde en die verhouding verandert niet wanneer de laagste prijs verandert.

Interessant is dat uit empirisch onderzoek in Italië is gebleken dat bij gebruik van absolute scores er lagere prijzen worden geboden. In Portugal heeft de wetgever het gebruik van relatieve scores verboden. Ook in Nederland is gepleit voor een wettelijk verbod. Rijkswaterstaat heeft als beleidslijn dat geen relatieve scores worden gebruikt.

Beoordelingsproces van de kwaliteit

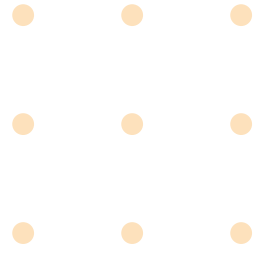
Waar de beoordeling van het prijscriterium meestal leidt tot rekenen met formules, is bij de beoordeling van kwaliteitscriteria het gebruik van getallen op zich niet voor de hand liggend. Maar zonder getallen is het vrijwel onmogelijk om op objectieve wijze een uitkomst te bepalen. Zie onderstaand voorbeeld van een aanbesteding voor de aankoop van een computerprogramma.

Inschrijving	Functionaliteit	Gebruiksvriendelijkheid	Prijs
A	Zeer goed	Matig	€ 1000
B	Goed	Goed	€ 1200
C	Goed	Zeer goed	€ 1300

Tabel 12

Zoals meestal het geval is, is er niet één inschrijving die op voorhand de beste is. Voor elk van de drie aanbiedingen is wel iets te zeggen, maar vooraf valt niet vast te leggen hoe op synthetische wijze op grond van dit soort beoordelingen de beste inschrijving gekozen zal worden. Met wiskundige formules is dat wel mogelijk. Het is duidelijk dat de Richtlijn niet uitgaat van een kwalitatief beoordelingsmodel omdat het gebruik van gewichten daarbij niet mogelijk is.

Kortom, hoe belangrijk het ook is om in normale taal uitdrukking te geven aan de



waardering voor een offerte, u ontkomt er niet aan om op een of andere manier die waardering uiteindelijk uit te drukken in een getal. Dat proces zal op een of andere eerlijke, zo objectief mogelijke, wijze moeten worden uitgevoerd. Hierbij kunnen de volgende adviezen gegeven worden:

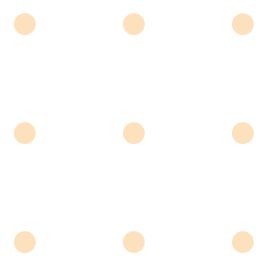
- 1) Leg van te voren de schaal waarop de beoordelingen worden uitgedrukt vast.
- 2) Geef de beoordelaars een duidelijke instructie mee, bij voorkeur in de vorm van een beoordelingsprotocol.
- 3) Zorg dat elke beoordelaar alleen betrokken wordt bij aspecten van de opdracht waarvoor hij voldoende deskundigheid heeft.
- 4) Bouw waarborgen in voor het geven van een onafhankelijk oordeel (de meest effectieve is het anoniem laten geven van beoordelingen).
- 5) Bepaal van te voren hoe de individuele beoordelingen worden samengevoegd: door berekenen van het gemiddelde of door een bespreking waarbij in consensus tot één cijfer gekomen wordt.
- 6) Laat elke beoordelaar elk cijfer dat hij geeft toelichten. Met behulp van die toelichtingen kan de motivering aan de afgewezen inschrijvers opgesteld worden.
- 7) Pas bij voorkeur geen relatieve beoordeling toe, zeker niet in de vorm van een rangordesysteem.
- 8) Gebruik geen criteria bij de beoordeling die niet vooraf bekend gemaakt zijn.
- 9) Bedenk dat als er een groot aantal beoordelaars zijn, er een nivellerend effect kan optreden, waardoor de totaalscores dichter bij elkaar liggen dan u op het eerste gezicht had verwacht.

Wanneer u kiest voor de schaal van rapportcijfers (uiteenlopend van 1 = zeer slecht tot 10 = uitmuntend), houd dan rekening met psychologische effecten. Als u op school heel goed presteerde, vindt u misschien een 8 een heel gewoon cijfer, terwijl dit voor een ander een zeer hoog cijfer is. Wanneer u consequent bent en bij elk cijfer dat u geeft alle inschrijvingen beoordeelt, dan zijn de gevolgen hiervan wel acceptabel. Het gebruiken van een schaal van 1 tot 5 is een alternatief dat zeker het overwegen waard is.⁸ Bepaal ook van tevoren of het geven van halve punten (of zelfs decimale getallen) toegestaan is.

Hoewel sommigen het consensusmodel aanbevelen, is er veel te zeggen voor het berekenen van het gemiddelde van alle beoordelingen. Leg wel van tevoren precies vast hoe die berekening precies wordt uitgevoerd (met inbegrip voor de toe te passen regel voor afronding en dergelijke). Nadeel van de consensusmethode is dat bij een vergadering het kan gebeuren dat bepaalde personen een grote invloed op het eindresultaat hebben, terwijl die personen niet altijd het meest deskundige oordeel hebben. De uitkomst zal dan niet altijd betrouwbaar zijn en al helemaal niet reproduceerbaar.

