

OVER DREMPELS

resultaten aanbestedingsanalyse 2010

STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

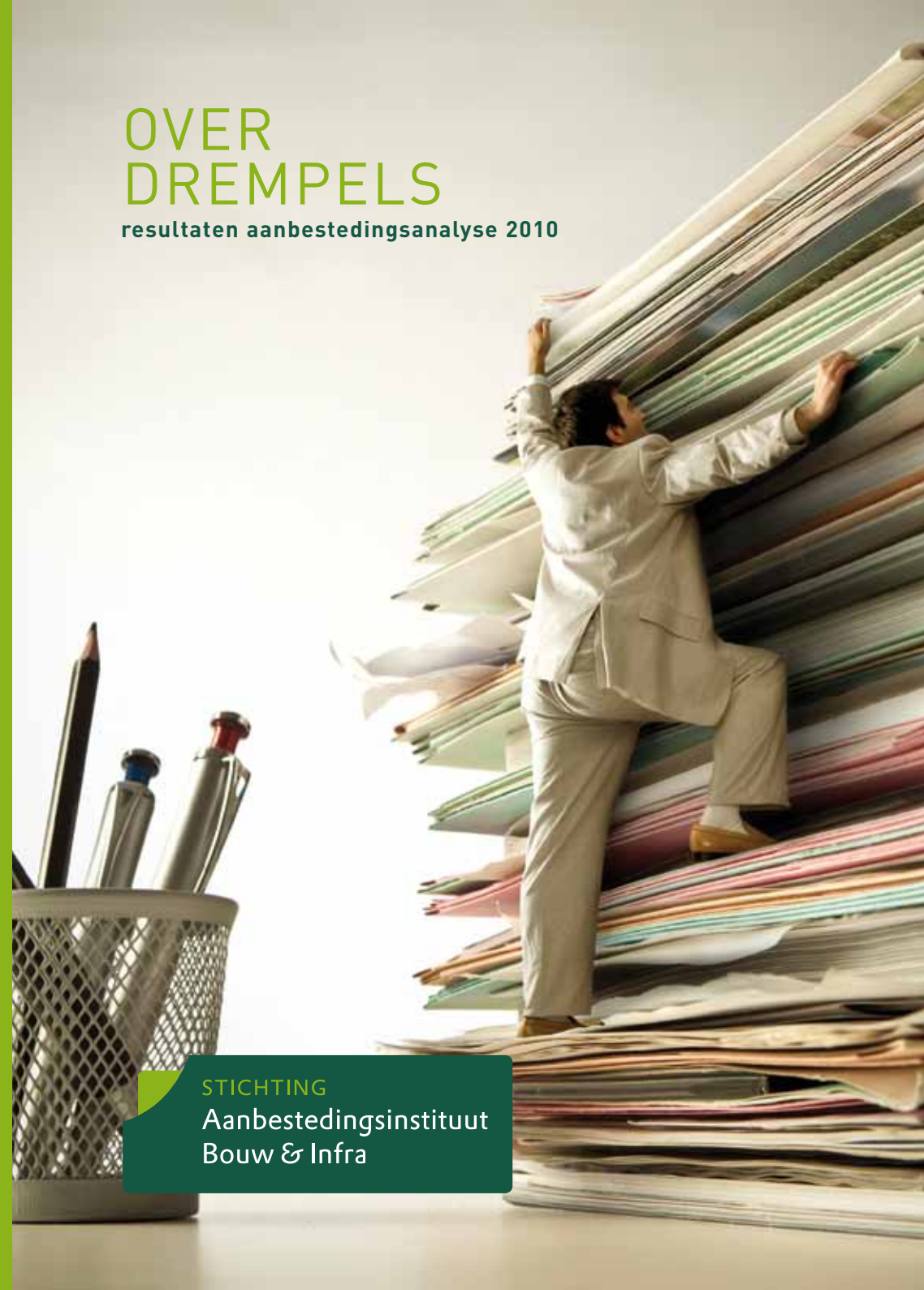
Zilverstraat 69
Postbus 461
2700 AL Zoetermeer

T 079 3 252 246
F 079 3 252 297

info@aanbestedingsinstituut.nl
www.aanbestedingsinstituut.nl



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra



Voorwoord

Aanbestedingsinstituut rapporteert jaarlijks over ontwikkelingen in de aanbestedingspraktijk binnen de bouw en infra. Dankzij de inhoudelijke analyse van alle aankondigingen weten we jaarlijks een betrouwbaar beeld te schetsen van hoe deze praktijk er werkelijk uit ziet – en dat is uniek voor een branche met ruim 3000 aankondigingen per jaar!

De cijfers van Aanbestedingsinstituut hebben inmiddels een eigen plek verworven in de discussie over de kwaliteit van het aanbesteden van werken in Nederland. Zelfs in de toelichting op het wetsontwerp voor de aanbestedingswet komen bevindingen van Aanbestedingsinstituut terug. Toch was er ook kritiek op onze cijfers. Deze kritiek zag met name op het feit dat onze cijfers gaan over aantallen aanbestedingen en (dus) niet over de aanbestede omzet. Terechte en herkenbare kritiek. Ook wij misten deze dimensie in de cijfers. Om die reden hebben we EIB verzocht om een deel van onze cijfers te voorzien van deze extra dimensie. En dat leidt tot opvallende resultaten:

- dat voor meer dan de helft van de aanbestede omzet het EMVI-criterium wordt gebruikt;
- dat in meer dan 80% van alle aankondigingen, die gemiddeld groter dan 1 miljoen euro zijn, de laagste prijs als enig gunningcriterium wordt gebruikt;
- dat er een significante toename is van het gebruik van Geïntegreerde Contracten;
- dat de helft van alle aangekondigde aanbestedingen een opdrachtwaarde heeft die kleiner is dan € 500.000,-.

Onze rapportages, en dus ook deze over 2010, geven eerst en vooral inzicht in de aanbestedingspraktijk. Alle partijen die het aangaat, kunnen hieruit zelf conclusies trekken en hun voordeel mee doen. Toch is er besloten om deze rapportage af te sluiten met enkele conclusies en aanbevelingen, juist om de aanbestedende diensten onder de lezers te prikkelen om de cijfers voor 2011 en 2012 er beter uit te laten zien dan de cijfers over 2010.

Joost Fijneman

Manager Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra
info@aanbestedingsinstituut.nl

Inhoud

Inleiding	5
Algemene gegevens	6
Ontwikkelingen per type aanbestede	8
EMVI uitgedroten	18
Ontwikkelingen in moderne contractvormen	24
Groot & Klein	26
Conclusies en aanbevelingen	35

Inleiding

De Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra is een onafhankelijke stichting, opgericht door Bouwend Nederland, die tot doel heeft de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk te verbeteren. Dit gebeurt door enerzijds de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk te analyseren en anderzijds door te reageren op aankondigingen met het verzoek de procedure aan te passen. Brieven van Aanbestedingsinstituut zijn te vinden via www.aanbestedingsinstituut.nl.

Jaarlijks publiceert de Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, kortweg Aanbestedingsinstituut, over de kwaliteit van de aangekondigde aanbestedingen in de bouw en infra in Nederland. In deze publicatie zijn voor het eerst ook omzetgegevens meegenomen, die zijn overgenomen uit het rapport 'Aanbestedingsgedrag Opdrachtgevers' van EIB. Meer informatie over dit onderzoek, evenals de een beschrijving van de groepen opdrachtgevers en algemene cijfers vindt u in hoofdstuk 1.

Dat de verschillen tussen groepen opdrachtgevers groot zijn, leest u in hoofdstuk 2, waar de prestaties per groep worden weergegeven. Alles over het gebruik van EMVI komt in hoofdstuk 3 aan de orde, terwijl het gebruik van Geïntegreerde Contracten in hoofdstuk 4 aan bod komt. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de verdeling van de aanbestede werken naar grootteklasse inzicht verschaft in de gemiddelde grootte van werken die door middel van een openbare procedure in de markt worden gezet en wat de consequenties hiervan zijn.

Hoofdstuk 6 sluit af met een overzicht van de belangrijkste conclusies, die op een aantal punten zijn ingekleurd tot aanbevelingen.

1. Algemene gegevens

In 2010 zijn er 3007 openbaar aangekondigde aanbestedingen voor werken in de Bouw & Infra geanalyseerd door Aanbestedingsinstituut. Aanbestedingen die niet openbaar worden aanbesteed, zoals (meervoudig) onderhandse aanbestedingen, vallen dus buiten het bereik van dit onderzoek, evenals openbaar aangekondigde aanbestedingen van leveringen, diensten en werken die niet betreffen de Bouw & Infra.

Ruim 800 van de 3007 openbare aankondigingen (27%) betreffen Europese aanbestedingen. De rest, 73%, betreft daarmee nationaal aangekondigde aanbestedingen. Deze aanbestedingen samen zijn goed voor een volume van ongeveer 5 miljard Euro (bron: EIB). Op basis van de verdeling in aantallen zowel als in volume, blijkt dat de groep Gemeenten de grootste partij is in de openbaar aangekondigde aanbestedingsmarkt.