Hoewel sommige rechters menen dat relatieve beoordeling (het onderling vergelijken

⁸ Men ziet ook wel de schaal -2, -1, 0, +1, +2 die op hetzelfde neerkomt als de schaal 1, 2, 3, 4, 5.



van offertes) onvermijdelijk is, kan wel degelijk gekozen worden voor een absoluut beoordelingsmodel. Dat is meestal niet moeilijk wanneer het gaat om kwantitatieve gegevens die beoordeeld moeten worden. Neem bijvoorbeeld het criterium: *de uitvoeringsduur is maximaal 18 maanden, hoe korter hoe beter*. Met de formule $\text{Score} = 18 - \text{uitvoeringsduur}$ wordt volkomen objectief een absolute beoordeling gegeven.⁹ Maar ook bij 'zachte' criteria is het wel degelijk mogelijk om elke offerte op zijn eigen merites te beoordelen, zonder vergelijking met de andere offertes. Een goed beoordelingsprotocol met een opsomming van de aspecten waaraan de offertes getoetst worden kan hierbij helpen. Hou er rekening mee dat wanneer die aspecten niet allemaal even zwaar wegen, in beginsel de onderlinge gewichten vooraf bekend gemaakt moeten worden. Ook de aspecten die een rol spelen bij de beoordeling kunnen het beste vooraf bekend gemaakt worden.

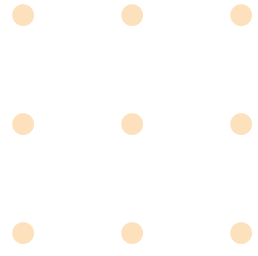
Een en ander gaat niet zo ver dat alles helemaal 'voorgekauwd' moet worden en de inschrijvers vooraf in detail precies verteld moet worden hoe zij de maximale score kunnen behalen. Een zekere mate van inventiviteit en creativiteit kan van inschrijvers verwacht worden. Het lastige is te bepalen waar de grenzen liggen. Gelukkig voor de aanbestedende diensten komt het zelden voor dat de rechter vindt dat die grenzen overschreden zijn. Alleen wanneer de aanbestedende dienst overduidelijk naar willekeur heeft gehandeld, loopt hij het risico te worden veroordeeld.

Tot slot een enkel woord over de wetten van de statistiek. Wanneer u bij twee offertes een groot aantal cijfers geeft, dan is de kans groot dat de offertes gemiddeld op bijna hetzelfde getal uitkomen. Beoordeelt u 3 vragen op een schaal van 1 tot 5, dan zal de uitkomst meestal ergens tussen 6 en 12 punten uitkomen. Bij 30 vragen is volgens de statistiek een vergelijkbaar interval 80 tot 100 punten, zodat het verschil tussen de scores relatief kleiner is. Worden de offertes dus op een groot aantal punten beoordeeld en worden die beoordelingen opgeteld (of gemiddeld) dan is de kans zeer groot dat de uitkomsten dicht bij elkaar liggen. Het daadwerkelijke gewicht van kwaliteit is dan veel kleiner dan u misschien zou denken.

Synthese van prijs en kwaliteit

Hof van Justitie EU heeft in het bekende Wienstrom-arrest bepaald dat de aanbestedende dienst in beginsel vrij is de criteria en ook de gewichten naar eigen keuze vast te stellen, mits dit niet tot een onvoorwaardelijke keuzevrijheid leidt en *"op voorwaarde dat het mogelijk is de gehanteerde criteria op synthetische wijze te beoordelen ter bepaling van de economisch voordeligste aanbidding."* Die 'synthetische wijze' is voor velen een raadselachtige voorwaarde. Hiermee wordt echter niets anders

⁹ Overigens moet men bij dit criterium wel waarborgen inbouwen tegen het doen van irreële opgaven. Het is wel eens voorgekomen dat een aannemer een uitvoeringsduur van 1 dag bood voor de bouw van een viaduct.



bedoeld dan wat in tabel 4 is uitgedrukt: de punten voor de criteria worden gecombineerd met de gewichten en opgeteld (synthese = samenvoeging van ongelijksoortige zaken zodat er iets nieuws uit ontstaat). Kwaliteit en prijs worden samengevoegd tot een geheel, waarmee de EMVI wordt bepaald. Dat samenvoegen gaat heel gemakkelijk wanneer aan beide elementen een getal wordt toegekend: met bijvoorbeeld een optelling is de synthese dan volbracht. Maar er zijn natuurlijk andere synthetische methoden mogelijk, zoals gunnen op waarde en value for money. Methoden die geen samenvoeging van prijs en kwaliteit behelzen, kunnen op grond van het Wienstroöm-arrest ontoelaatbaar verklaard worden door de rechter.

4.3 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Selecteer bewust het beoordelingssysteem, bij voorkeur het puntensysteem met absolute scores of gunnen op waarde.
- Gunnen op waarde geeft meer gevoel voor de (extra) bedragen die u overhebt of reserveert voor kwaliteit.
- Beoordeel met name de prijs absoluut, bij voorkeur met een vast aantal punten per euro.
- Overweeg de mogelijkheid om minimumprijzen voor te schrijven om te voorkomen dat 'prijsvechters' met bodemprijzen en zeer lage kwaliteit de aanbesteding winnen.
- Laat prijs en kwaliteit gescheiden indienen en maak vooraf een protocol dat ervoor zorgt dat de prijzen pas bekend worden nadat de beoordeling van alle wensen heeft plaatsgevonden.
- Leg het beoordelingsprotocol vast voordat de inschrijvingen zijn ingediend.
- Bedenk dat een offerte nooit terzijde mag worden gelegd omdat er niet wordt voldaan aan een wens, tenzij uit het antwoord op de wens blijkt dat niet wordt voldaan aan een eis die ondubbelzinnig in de offerteaanvraag is vermeld.

GEVOELIGHEIDS-ANALYSE

5

5.1 BELANG VAN GEVOELIGHEIDSANALYSES

Inschrijvers laten zich in belangrijke mate leiden door rationele motieven. Een inschrijver zal vrijwel altijd eerst kijken aan welke wensen zonder veel moeite kan worden voldaan en wat dat oplevert. Neem het onderstaande voorbeeld, waarin voor het gemak uitgegaan wordt van wensen met een ja/nee karakter.

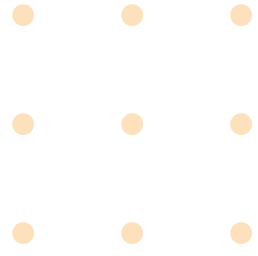
Wens	Kosten	Opbrengst
A	€ 1000	5
B	€ 200	4
C	€ 1800	6
D	€ 2500	10

Tabel 13

Als een inschrijver voldoet aan wens A kost dit 1000 euro en levert dit 5 punten op, niet voldoen aan wens A levert (uiteraard) 0 punten op. Iedereen zal onmiddellijk inzien dat voldoen aan wens B het aantrekkelijkst is, omdat dit relatief weinig kost en veel opbrengt. Met een kosten/baten berekening is te zien dat de volgorde van aantrekkelijkheid in bovenstaande tabel moet zijn B, A, D, C.

Het is belangrijk dat u van te voren met dit soort berekeningen een analyse uitvoert op de gunningscriteria om te kijken of de gewichten proportioneel zijn. Is het gewicht van een criterium te laag, dan zal niemand aan het criterium voldoen, omdat dat te weinig oplevert. Is daarentegen het gewicht van een criterium te hoog, dan zal iedereen (volledig) aan dat criterium voldoen, zodat het geen onderscheidende waarde heeft. Het criterium fungeert dan in feite als een eis en niet als een wens.

Het werkelijke gewicht van de subcriteria kan worden geschat met behulp van een gevoeligheidsanalyse. Hierbij rekent u – bijvoorbeeld met een excelsheet – een aantal mogelijke scenario's uit. Daarbij is vooral van belang te schatten hoe groot de invloed op de prijs is van het voldoen aan bepaalde wensen. Voor de gunning spelen alleen de wensen een rol die enige invloed op de prijs hebben. Blijkt nu uit de gevoeligheidsana-



lyse bijvoorbeeld dat de scores voor prijs tussen 350 en 400 zullen liggen en de scores voor kwaliteit tussen 400 en 500, dan is - wanneer deze scores volgens het beoordelingsmodel opgeteld moeten worden – het werkelijke gewicht van kwaliteit ongeveer twee keer zo groot als het werkelijke gewicht van prijs. Onder die omstandigheden is de kans reëel dat de aanbesteding wordt gewonnen door een inschrijver die meer dan de minimale kwaliteit aanbiedt.

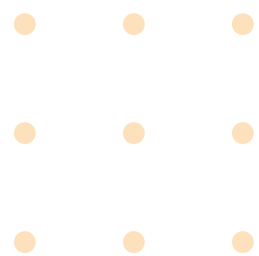
In de jurisprudentie wordt wel eens (ten onrechte) waarde gehecht aan de absolute hoogte van het gewicht. Zo kwam in het Wienstrom-arrest de vraag aan de orde of 45% niet een te hoog gewicht is voor een milieucriterium. Het Hof van Justitie realiseerde zich niet dat de vraag zinloos is en antwoordde dat de aanbestedende dienst vrij is het gewicht zelf vast te stellen.

Een van de belangrijkste taken van de aanbestedende dienst is vooraf de gewichten en de formules voor prijs en kwaliteit op de juiste wijze uitbalanceren. Het is verboden om na ontvangst van de offertes die gewichten en formules nog aan te passen. Het uitbalanceren kan vooral lastig zijn wanneer u geen idee heeft van de prijzen die geboden zullen worden en de scores die op de andere criteria behaald zullen worden. Toch is het ook dan verstandig om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, opdat u in ieder geval in de buurt van redelijke wegingen uitkomt.

Een zorgvuldige gevoeligheidsanalyse kan aan het licht brengen dat er bepaalde ongewenste winnende strategieën zijn, waarmee andere inschrijvers letterlijk 'buiten spel' gezet worden. Er wordt vaak gesproken over manipulatieve inschrijvingen, maar u moet zich wel realiseren dat het probleem niet veroorzaakt wordt door een inschrijver die manipuleert met de gunningscriteria, maar door de aanbestedende dienst die een verkeerd beoordelingsmodel gekozen heeft.

5.2 INVLOED VAN DE SPREIDING VAN SCORES

Het gewicht van een criterium hangt in de eerste plaats af van de verwachte spreiding van de uitkomsten van de scores op dat criterium. Is die spreiding klein, dan is het gewicht klein. Het percentage op zich zegt dus weinig. Dit moet u goed in de gaten houden, zeker ook bij het kwaliteitscriterium waar de wensen soms zo weinig onderscheidend zijn dat het uiteindelijke gewicht van het kwaliteitscriterium veel lager is dan u op het eerste gezicht misschien denkt. Dit geldt ook voor het prijscriterium wanneer de prijzen zeer dicht bij elkaar liggen (zie tabel 14).