Figuur 1 laat zien welk aandeel elk van de typen opdrachtgevers bijdragen aan de aanbestedingsmarkt. De decentrale overheden scoren in aantallen hoger dan in volume, wat betekent dat de gemiddelde opdrachtwaarde relatief klein is. Bij het rijk en de groep 'overig' ligt dat precies andersom.

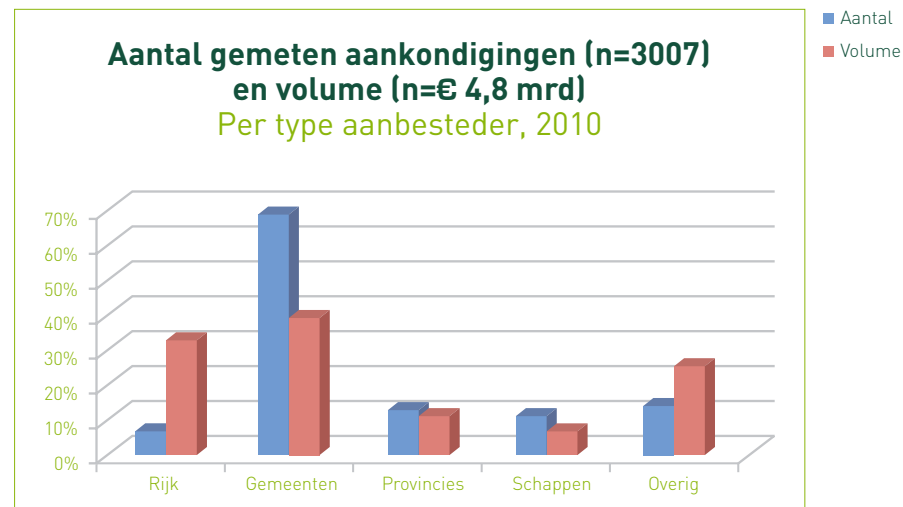
Type opdrachtgever

1. Het rijk

Onder deze groep vallen alle aanbestedende diensten van het rijk. De belangrijkste zijn Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst, de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Vastgoed Defensie.

2. Gemeenten

Onder deze groep vallen alle aanbestedende diensten op gemeentelijk niveau. Daaronder zijn mede begrepen gemeentelijke diensten, samenwerkingen van gemeenten en gemeentelijke inkooporganisaties.



Figuur 1

3. Provincies

Onder deze groep vallen alle Nederlandse provincies.

4. Schappen

Onder deze groep vallen alle waterschappen en hoogheemraadschappen, evenals samenwerkingsverbanden van deze organisaties.

5. Overige aanbesteders

Onder deze groep vallen alle overige aanbesteders die zijn waargenomen. Tot deze groep behoren onder andere woningcorporaties, havenschappen, zorginstellingen en nutsbedrijven.

EIB rapport 'Aanbestedingsgedrag Opdrachtgevers'

EIB heeft een rapport uitgebracht waarin resultaten van een kwantitatief onderzoek worden weergegeven. Deze maken het mogelijk om een aantal bevindingen van Aanbestedingsinstituut, die uitgedrukt worden in aantallen aanbestedingen, te voorzien van volumecijfers in Euro's. Hoewel zoveel mogelijk van het belangrijkste cijfermateriaal in deze publicatie is meegenomen, is deze op zichzelf ook lezenswaardig. De publicatie is vinden via www.eib.nl.

2. Ontwikkelingen per type aanbestede

Aanbestedingsinstituut en haar rechtsvoorgangers houden al sinds 2000 systematisch kenmerken van aankondigingen van aanbestedingen bij. Sinds 2008 zijn er 6 indicatoren voor de kwaliteit van aankondigingen die consequent worden bijgehouden en waarover we steeds publiceren. De trends in deze indicatoren geven dan ook een belangrijk inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk en van de verschillen tussen de typen aanbestedende diensten.

Het gaat hierbij om de volgende indicatoren:

1. Eisen niet objectief

Het gaat hierbij om een beoordeling van de wijze waarop geschiktheidseisen zijn omschreven. Een eis is objectief als een inschrijver met grote zekerheid kan inschatten of hij hieraan kan voldoen. Is een eis zodanig omschreven dat het moeilijk is om te bepalen of hieraan voldaan wordt, dan noteren wij dat als een niet voldoende objectief omschreven eis. De ervaring leert dat het hanteren van niet voldoende objectieve eisen kan leiden tot veel vragen en discussie en zelfs tot juridische procedures, waarin de uitleg van een dergelijke eis aan de rechter wordt voorgelegd.

Een voorbeeld van een objectieve geschiktheidseis is:

'Eén referentie waaruit blijkt dat tenminste 300m² klinkerbestrating is gerealiseerd'.

Een voorbeeld van niet voldoende objectieve geschiktheidseis is:

'Eén referentie vergelijkbaar qua aard en omvang met het onderhavige project'.

2. Meer dan 2 referenties

Aanbestedingsinstituut is van mening dat één of twee relevante referenties voldoende moeten zijn om aan te tonen dat de gewenste ervaring of een gewenste competentie aanwezig is. Om die reden noteren wij die gevallen waarin meer dan twee referenties per ervaring of competentie gevraagd worden. Een notitie blijft achterwege wanneer er bijvoorbeeld vijf verschillende competenties benoemd worden, die elk door één of twee referenties gestaafd moeten worden. Een dergelijk opknippen in competenties kan immers juist zeer zinvol zijn en drempelverlagend werken.

3. Omzeteis te hoog

Een omzeteis is in beginsel toelaatbaar als deze zich bevindt tussen 0 – 200% van de raming. Is deze eis groter dan 300% van de raming, dan is de kans groot dat hij disproportioneel is, zo meldt ook de Leidraad Aanbesteden.



Als Aanbestedingsinstituut hebben we doorgaans geen inzicht in de begroting van het werk dat wordt aanbesteed. Dat betekent dat we een omzeteis op zichzelf niet kunnen beoordelen. We gebruiken daarvoor de verhouding tussen de hoogte van de omzeteis en de hoogte van het referentiewerk. We gaan er daarbij van uit dat het gevraagde referentiewerk 60% van de raming bedraagt. We maken vervolgens een notitie wanneer de omzeteis meer dan vijf maal groter is dan de hoogte van het referentiewerk.

Het zal duidelijk zijn dat de uitkomst van deze exercitie geen absolute getallen oplevert: een deel van de notities kan immers bestaan uit lage referentie-eisen in combinatie met een redelijke omzeteis. Toch is onze ervaring dat de hoofdmoot van deze getallen wel correct is en dat de trends op dit gebied wel degelijk inzicht geven in de ontwikkeling in de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk.

4. Omzet/ervaringseis

Geschiktheidseisen spitsen zich toe op twee categorieën: eisen die betrekking hebben op de financieel/economische situatie van de inschrijver en eisen die betrekking hebben op technische bekwaamheid. Eisen aan de omzet van een inschrijver zijn bedoeld om bedrijven met voldoende financiële slagkracht te selecteren, terwijl referentie-eisen juist zijn bedoeld om een selectie te maken op basis van technische bekwaamheid. Aanbestedende diensten vermengen deze eisen soms. Dan worden eisen gesteld aan omzet op een bepaald vakgebied. Bijvoorbeeld: 'De gemiddelde omzet in de afgelopen drie boekjaren op het gebied van scholenbouw dient tenminste € 2 miljoen te bedragen.' Een dergelijke vermenging van financiële eisen en technische eisen is niet toegestaan en om die reden worden deze gevallen genoteerd.