	totaalprijs 10 percelen	punten prijs	punten kwaliteit	punten totaal
ISS	€ 12.968.792,09	49,304	44,286	93,590
CARE	€ 13.296.025,67	48,091	45,000	93,091
GOM	€ 13.074.044,56	48,908	41,071	89,979
ACS	€ 13.532.665,68	47,250	39,134	86,384
MIS	€ 13.285.552,91	48,129	22,563	70,563
ABS	€ 12.788.381,78	50	18,509	68,509
ZEKI	€ 13.063.467,70	48,947	13,027	61,974

Tabel 14

Dit voorbeeld van een gunningsuitslag is afkomstig uit een arrest van de Belgische Raad van State.¹⁰ De prijzen liggen dicht bij elkaar: tussen laagste prijs en hoogste prijs is het verschil slechts 5,8%. De spreiding in de scores voor Kwaliteit is duidelijk veel groter en de rangorde wordt dan ook met één uitzondering volledig bepaald door de scores op kwaliteit. In het arrest wordt vermeld dat voor Prijs en Kwaliteit ieder maximaal 50 punten gegeven worden. Maar zoals uit de uitslag blijkt, geeft die 50/50 verhouding zeker niet de daadwerkelijke gewichten weer. Veeleer ligt de prijs-kwaliteitverhouding in de orde van 8/92.¹¹ Het is overigens niet uitgesloten dat de aanbestedende dienst vooraf rekening hield met een dergelijke uitslag en bewust de kwaliteit veel zwaarder heeft laten tellen dan de prijs. Het gaat om een aanbesteding voor schoonmaakdiensten waarvan bekend is dat de prijzen dicht bij elkaar liggen, zodat het mogelijk is vooral op de kwaliteit te letten.

Het voorbeeld laat zien dat het van groot belang is van te voren met een gevoeligheidsanalyse een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de verwachte prijzen en scores voor kwaliteit. Met alleen de formules en de percentages bent u er niet.

5.3 DOORREKENEN EXTREME SCENARIO'S

Het is sterk aan te raden om uit te rekenen wat er zou kunnen gebeuren bij extreme scenario's. Een waar gebeurd voorbeeld is het volgende. Bij een aanbesteding van een raamovereenkomst voor busritten werd gevraagd om een uurtarief en een kilometertarief. Beide tarieven werden opgeteld en winnaar was de inschrijver waarbij de uitkomst het laagst was. Een analyse laat zien dat de volgende mogelijkheden tot dezelfde uitkomst leiden:

¹⁰ R.v.S. 13 mei 2008, nr. 182.849, r.o. 9.

¹¹ De spreiding in de prijzen is $50 - 47,25 = 2,75$; de spreiding in kwaliteit is $45 - 13,027 = 31,973$. Verder geldt dat $2,75/31,973$ ongeveer gelijk is aan 8/92.

Mogelijke inschrijving	Uurtarief	Kilometertarief
A	€ 40	€ 1
B	€ 39	€ 2
C	€ 38	€ 3
D	€ 37	€ 4
E	€ 1	€ 40

Tabel 15

De aanbestedende dienst was vermoedelijk uitgegaan van inschrijvingen met tarieven die ongeveer gelijk zijn aan de tarieven van A. Een gemiddelde busrit gaat echter aanzienlijk sneller dan 1 km/uur. Bij een rit van 100 km die 5 uur duurt is de prijs van A gelijk aan $5 \times 40 + 100 \times 1 = 300$ euro en de prijs van E gelijk aan $5 \times 1 + 100 \times 40 = 4005$ euro. Toch scoren A en E gelijk op het gunningscriterium. Uitgaande van een gemiddelde ritsnelheid van 20 km/uur zou een formule als $FP = U + 20 \times K$ goed bruikbaar zijn om de beste aanbieding te kiezen.¹² Met dit soort analyses kan de aanbestedende dienst de meest voor de hand liggende fouten uit het beoordelingsmodel verwijderen.

5.4 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Maak altijd een gevoeligheidsanalyse, bijvoorbeeld met een rekenmodel in Excel.
- Houd hierbij niet alleen rekening met de meest voor de hand liggende mogelijkheden, maar denk ook aan mogelijke extreme uitkomsten.
- Vat na afloop van de aanbesteding de geboden waarden en behaalde scores samen in een database, waarmee in de toekomst vooraf een inschatting van de spreiding gemaakt kan worden.
- Bedenk dat extreme uitkomsten voorkomen kunnen worden door grenzen aan te geven waarbinnen de inschrijvers kunnen bewegen.
- Als de prijs uit meerdere componenten bestaat, zorg er dan voor dat op een realistische wijze een (fictieve) totaalprijs wordt berekend.
- De verwachte spreiding van de scores is belangrijker dan de percentages.

¹² Met die formule (fictieve prijs = uurtarief + 20 x kilometertarief) is onmiddellijk duidelijk dat A de beste aanbieding gedaan heeft.

CONTROLE EMVI TIJDENS

UITVOERING

6

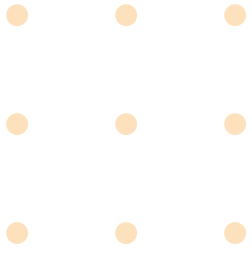
6.1 SANCTIES

Het is niet alleen commercieel gezien sterk aan te raden om toe te zien dat de inschrijver de aangeboden prestaties naleeft, ook is het verplicht volgens het aanbestedingsrecht. Het is in beginsel niet toelaatbaar om 'vrijblijvende' criteria te hanteren waarbij niet controleerbaar is in hoeverre aan die criteria is voldaan. Dit geldt in de eerste plaats tijdens de aanbesteding, maar uiteraard ook daarna. Mogelijke sancties zijn boetes, schadevergoeding en als uiterste middel ontbinding van de overeenkomst. Bij het opnemen van een regeling voor boetes in het contract is van belang dat de andere mogelijkheden (nakoming, schadevergoeding en ontbinding) niet uitgesloten worden door het opleggen van de boete. Op dezelfde manier moet een vordering tot schadevergoeding de mogelijkheid van nakoming en ontbinding niet uitsluiten.

Er wordt wel eens gesteld dat het beter is om goed presteren te belonen met een bonus dan om slecht presteren te bestraffen met een boete. Boetes zouden demotiverend werken. Onder omstandigheden kan dat wellicht het geval zijn, maar bedenk dat een opdrachtnemer doorgaans meerdere contracten heeft waarin sancties zijn opgenomen. Waarschijnlijk zal hij zich het meest inspannen voor het contract met de zwaarste sancties.

6.2 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Neem KPI's in het contract op die afgeleid zijn van de EMVI-criteria of daar identiek aan zijn.
- Boetes in het contract kunnen een prijsopdrijvend effect hebben omdat ze door de inschrijver als risico's aangemerkt worden en in de prijs worden verwerkt. Zorg er dus voor dat de boetes niet disproportioneel zijn.
- Voor inschrijvers is het van groot belang dat de risico's beheersbaar zijn. Hanteer daarom bij voorkeur alleen boetes voor situaties die door de opdrachtnemer zelf te beheersen zijn en waarin hij maatregelen kan treffen om de boetes te voorkomen.
- Een goede methode is voorwaardelijke boetes heffen die niet geïncasseerd worden wanneer de opdrachtnemer zijn gedrag verbetert en gedurende een bepaalde periode naar behoren presteert.

- 
- De opdrachtnemer is vaak niet al te bang voor de sanctie van ontbinding wanneer hij weet dat de opdrachtgever geen alternatief heeft. Daarom is het verstandig bij de aanbesteding al rekening te houden met de mogelijkheid van ontbinding. U kunt bijvoorbeeld bepalen dat na ontbinding de opdracht gegund wordt aan de inschrijver die op de tweede plaats is geëindigd.
 - Hanteer boetes of bonussen die in redelijke verhouding staan tot de waarde die in het aanbestedingstraject is gehanteerd. Bij Gunnen op Waarde is dit eenvoudig, bij een andere beoordelingsmethode moet een omrekening van punten naar euro's uitgevoerd worden.

BIJZONDERE SITUATIES

7.1 RAAMOVEREENKOMSTEN

Het economisch belang van raamovereenkomsten is zeer groot. Meestal worden raamovereenkomsten gesloten met een looptijd van enkele jaren, doorgaans twee tot vier jaar. Het is van groot belang om goede gunningscriteria te hanteren. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen raamovereenkomsten met één ondernemer en raamovereenkomsten met drie of meer ondernemers.¹³ In het eerste geval moeten alle (wezenlijke) voorwaarden van toekomstige opdrachten reeds bij de aanbesteding worden vastgelegd. Bij raamovereenkomsten met meerdere ondernemers vindt er nog concurrentie plaats in de fase van gunning van nadere opdrachten, zodat het hier niet noodzakelijk is dat alle voorwaarden van toekomstige opdrachten volledig vast liggen.

Worden er meerdere raamovereenkomsten aanbesteed, dan moet u onderscheid maken in twee soorten gunningscriteria: criteria die gelden tijdens de aanbesteding en criteria die in de toekomst zullen gelden bij de gunning van nadere overeenkomsten onder de raamovereenkomst. U doet er goed aan voor uzelf enige speelruimte in te bouwen voor die laatste criteria. Gaat het bijvoorbeeld om dienstverlening, dan is het verstandig om de tarieven bij het sluiten van de raamovereenkomst vast te leggen, maar overige criteria voor toekomstige opdrachten slechts vast te leggen voor zover dat bij de aanbesteding reeds noodzakelijk is.

Omdat er meestal meerdere soorten leveringen, diensten of werken onder de raamovereenkomst vallen, zullen er vaak meerdere tarieven worden gevraagd. Het kan lastig zijn om die tarieven op een goede manier te beoordelen.. Het is in ieder geval zeer onverstandig om voor elk tarief afzonderlijk een puntenscore te geven en die scores op te tellen. Het risico van manipulatie door inschrijvers is dan zeer groot. Veel beter is het om een 'mandje' met fictieve hoeveelheden te definiëren en de prijs voor dat mandje te hanteren als uitgangspunt voor de score. Een voorbeeld: bij een aanbesteding voor Wmo-hulpmiddelen worden tarieven gevraagd voor scootmobielen en rollators. De gemeente verwacht ca. 4 keer zo veel rollators als scootmobielen af te nemen en hanteert

¹³In de speciale sectoren zijn ook raamovereenkomsten met twee ondernemers toegestaan. De looptijd is daar niet aan wettelijke grenzen gebonden.



de formule $FP = S + 4 \times R$, dus de prijs van 1 scootmobiel en 4 rollators wordt opgeteld en als fictieve prijs (FP) gehanteerd voor de beoordeling van het prijs criterium.