5. Eisen aan combinaties

Waar bijzondere eisen aan combinaties gesteld worden, is doorgaans sprake van verzwaarde eisen. Een inschrijver die wordt gevormd door een combinatie van bedrijven moet dus aan andere (zwaardere) eisen

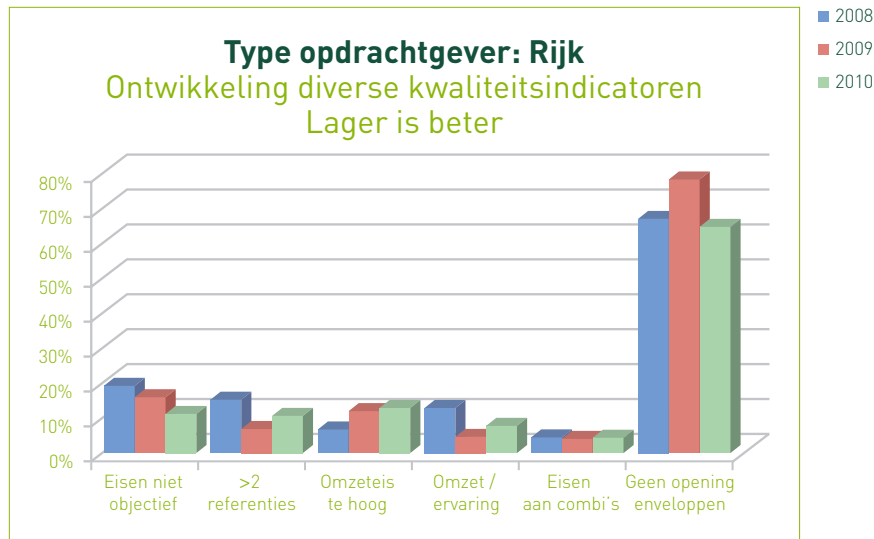
voldoen dan een inschrijver die zelfstandig voldoet. Hoewel dit lange tijd in Nederland een gangbare praktijk is geweest, is een dergelijk onderscheid in het licht van vooral de Europese visie op de non-discriminatie niet meer houdbaar. Zeker nu Europa voorschrijft dat te allen tijde een beroep op derden moet openstaan bij het voldoen aan de geschiktheidseisen, is het niet meer verdedigbaar dat een partij die gebruik maakt van een aantal onderaannemers slechts hoeft te voldoen aan de eisen die gelden voor een enkelvoudige inschrijver, terwijl een andere partij die met een combinant inschrijft aan zwaardere eisen zou moeten voldoen. Het stellen van verzwaarde eisen aan combinaties moet daarom als niet toegestaan worden geacht en dus noteert Aanbestedingsinstituut dit als het toch gebeurt.

6. Geen opening enveloppen

Sinds de invoering van het ARW als standaard reglement voor het aanbesteden van werken in 2004 is het niet langer verplicht om een openbaar moment van aanbesteding te organiseren waarbij alle inschrijvers aanwezig mogen zijn en waar de enveloppen geopend worden. Sinds dat moment staat het een aanbesteder vrij om wel of niet een openbaar moment van aanbesteding te organiseren.

Voor de inschrijvers is een openbaar moment van aanbesteding om verschillende redenen relevant:

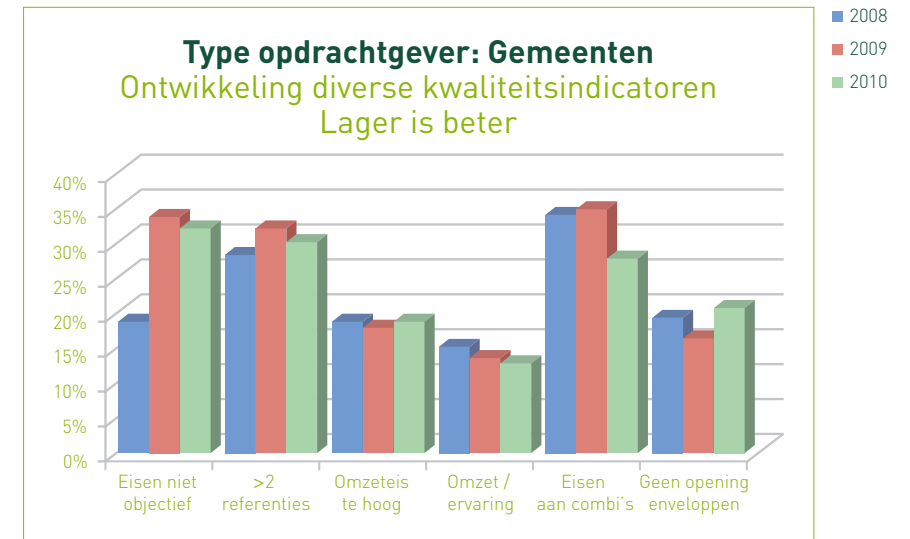
- a. Bij aanbestedingen op laagste prijs wordt bij een openbaar moment van aanbesteding direct duidelijk hoeveel partijen er hebben ingeschreven en met welke prijzen. Een inschrijver die op gepaste afstand 5de is geworden, weet op dat moment direct dat zijn inschrijving niet zal uitmonden in een opdracht. Hij kan desnoods dezelfde middag nog meedoen aan een andere inschrijving, omdat hij weet dat zijn capaciteit nog beschikbaar is. Wordt een inschrijver 2de of 3de, dan weet hij dat er nog een kans is dat hij het werk toch krijgt toegewezen, bijvoorbeeld omdat er bezwaren kleven aan de laagste inschrijving(en);
- b. In geval van een aanbesteding op EMVI spelen meer zaken mee dan alleen de prijs en spelen de overwegingen genoemd onder a. niet of in mindere mate. Toch is het omwille van de transparantie ook in dat



Figuur 2

geval belangrijk om een openbaar moment van het openen van de prijsenveloppen te houden. Daarmee wordt een aanbestedder immers gedwongen om de kwaliteit te beoordelen zonder dat de prijs van de geboden oplossing bekend is. Alleen op die wijze kan een zuivere waardering van de kwaliteit gegarandeerd worden. In de systematiek van Gunnen op Waarde is deze werkwijze geïncorporeerd.

- c. Transparantie en openheid in het algemeen vormen een derde reden waarom het verstandig is een openbaar moment van aanbesteding te gebruiken. Inschrijvers weten dat een klein foutje in de te overleggen stukken tot uitsluiting kan leiden. Daarmee wordt het resultaat van een proces van weken voorbereiding in één klap weggevaagd. Het is dan ook niet vreemd dat inschrijvers er graag bij willen zijn als de enveloppen geopend worden en als de compleetheid van de stukken, al is het maar in grote lijnen, wordt vastgesteld. Enerzijds omdat zij op dat moment met eigen ogen kunnen waarnemen of bepaalde stukken inderdaad ontbreken en anderzijds om zich ervan te gewisselen dat alle inschrijvers gelijk worden behandeld. Het is immers onmogelijk voor een inschrijver om, als er geen openbaar moment van opening van enveloppen is, te controleren of de ene partij wel de mogelijkheid krijgt om ontbrekende stukken alsnog te overleggen en de andere partij niet.



Figuur 3

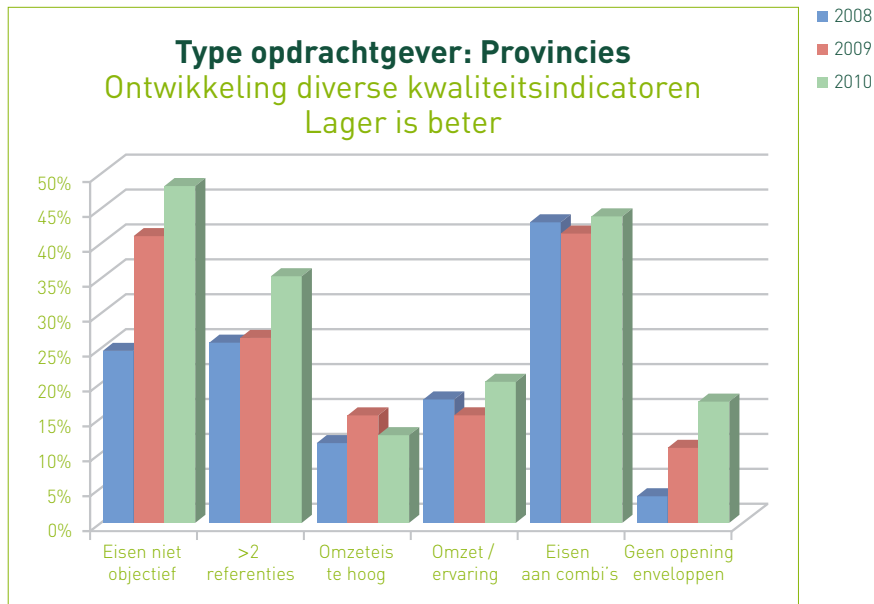
Het Rijk

Figuur 2 laat de scores van de rijksopdrachtgevers zien. Op bijna alle punten is de score < 10% en daarmee veel beter dan de scores van de andere groepen.

Eisen aan combinaties komen nauwelijks meer voor en de omschrijving van eisen wordt steeds objectiever. Het openbaar openen van enveloppen is geen standaardpraktijk bij de rijksoverheid. Daar staat tegenover dat er doorgaans wel snel een compleet proces verbaal van aanbesteding verspreid wordt, zodat inschrijvers snel weten waar ze aan toe zijn.

Gemeenten

De groep Gemeenten laat in 2010 een licht positief beeld zien wanneer we de cijfers vergelijken met een jaar eerder. De verschillen met het Rijk zijn desondanks onverminderd groot. Figuur 3 laat zien dat op het punt van objectiviteit van de eisen en op het punt van eisen aan combinaties winst is geboekt. Dit zijn belangrijke indicatoren van de kwaliteit van aankondigingen. Het openen van enveloppen in het bijzijn van inschrijvers komt nog altijd in vier van de vijf gevallen voor.



Figuur 4

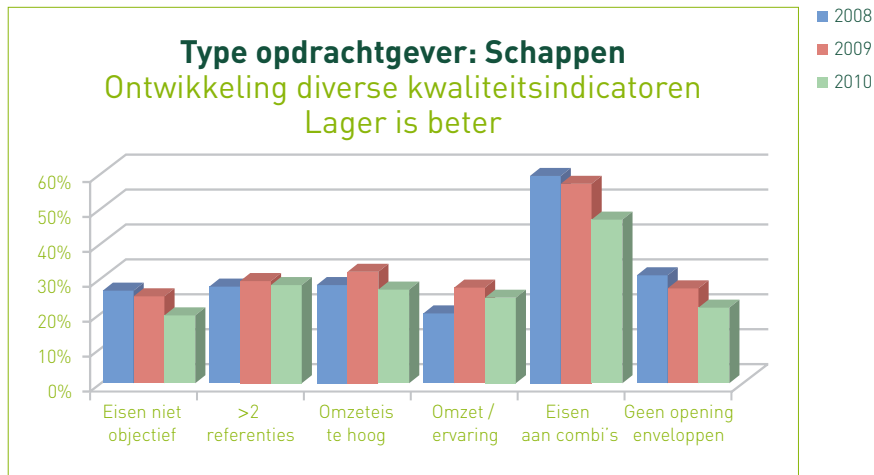
Provincies

De scores van de Provincies vallen tegen, zo laat figuur 4 zien. Afgezien van een kleine verbetering voor wat betreft de hoogte van de omzeteisen is op alle overige punten slechter gescoord. Niet-objectieve geschiktheideisen komen bij de provincies in bijna de helft van alle aankondigingen voor. Daarmee scoort deze groep met afstand slechter dan alle andere groepen. Het is voorts de enige groep waarbij dit percentage is toegenomen ten opzichte van 2009. Alle andere groepen doen het juist beter op dit punt.

De Schappen

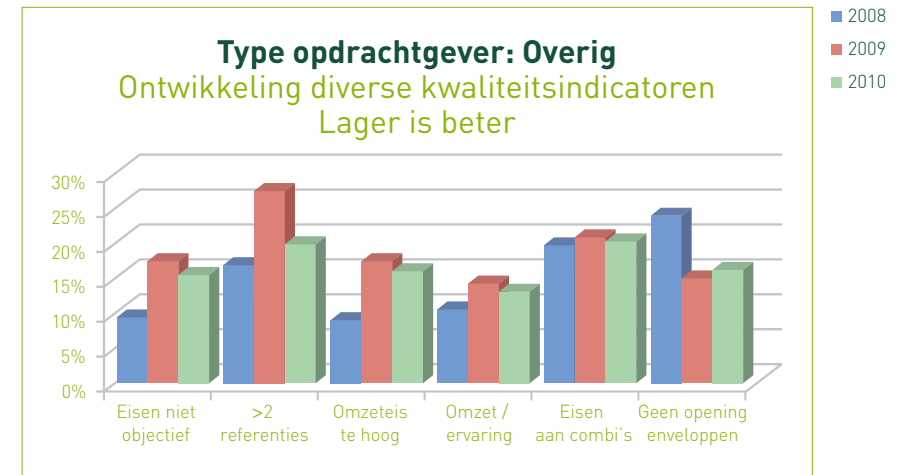
Waar de Provincies op nagenoeg alle punten slechter scoren dan een jaar eerder, blijken de Schappen op alle punten beter te scoren (figuur 5). De gestelde eisen worden objectiever en de boodschap dat er geen verzwaarde eisen aan combinaties meer zijn toegestaan begint ook door te dringen tot de Schappen. Steeds vaker bedienen zij zich ook van de mogelijkheid voor inschrijvers om bij de opening van de enveloppen aanwezig te zijn.





Figuur 5

Een mogelijke verklaring voor deze positieve ontwikkeling is het proces van waterschapsbrede harmonisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid waartoe in 2009 het startsein is gegeven. Dit project is voortvarend opgepakt, ook met de input van Bouwend Nederland namens de markt en heeft begin 2011 geleid tot het vaststellen van de belangrijkste uitgangspunten die in het geharmoniseerd beleid moeten terugkomen. De gemeten verbetering in 2010 doet vermoeden dat de inspanning al vroegtijdig hun vruchten hebben afgeworpen. Het zijn evenwel de cijfers over 2011 en 2012 die definitief zullen moeten bevestigen of het geharmoniseerde beleid daadwerkelijk zijn effect heeft op de aanbestedingspraktijk.



Figuur 6

De groep Overig

De groep Overig scoort over de hele linie beter dan een jaar eerder. Deze groep doet het in zijn algemeenheid al behoorlijk goed. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de samenstelling van deze groep: voor een groot deel bestaat deze groep uit partijen die ofwel op basis van vrijwilligheid – en dus waarschijnlijk heel bewust – aanbesteden, ofwel die behoren tot de groep van Nutssectoren, waar de regels meer vrijheid bieden.

3. EMVI uitgeplozen

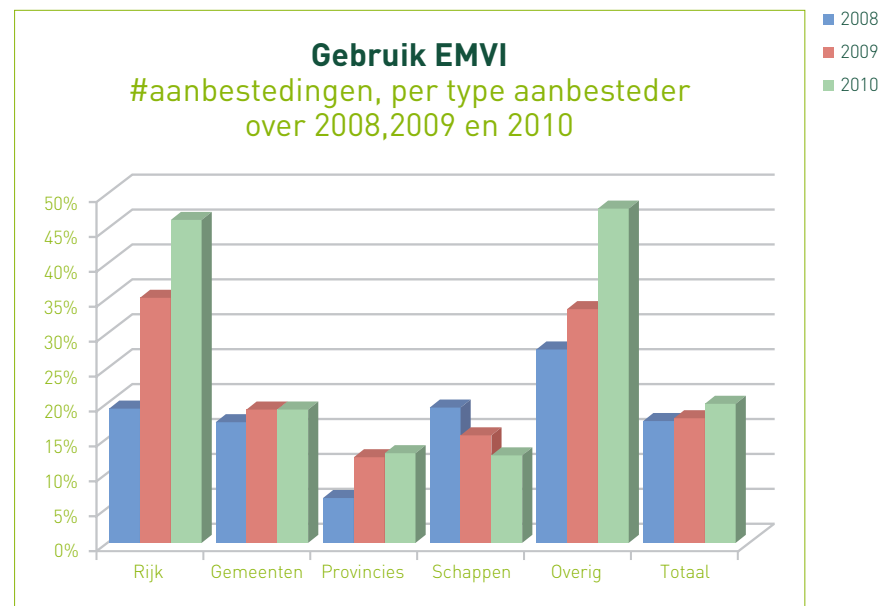
Een steeds terugkomend onderdeel in de rapportages van Aanbestedingsinstituut is het aantal aanbestedingen dat op basis van EMVI, Economisch Meest Voordige Inschrijving, gegund wordt. Voor Aanbestedingsinstituut is dat een belangrijke indicator van professionaliteit van de aanbestedingen. Wanneer ondernemers zich immers op meer dan alleen op basis van laagste prijs kunnen onderscheiden, worden zij meer geprikkeld om hun creativiteit te gebruiken en is de kans op een optimale oplossing, en dus op een optimaal inkoopresultaat, groter. Daar staat tegenover dat uitgebreide EMVI-beoordelingen bij een eenvoudig standaard werk misplaatst zijn. De extra moeite die het de aanbesteder en de inschrijvers kost om te beoordelen respectievelijk deel te nemen staat dan niet in verhouding tot de winst die het oplevert. Naar de mening van Aanbestedingsinstituut zou een professionele aanbesteder bij werken een significant deel van zijn aanbestedingen door middel van EMVI op de markt moeten brengen. We denken daarbij aan een percentage dat in de buurt zou kunnen liggen van 50%.

EMVI 2010: 18%...

Figuur 7 laat de scores zien op EMVI van de groepen aanbesteders over de jaren 2008-2009-2010. Wat opvalt, is dat het Rijk en de groep Overig niet alleen de hoogste percentages scoren, maar ook de enige groepen zijn waarin er sprake is van een toename van het aantal EMVI-aanbestedingen. De opwaartse beweging bij de Provincies in 2009 heeft niet doorgezet, terwijl de afname van het aantal EMVI-aanbestedingen bij de Schappen wel heeft doorgezet. Alle regionale overheden scoren nu tussen 11 en 13%. Het totaal aan EMVI-aanbestedingen is dankzij het Rijk en de groep Overig overigens wel licht gestegen tot 18% in 2010.

... of 54% ...