7.2 CONCURRENTIEGERICHTE DIALOOG

Bij de concurrentiegerichte dialoog is het gebruik van het EMVI-criterium verplicht. Het probleem hier is dat enerzijds volgens de jurisprudentie de gunningscriteria gedurende de gehele procedure op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd, maar anderzijds de exacte specificaties van de opdracht en de daarbij horende eisen en wensen pas gedurende de dialoofase worden vastgesteld. Een praktische oplossing is om de criteria en gewichten aanvankelijk slechts op hoofdlijnen vast te leggen en de nadere verfijning in de loop van de dialoog aan te brengen. U kunt in de aankondiging bijvoorbeeld schrijven: Technische eigenschappen 25 punten, Prestatie tijdens uitvoering 35 punten en Prijs 40 punten. Die Technische eigenschappen kunnen meestal al op hoofdlijnen zijn onderverdeeld op enkele hoofdonderdelen. Pas in de allerlaatste dialoofase worden alle detailonderdelen met bijbehorende gewichten vastgesteld.

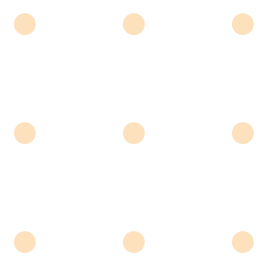
Bij deze aanpak is van belang dat er geen wijzigingen van eenmaal vastgestelde criteria en gewichten plaats vindt, maar alleen een verfijning van eerder vastgestelde criteria. Wanneer op het tijdstip dat de definitieve offertes worden voorbereid alle wensen en gewichten op detailniveau zijn bekend gemaakt, is het vrijwel zeker dat u handelt in overeenstemming met het aanbestedingsrecht.

7.3 PERCELEN

Wanneer de opdracht verdeeld is in percelen, moet u goed opletten dat de eerlijke mededinging niet in gevaar komt. Het is in de regel niet toelaatbaar om criteria uit verschillende percelen aan elkaar te koppelen. Het beste uitgangspunt is dat de beoordeling van de offertes bij elk perceel geheel losstaand van de andere percelen plaatsvindt. Wanneer u deze strikte scheiding hanteert, wordt het ook toelaatbaar geacht dat op het ene perceel EMVI wordt gehanteerd en op een ander perceel gegund wordt op laagste prijs. Het is belangrijk dat u dit reeds in de aankondiging bij de diverse percelen vermeldt.

7.4 VARIANTEN

Er is sprake van een variant wanneer de inschrijver naast zijn reguliere besteksconforme aanbieding een tweede aanbieding doet die op bepaalde punten niet besteksconform is. Het wordt tegenwoordig overigens niet uitgesloten geacht dat een inschrijver uitsluitend een variant indient en geen besteksconforme oplossing. Door het toestaan van varianten biedt de opdrachtgever ruimte voor innovatieve oplossingen waaraan hij niet gedacht heeft bij het opstellen van de aanbestedingsstukken.



Het komt weinig voor dat bij een aanbesteding varianten mogen worden ingediend. Als u dit wil toestaan, moet het reeds in de aankondiging worden vermeld en moet het EMVI-criterium worden gehanteerd. Bovendien moet worden aangegeven aan welke minimumeisen een variant in ieder geval moet voldoen en zal op een of andere manier moeten worden aangegeven hoe een variant wordt beoordeeld. Deze voorwaarden maken het toestaan van varianten lastig. Het grote probleem is het vermijden van willekeur bij de gunning. Met name wanneer een inschrijver een oplossing aanbiedt waar de aanbestedende dienst niet aan gedacht heeft, kan het lastig zijn deze te beoordelen binnen het van te voren opgestelde beoordelingsmodel. Wanneer bijvoorbeeld bij een aanbesteding gevraagd wordt om levering van een applicatie en een inschrijver een SaaS-oplossing¹⁴ als variant aanbiedt, is het zeer de vraag of deze past binnen het van te voren vastgelegde beoordelingskader.

Ook als het wel mogelijk is varianten en reguliere aanbiedingen te beoordelen binnen het beoordelingsmodel, kan het nog lastig zijn de economisch voordeligste inschrijving te kiezen. Een voorbeeld staat in onderstaande tabel, waarbij voor elke inschrijving en elke variant een puntenscore berekend is.

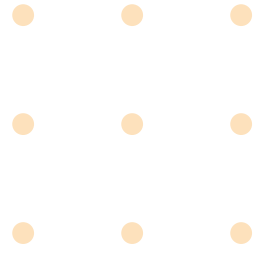
Inschrijving	Score
A	49
Variant van A	54
B	50
Variant van B	53

Tabel 16

Het is niet onmiddellijk duidelijk welke inschrijving of variant gekozen moet (of mag) worden. Alleen de reguliere inschrijving van A valt af, de andere drie mogelijkheden lijken niet bij voorbaat uitgesloten. Wanneer de aanbestedende dienst niet van te voren eenduidig heeft vastgelegd hoe hij zal handelen bij een dergelijke uitkomst, is het risico van willekeur onaanvaardbaar.

Een voordeel van het hanteren van absolute formules bij de beoordeling is dat de inschrijver van tevoren kan berekenen welke score hij zal behalen voor de variant in vergelijking met de reguliere inschrijving. Zou die score voor de variant lager zijn dan de score voor de reguliere inschrijving, dan kan de inschrijver zich de moeite van het indienen van een variant besparen. Omgekeerd is het hanteren van relatieve formules bij het toestaan van varianten zeer riskant wegens het risico van manipulatie.

¹⁴SaaS = Software as a Service, de applicatie draait op servers van de leverancier, waarbij de functionaliteit als dienstverlening wordt aangeboden.



Met een variant kan een inschrijver dan immers de scores van andere inschrijvers manipuleren, althans wanneer de variant meegewogen wordt bij de beoordeling.