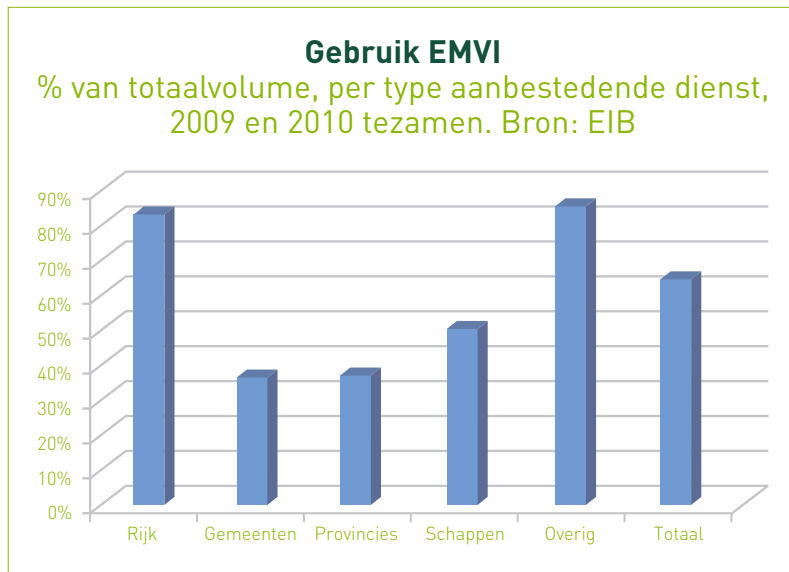
Interessant is nu de vraag met hoeveel volume deze 18% nu eigenlijk correspondeert. Het antwoord daarop vinden we terug in Tabel 1 van het eerder genoemde EIB-rapport 'Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers 2009



Figuur 7

en 2010'. Daaruit blijkt dat in 2010 het EMVI-criterium is gehanteerd voor 2,8 miljard Euro aan opdrachtwaarde. Dat is 54% van het totaal van 5,2 miljard Euro dat via openbare procedures is weggezet. Een jaar eerder, in 2009, lag dit percentage overigens nog op 68%, maar in dat jaar waren er miljardenprojecten die op EMVI waren aanbesteed en die het gemiddelde sterk hebben opgetrokken. Uit Tabel 5 van eerder genoemd EIB rapport blijkt dat 54% van het volume aan EMVI-aanbestedingen over 2009 en 2010 tezamen afkomstig is van het Rijk. Met nog 23% in de groep Overig betekent dat, dat de decentrale overheden samen goed zijn voor de laatste 23% van het totale volume aan EMVI.

Figuur 8, eveneens ontleend aan Tabel 5 uit de eerdergenoemde EIB-publicatie, laat per opdrachtgever zien welk percentage van zijn volume in de jaren 2009 en 2010 tezamen op basis van EMVI is uitbesteed. We zien dan dat de EMVI-cijfers een stuk hoger liggen dan in figuur 7. Dat heeft ermee te maken dat de gemiddelde omvang van projecten die op basis van EMVI worden aanbesteed, groter is dan de projecten die op basis van laagste prijs worden gegund.

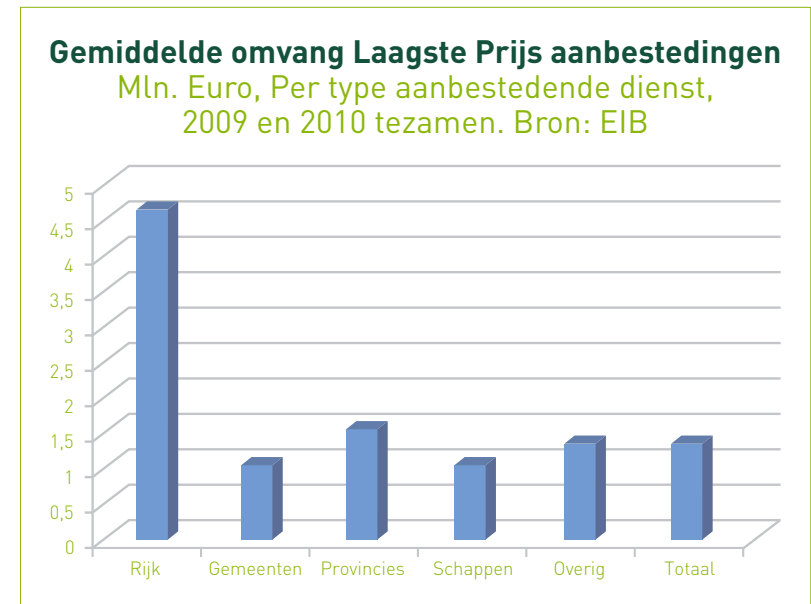


Figuur 8

... of 4%?

In een aantal gevallen wordt in de aankondiging aangegeven dat er op basis van EMVI gegund wordt, terwijl uiteindelijk slechts de laagste prijs meeweegt. Als Aanbestedingsinstituut corrigeren wij ons EMVI-percentage daarom al voor kenbare 'onechte' EMVI-criteria, waarbij naast prijs slechts de verrekenprijzen meespelen – tegenwoordig scheelt dat slechts enkele procenten.

EIB heeft op dit terrein nader onderzoek gedaan. Van een steekproef van 184 kleinere opdrachten waarbij EMVI als gunningscriterium was opgegeven, is bekeken hoe vaak er in de bekendmaking van de gunninguitslag bleek dat er daadwerkelijk meer criteria mee hebben gewogen dan alleen de laagste prijs. Dit bleek in slechts 41 van deze 184 aanbestedingen het geval te zijn! Anders gezegd: van de onderzochte groep EMVI-aanbestedingen was in 78% uit de uitslag niet op te maken dat er meer criteria hadden meegewogen dan alleen de laagste prijs. Als we deze verhouding zouden toepassen op de door ons gevonden 18% EMVI-aanbestedingen, dan zou hiervan slechts 4% resteren als groep waarin daadwerkelijk op een kenbare wijze meer criteria hebben meegespeeld dan de laagste prijs alleen...



Figuur 9

Hoewel een dergelijke conclusie zeker niet statistisch houdbaar is – EIB heeft het immers niet over een representatieve steekproef – laat deze bevinding wel duidelijk zien dat een melding in een aankondiging van een EMVI als gunningcriterium zeker bij kleinere opdrachten nog allerminst de garantie geeft dat ook daadwerkelijk naar meer dan alleen de prijs gekeken zal worden.

De laagste prijs

Wanneer we de categorie EMVI laten voor wat het is en kijken naar die andere, veel grotere categorie van aanbestedingen op basis van laagste prijs, dan zien we ook hier interessante verschillen, met name in de gemiddelde omvang van het aanbestede werk. Uit Tabel 5 van het eerdergenoemde EIB rapport, hier weergegeven in figuur 9, blijkt dat de gemiddelde omvang van een project dat op basis van laagste prijs gegund wordt 1,2 miljoen Euro bedraagt. De gemeenten en de schappen zitten daar met 9 ton het verst onder, terwijl het Rijk met een gemiddelde opdrachtwaarde van 4,5 miljoen Euro daar juist ver boven zit. Aanbesteden op basis van laagste prijs gebeurt dus niet alleen bij kleine projecten, maar bij ruim 80% van alle aangekondigde opdrachten

en deze opdrachten zijn gemiddeld ruim een miljoen Euro groot. Bij al deze opdrachten wordt de innovatie en creativiteit van de marktpartijen weinig of niet benut, terwijl daar een groot optimalisatie potentieel zit. Overigens verschilt de werkensector in dat opzicht enorm van de leveringen en diensten sectoren, waar slechts ongeveer 15% wordt aanbesteed op basis van laagste prijs.*

EMVI – kwaliteit van het gunningsysteem

Veel EMVI-aanbestedingen volgen – terecht – de niet-openbare procedure. Dat betekent in de meeste gevallen dat de gunningleidraad slechts verstrekt wordt aan de partijen die door de preselectie zijn gekomen. Daarmee is de gunningleidraad in veel gevallen niet een openbaar stuk dat door Aanbestedingsinstituut stelselmatig geanalyseerd kan worden. Statistisch relevante cijfers over de kwaliteit van de gehanteerde gunningssystemen hebben we dan ook niet.

Wat we wel kunnen vaststellen, is dat er veel klachten binnenkomen bij Aanbestedingsinstituut over de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het EMVI-criterium. Er lijkt een grote voorliefde te bestaan voor EMVI-aanbestedingen waarbij allerlei ideeën in een Plan van Aanpak gezet worden, waarna dit door een commissie wordt beoordeeld zonder dat er sprake is van een duidelijk afwegingskader. De ervaring van veel deelnemers daarbij is, dat het moeilijk is om in te schatten wat er nodig is om goed te scoren en dat de uitslag subjectief en onvoorspelbaar is. Aanbestedingsinstituut pleit ervoor dat bij EMVI-criteria zoveel mogelijk gewerkt wordt met objectief meetbare criteria waaraan, conform de methodiek van het Gunnen op Waarde, een duidelijk meetbaar voordeel gekoppeld is. Plannen van Aanpak en beoordelingscommissies zijn daarbij slechts in uitzonderingsgevallen noodzakelijk en daarvan zou dan ook zeer terughoudend gebruik moeten worden gemaakt.

* P. Gibcus e.a., MKB en aanbesteden - Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006, EIM, Zoetermeer, 30 juni 2008, tabel 7, pagina 24.

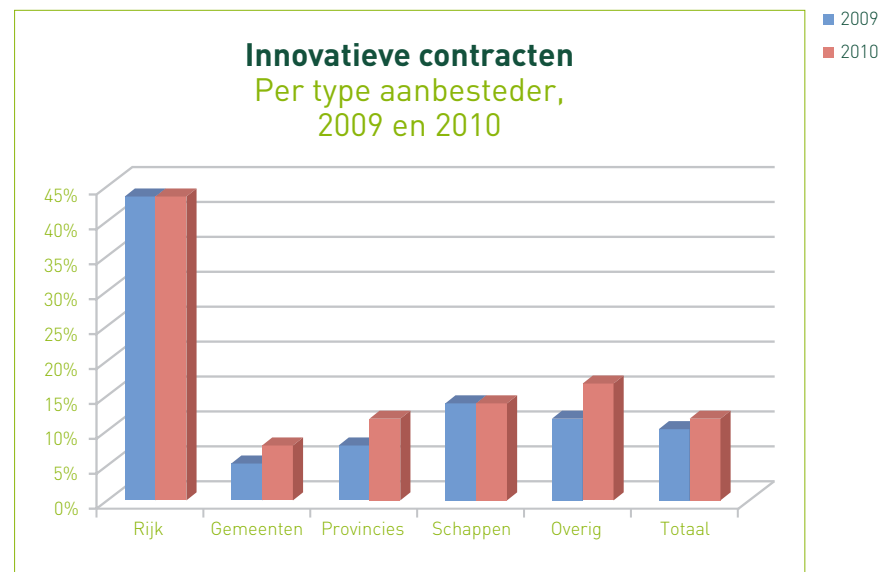


4. Ontwikkelingen in moderne contractvormen

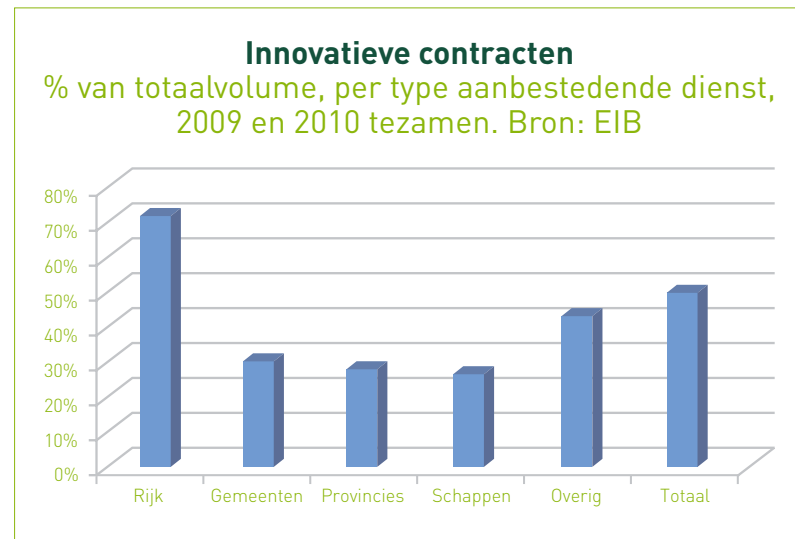
In 2009 is Aanbestedingsinstituut begonnen met het bijhouden van het aantal aankondigingen waarin melding gemaakt wordt van moderne contractvormen. We letten daarbij op het voorkomen van termen als D&C, DBM, UAV-GC en dergelijke in de aankondiging.

In vergelijking met 2009 zien we in 2010 dat met name gemeenten en provincies, als ook de groep 'Overig' significant meer gebruik hebben gemaakt van deze contractvormen. Zoals blijkt uit figuur 10 ligt het Rijk nog altijd ruim op kop, maar de decentrale overheden lopen iets in. Net als bij de cijfers over EMVI, zien we dat de percentages met betrekking tot moderne contractvormen toenemen wanneer we de volumegegevens van EIB bekijken. Dan blijkt dat bij decentrale overheden in de jaren 2009 en 2010 tezamen ongeveer een kwart van het volume werd weggezet in de vorm van moderne contractvormen, zoals te zien is in figuur 11.

De komende jaren zal moeten blijken of deze positieve ontwikkeling zich doorzet. Als dat het geval is, duidt dit immers op goede ervaringen met deze contractvorm aan de zijde van de aanbesteders. Aanbestedingsinstituut juicht deze ontwikkeling van harte toe: ook voor moderne contractvormen geldt dat deze meer ruimte aan de markt laten om met eigen innovatieve en creatieve oplossingen te komen. Daar varen alle partijen wel bij.



Figuur 10



Figuur 11

5. Groot en klein

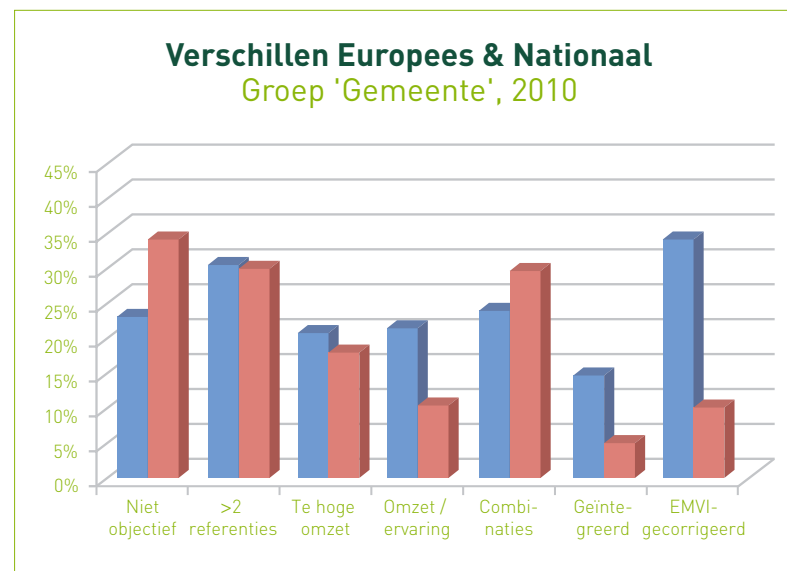
Tussen aanbestedingen met een grote opdrachtsom en die met een kleine opdrachtsom bestaan verschillen. In onze bevindingen komen deze verschillen tot uitdrukking wanneer we kijken naar de verschillen tussen Europees aangekondigde en Nationale aanbestedingen. Strikt genomen is elke aanbesteder vrij om een aanbesteding Europees aan te kondigen, maar de praktijk wijst uit dat pas tot een Europese aankondiging wordt overgegaan als de raming van het werk ook daadwerkelijk de drempelwaarde overschrijdt. In 2010 was deze drempel ruim € 4,8 miljoen. De verschillen tussen Europees aangekondigde en Nationale aanbestedingen zijn te zien in figuur 12. Hierbij hebben we ervoor gekozen alleen de aanbestedingen van de groep Gemeenten te bekijken. Zou er naar alle aankondigingen gekeken worden, dan zouden groepen die relatief vaak Europees aanbesteden, zoals het Rijk, de verschillen tussen Europese en Nationale aanbestedingen beïnvloeden – terwijl we juist op zoek zijn naar de verschillen tussen grote en kleine opdrachten.

Uit figuur 12 blijkt dat er duidelijke verschillen zijn tussen opdrachten boven en onder de drempel. Uit de cijfers blijkt dat er gemiddeld meer aandacht geschonken wordt aan de (Europese) aanbestedingen van grote opdrachten. Bij aanbestedingen van grote opdrachten zijn de eisen beter geformuleerd, worden veel vaker geïntegreerde contracten gehanteerd en wordt vaker EMVI als gunningcriterium toegepast. Ook de regel dat er geen verzwaarde eisen aan combinaties mogen worden gesteld, wordt bij aanbestedingen van grote opdrachten beter nageleefd dan bij (Nationale) aanbestedingen van kleine opdrachten.

Daar staat tegenover dat bij aanbestedingen van grote opdrachten vaker zware eisen worden gesteld. Zo meten we vaker een hoge omzeteis, al zou deze deels verklaard kunnen worden uit lagere bedragen per referentie (zie blz 9, waar een omschrijving staat van deze eis).

Een afwijking in negatieve zin die niet voor een andere interpretatie vatbaar is, is de dubbele score van Europese procedures ten opzichte van Nationale procedures op het punt van de samenloop van omzet- en ervaringseisen.

■ E gemeente
■ N gemeente



Figuur 12

Deze afwijking, waarbij de omzeteis zodanig nauw geformuleerd is, dat deze feitelijk een ervaringseis wordt, wordt door ons doorgaans gezien als een indicator van een gebrek aan professionaliteit en nauwkeurigheid bij de organiserende partij. Aanbestedingsinstituut heeft er geen verklaring voor, dat juist op dit punt bij Europese aanbestedingen door gemeenten meer fouten gemaakt worden.