In plaats van het laten aanbieden van varianten door een inschrijver kan de aanbestedende dienst ook ervoor kiezen door hem zelf beschreven varianten in het bestek op te nemen. De hierboven genoemde nadelen treden daarbij niet op omdat de aanbestedende dienst met alle toegestane varianten rekening kan houden in het beoordelingsmodel. Uiteraard moet de aanbestedende dienst wel vooraf duidelijk maken wanneer hij voor een variant zal kiezen.

7.5 TIPS EN AANBEVELINGEN

- Timmer bij raamovereenkomsten met meerdere ondernemers de EMVI criteria niet dicht bij het aanbesteden van de raamovereenkomst ofwel houdt ruimte voor een nadere invulling van de EMVI criteria in de minicompetities.
- Timmer bij een concurrentiegericht dialogo aan het begin van het traject niet alle EMVI criteria dicht maar houdt ruimte voor nadere detaillering tijdens de dialogorondes.

SLOTWOORD

Het is het subtiële samenspel van eisen en wensen, de verdeling van de gewichten en de formules waarmee puntenscores berekend worden dat bij een aanbesteding in belangrijke mate bepaalt hoe de inschrijvingen vorm zal worden gegeven. Wanneer dit op deugdelijke wijze gebeurt en het beoordelingsmodel goed aansluit bij de werkelijke wensen van de aanbestedende dienst, zal de daadwerkelijk economisch meest voordelige inschrijving de aanbesteding winnen. De aanbestedende dienst heeft in alle fasen van de procedure hierbij de touwtjes in handen. Laat hij daar vooral gebruik van maken!

8



COLOFON

Mei 2012

Tekst: mr. T.H. Chen, BarentsKrans Advocaten, Den Haag in opdracht van PIANOo

Foto cover: ra2 studio, Shutterstock

Ontwerp: Dependance Rotterdam

Druk: Vijfkeerblauw

Reacties op de inhoud zijn uiterst welkom en zullen worden gebruikt bij een volgende versie.