Bij grote projecten: lagere eisen, dus een lagere prijs

Eén van de opmerkelijke conclusies in de publicatie 'Doelmatigheid van geschiktheidseisen bij openbare aanbestedingen in de GWW' van EIB, is dat bij de grotere projecten (in het onderzoek zijn dat projecten vanaf € 700.000,-) het loont om lagere eisen te stellen. Lagere eisen leiden tot meer deelnemers en tot lagere prijzen. Juist bij grotere projecten is het voordeel van de lagere prijzen groter dan de meerkosten die de extra deelnemers moeten maken om te kunnen inschrijven. Met andere woorden: het saldo van opbrengsten (lagere inschrijfsom) en maatschappelijke kosten is positief en daarmee in beginsel nastrevenswaardig.

Daarbij horen echter diverse kanttekeningen:

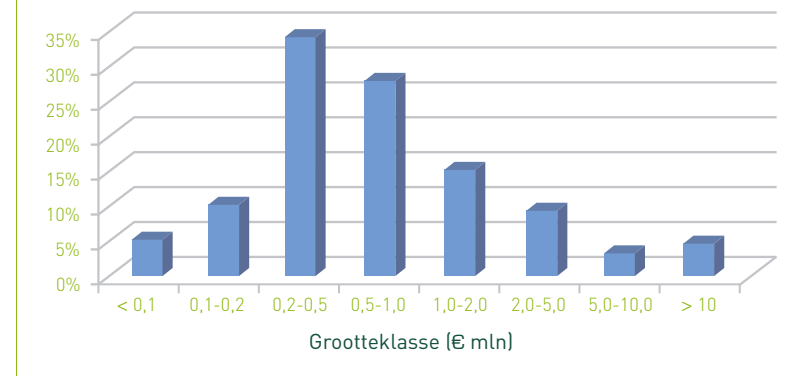
1. De kosten per inschrijving kunnen sterk verschillen per type opdracht. EIB gaat uit van een traditionele GWW-aanbesteding. Bij de aanbesteding van een geïntegreerd contract of bij een B&U-aanbesteding zijn de inschrijfkosten doorgaans hoger en valt het saldo van opbrengsten en maatschappelijke kosten mogelijk anders uit;
2. De conclusie met betrekking tot de nastrevenswaardigheid is alleen geldig als er geen meetbaar kwaliteitsverschil is tussen de aanbiedingen van partijen die slechts aan de lagere eisen kunnen voldoen en partijen die ook aan de hogere eisen kunnen voldoen. Dat terwijl juist het kwaliteitsargument vaak gebruikt wordt om hoge eisen te stellen. Er is echter nog nooit een relatie aangetoond tussen de kwaliteit van het uitgevoerde werk en hoogte van de gestelde eisen. Dat maakt dat het kwaliteitsargument in elk geval enige cijfermatige onderbouwing ontbeert.

Deze cijfers van EIB onderschrijven in elk geval op economisch verantwoorde wijze de oproep van Aanbestedingsinstituut en vele andere partijen om terughoudend om te gaan met het stellen van omzet- en referentie-eisen bij grotere projecten. Waar tot op heden met name op de mogelijkheid van deelname door het MKB is gewezen, blijkt uit het onderzoek dat dergelijke deelname ook daadwerkelijk leidt tot meer concurrentie en daarmee tot lagere prijzen. Onze cijfers laten evenwel zien dat juist bij grotere projecten de neiging bestaat hogere eisen te stellen. Deze praktijk lijkt niet langer houdbaar en verdient aanpassing.

Kleine projecten – een ander verhaal

In zijn algemeenheid meten we, zoals eerder al vermeld, een beperktere mate van professionaliteit bij de aanbesteding van kleinere opdrachten. De groep met kleinere projecten is een grote, diverse groep: alle werken die nationaal worden aanbesteed. Dat zijn werken vanaf ongeveer € 50.000,-

Verdeling van de werken naar grootteklasse 2010, bron: EIB



Figuur 13

tot een kleine 5 miljoen Euro. De kleinste en grootste werken binnen deze groep verschillen dus pakweg een factor 100! Als er een duidelijk verschil bestaat tussen aanbestedingen onder en boven de drempel, dan ligt het in de rede te veronderstellen dat er een vergelijkbaar verschil bestaat tussen aanbestedingen in de onderste regionen en aanbestedingen in de bovenste regionen van deze groep. De aanbestedingen van de kleinste werken, zeg de werken met een aanneemsom tot een € 500.000,- (ongeveer 10% van de Europese drempel), scoren vermoedelijk kwalitatief het laagst. Geen vreemde gedachte als we er van uitgaan dat aan dergelijke, kleine opdrachten ook weinig tijd en energie wordt besteed.

De vraag die zich opdringt, is of het wel zin heeft stil te staan bij deze groep aanbestedingen. Om hoeveel aanbestedingen gaat het immers? Het verrassende antwoord op deze vraag vinden we in de publicatie die EIB in opdracht van Aanbestedingsinstituut heeft gemaakt.*

In Figuur 13 is zichtbaar gemaakt hoe de verdeling is naar grootteklasse van de aanbestede werken. Hieruit blijkt dat bijna 50% van alle openbaar aangekondigde werken zich bevindt in de grootteklassen tot 500.000 Euro! Toegepast op onze cijfers over 2010 komt dat neer op pakweg 1500 aanbestedingen. Uitgaande van een gemiddelde opdrachtwaarde van € 300.000,- levert dit een volume op van 450 miljoen Euro.

* Aanbestedingsgedrag van opdrachtgevers, 2009 en 2010, EIB april 2010.

EIB rekent met een totaal aanbesteed volume van 5,2 miljard Euro in 2010. Zo beschouwd draagt de 50% van alle aanbestedingen met het kleinste opdrachtvolume bij aan slechts 8,7% van het totale, aanbestede volume op het gebied van werken. En dan blijken dit ook nog eens de werken te zijn waarop de meeste partijen inschrijven: gemiddeld 9 inschrijvers.* In de publicatie van EIB van februari 2011 wordt een inschatting gemaakt van de inschrijfkosten voor een drietal gemiddelde, traditionele GWW-projecten. Deze kosten worden voor een project van € 150.000,- geschat op € 2.000,-. Voor een gemiddelde projectomvang van € 300.000,- lijkt het aannemelijk uit te gaan van een bedrag van € 2.500,- per inschrijving.

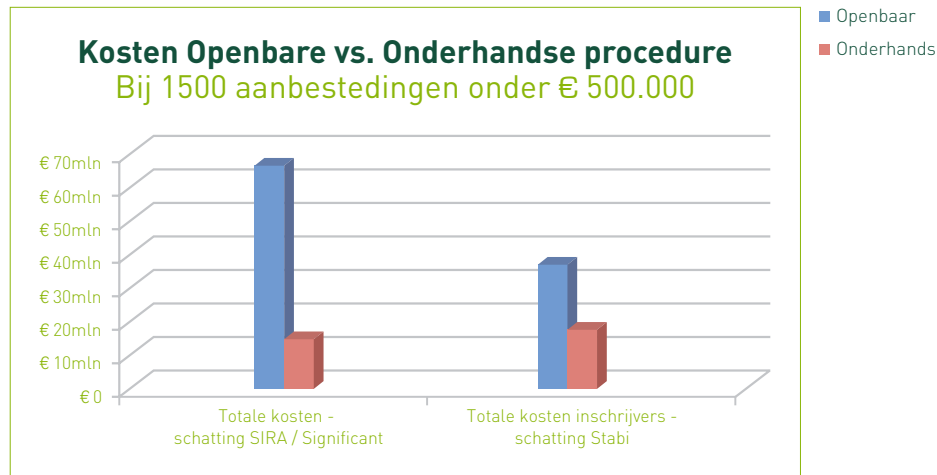
Het totaal aan transactiekosten aan de zijde van de inschrijvers voor deze groep van kan aldus bepaald worden: 1500 aanbestedingen x 9 inschrijvers x € 2.500,- = 34 miljoen Euro, ofwel 7,6% van de totale opdrachtwaarde.

Onderzoek SIRA / Significant

In het rapport van 'Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid, Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid' van SIRA / Significant van 3 augustus 2009 worden andere getallen gebruikt om de lasten te meten. In bijlage V bij dit rapport wordt aangegeven dat de kosten van een nationale, openbare procedure voor werken geraamd zijn op € 41.839,- per procedure. Dit zijn de gezamenlijke kosten van opdrachtgevers en inschrijverszijde, al is een aantal posten (met name posten die te maken hebben met repeterende werkzaamheden, als het bekijken van de Aanbestedingskalender en dergelijke) daarin niet meegenomen.

* Zie tabel 7 EIB april 2010.