U kunt uw reactie mailen naar info@pianoo.nl

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden

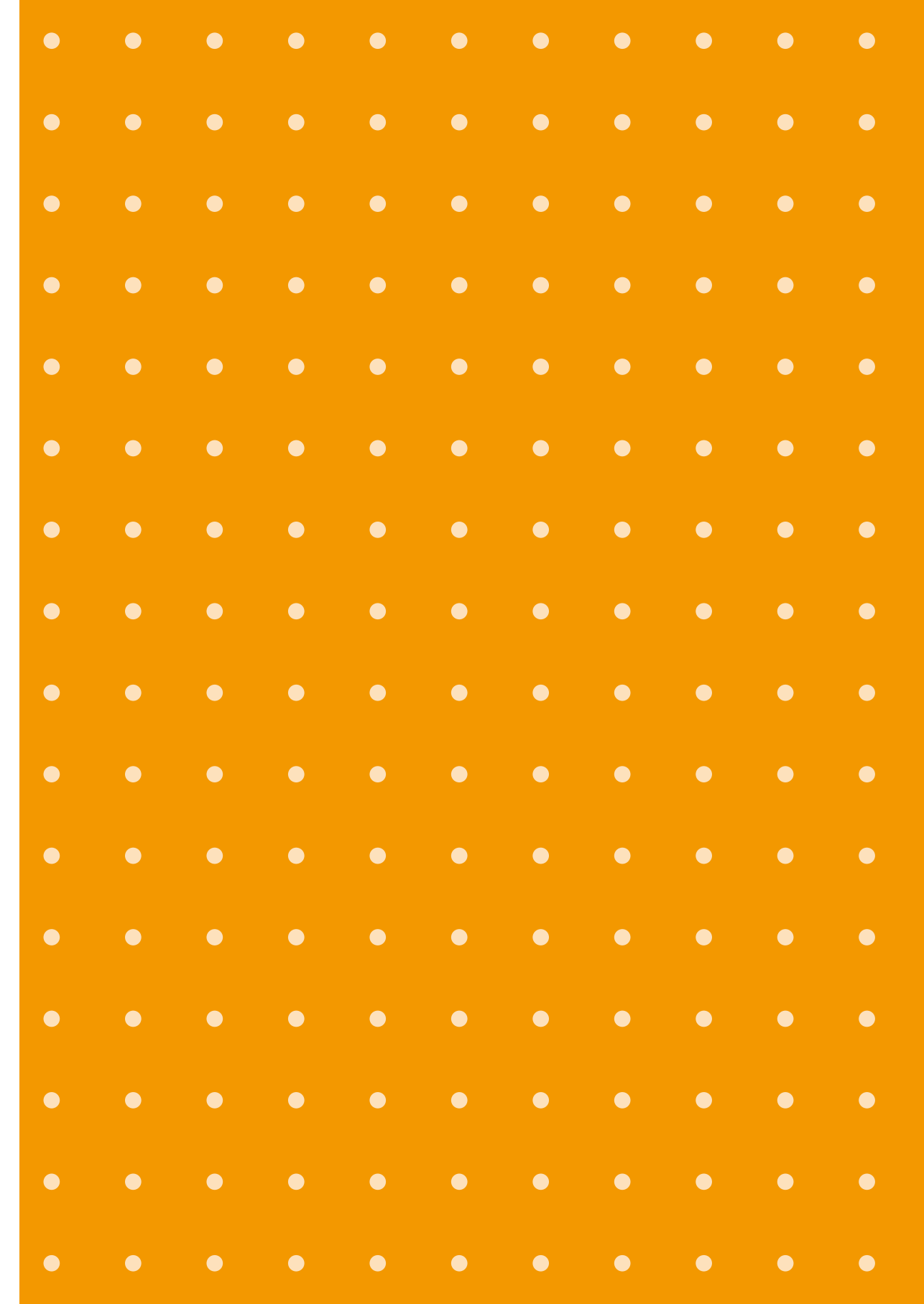
Postbus 20101, ALP K/040

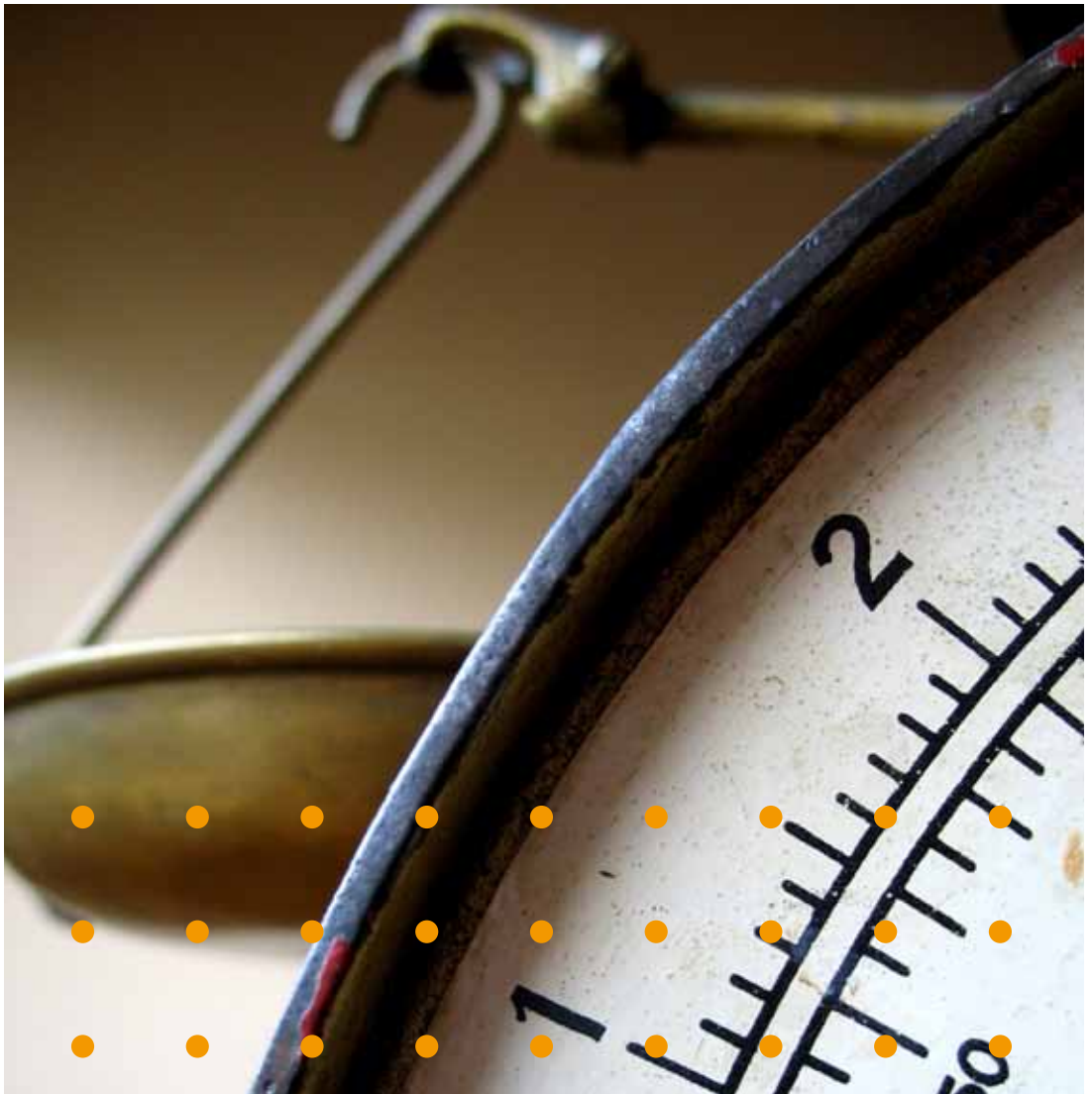
2500 EC Den Haag

T 070 349 07 77

www.pianoo.nl

PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.





Aanbesteders moeten meer op kwaliteit gunnen en de inschrijvers uitdagen. Maar gunnen op kwaliteit is niet eenvoudig. Deze handreiking is vooral geschreven voor inkopers met weinig ervaring met EMVI, maar ook voor meer ervaren inkopers bevat deze veel suggesties voor verbetering. De handreiking is geen 'EMVI voor dummies' die zonder nadenken gebruikt kan worden. Daarvoor varieert inkoop te veel, van stadhuis tot printer. De adviezen zijn vrijwel altijd toepasbaar. Voor sommige tips is inzicht in de gevolgen van keuzes nodig. Dat is – zeker de eerste keer – redelijk gecompliceerd.

PIANOo wil inkopers met deze handreiking ondersteunen bij het toepassen van EMVI. U kunt de handreiking gebruiken bij het bedenken van gunningscriteria en het beoordelingsmodel, maar ook als checklist bij het nalopen van de aanbestedingsstukken.