Figuur 14

Dit bedrag is fors hoger dan de € 22.500,- aan inschrijverslasten die wij zelf schatten. Echter als we in ogenschouw nemen dat we in onze schatting uitgaan van de kleinste opdrachten die nationaal worden uitbesteed én dat in onze inschatting de kosten aan de zijde van de opdrachtgever niet zijn meegenomen, dan lijken deze getallen in redelijke verhouding te staan.

Uit dezelfde tabel in bijlage V van het eerder genoemde rapport van SIRA / Significant staat ook een getal genoemd voor de kosten van een meervoudig onderhandse procedure voor werken. Met een bedrag van € 7.582 per aanbesteding zou een dergelijke aanbesteding 82% lagere kosten met zich meebrengen!

Onze eigen inschatting is, dat bij een onderhandse procedure er per inschrijver iets lagere transactiekosten zijn omdat er in beginsel geen geschiktheidseisen gesteld worden. Dat betekent dat er minder stukken verzameld, bijgevoegd en gecontroleerd hoeven te worden. We nemen daarom aan dat, als het overige gelijk blijft, de lasten per inschrijver zullen dalen tot € 2.000,-. De totale lasten per aanbesteding nemen daarmee af van € 22.500,- bij een gemiddelde van 9 inschrijvers bij een openbare procedure naar € 10.000,- bij een onderhandse procedure met 5 inschrijvers, een daling met ruim 55%.

Ten opzichte van de 82% van SIRA is dat een voorzichtige schatting. In de praktijk kan de totale lastenvermindering dus nog gunstiger uitvallen. Beide schattingen zijn in figuur 14 naast elkaar gezet en getotaliseerd voor alle 1500 aanbestedingen met een waarde onder € 500.000,-.

Onderhands in plaats van openbaar

Een volledige verschuiving van openbaar naar onderhands voor de opdrachten met een geraamde waarde tussen 0 en 10% van de Europese drempel heeft dus de volgende consequenties:

1. **Halvering aantal aanbestedingen**
Het aantal openbaar aangekondigde aanbestedingen voor werken in de infra en B&U halveert;
2. **Stijging kwaliteit**
De kwaliteit van de gemiddelde, openbaar aangekondigde aanbesteding stijgt – veel kaf is immers van het koren gescheiden;
3. **> 50% besparing transactiekosten**
De besparing aan de zijde van de inschrijvers bedraagt tenminste € 19 miljoen. Gelet op de omvang van de werken komt deze besparing vooral ten goede aan het MKB. Daarnaast is er ook een besparing in de transactiekosten te verwachten aan de zijde van de aanbesteders;
4. **Past performance**
Het prijspeil zal hoger liggen als gevolg van het lager aantal inschrijvers. Daar staat tegenover dat de kwaliteit van de inschrijvingen en van het werk eveneens hoger zal zijn, omdat inschrijvers bij een volgende onderhandse inschrijving opnieuw betrokken willen zijn. Hier tekent zich een ongereguleerde vorm van het meewegen van past-performance af, die ook uitstraalt naar openbare aanbestedingen van dezelfde aanbesteders: tijdens deze openbare momenten zullen deelnemers zich eveneens van hun beste kant laten zien, omdat zij weten dat er na de openbare aanbesteding ook wel weer een onderhandse zal volgen, waarvoor zij graag uitgenodigd worden.

5. Duurzaamheid & Regionaal MKB

Dankzij de mogelijkheid voor aanbesteders om, binnen de grenzen van transparantie en non-discriminatie, zelf geschikte partijen te kunnen uitnodigen, kunnen op eenvoudige wijze wensen ten aanzien van duurzaamheid en kansen voor regionale ondernemers worden bereikt.

6. Economisch belang boven juridisch gemillimeter

In de juridische literatuur is de afgelopen tijd veelvuldig de vraag gesteld of onderhands aanbesteden onder de drempel überhaupt wel verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Wij vinden dat dergelijke conclusies, in elk geval voor de sector Bouw en Infra, niet getrokken kunnen worden zonder een geloofwaardige, economische onderbouwing. De doelstellingen van de aanbestedingsregels zijn in wezen immers economisch van aard. De cijfers van Aanbestedingsinstituut en EIB met betrekking tot werken in de groep tot € 500.000, - wijzen uit dat de kans groot is, dat er economisch rationeler gehandeld wordt als deze opdrachten meervoudig onderhands in de markt gezet worden. Als de gebruikelijke beginselen in acht genomen worden, lijkt het onwaarschijnlijk dat Europa deze invulling van opdrachten tot 10% van de drempel problematisch acht. Daar komt bij dat het Rijk al jaren een beleid hanteert dat meervoudig onderhands aanbesteden mogelijk maakt tot 1,5 miljoen Euro zonder dat dat tot problemen heeft geleid.

6. Conclusies en aanbevelingen

In vergelijking tot de cijfers over 2008 en 2009 ziet Aanbestedingsinstituut in 2010 geen radicale veranderingen in de aanbestedingspraktijk. In de totaalcijfers zijn nauwelijks algemene trends te onderscheiden. Wanneer wordt ingezoomd op de groepen aanbestedende diensten, dan krijgen we een genuanceerder beeld. Ook de aanvullende gegevens van EIB maken interessante conclusies zichtbaar:

1. Rijk loopt voorop

Op bijna alle gebieden blijkt dat het Rijk voorop loopt in professionaliteit. De hoogte en de wijze waarop eisen verwoord worden, het uit elkaar houden van omzet en ervaringseisen, het behandelen van combinaties; op al deze punten doet het Rijk het (veel) beter dan andere opdrachtgevers. Deze verschillen wijzen enerzijds op een professionelere organisatie van het aanbestedingsproces en anderzijds op een betere mix van materiedeskundigheid en inkoopkennis. Alleen met voldoende materiekennis kunnen proportionele en objectieve geschiktheideisen geformuleerd worden.

Het feit dat het Rijk op deze punten voorop loopt, zal weinig verbazing wekken: het gaat om veelal grote opdrachten die afkomstig zijn van enkele, grote, aanbestedende partijen als Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst, de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Vastgoed Defensie. Interessanter is de vraag hoe de professionaliteit van deze groep overgedragen kan worden richting de lokale overheden. Volgens Aanbestedingsinstituut is op dit punt van kruisbestuiving nog veel te bereiken.

Op het gebied van het gebruik van EMVI en Geïntegreerde Contracten (GC) zien we dat het Rijk eveneens voorop loopt ten opzichte van de decentrale overheden. Daar staat tegenover dat de gemiddelde omvang per aanbesteed project ook een factor 6 groter is dan dat van de decentrale overheden. Een conclusie over de mate van professionalisme is daarmee niet zonder meer te trekken.

Wel is duidelijk dat er bij het Rijk veel meer ervaring is. Ervaring die decentrale overheden zou kunnen helpen om ook te starten met het toepassen van EMVI of GC. Wij weten dat dit ook al op kleine schaal gebeurt door het ter beschikking stellen van 'EMVI-buddies' of 'GC-buddies'. Aanbestedingsinstituut vindt dit uitstekende initiatieven die zeker navolging verdienen.

2. Waterschappen verbeteren

De Waterschappen zijn op alle door ons gemeten punten in 2010 beter gaan aanbesteden dan in het voorgaande jaar. Mocht dit het gevolg zijn van de harmonisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarmee de schappen eind 2009 in samenwerking met Bouwend Nederland zijn gestart, dan biedt deze ontwikkeling ook hoop voor de andere aanbestedende diensten: de nieuwe aanbestedingswet en het nieuwe, flankerend beleid zullen immers ook een harmoniserend effect hebben. Lokale overheden worden gedwongen hun beleid en praktijk tegen het licht te houden. Mogelijk zien we dus vanaf 2012 soortgelijke verbeteringen ook bij provincies en gemeenten.

3. EMVI naar omzet: > 50%

Voor het eerst is vastgesteld dat meer dan 50% van de totale aanbestede opdrachtwaarde wordt aanbesteed door gebruik te maken van het EMVI-gunningcriterium. Wij zijn blij dat dit percentage nu duidelijk is en vinden het ook positief dat meer dan de helft van de omzet op deze manier de markt bereikt, maar er zijn ook kanttekeningen:

- Projecten die op basis van de laagste prijs worden weggezet, zijn gemiddeld nog altijd ruim een miljoen Euro groot. Het kan dus niet anders, of er zit in deze groep, die in aantallen ruim 80% van alle aanbestedingen uitmaakt, nog een groot aantal projecten waar met EMVI-criteria een belangrijke optimalisatie te realiseren is.
- De kwantiteit van EMVI-aanbestedingen zegt niets over de kwaliteit ervan. Bij Aanbestedingsinstituut komen veel klachten binnen over de wijze waarop EMVI-aanbestedingen zijn vormgegeven. Door veelvuldig gebruik van Plannen van Aanpak worden veel EMVI-aanbestedingen nodeloos

subjectief en bewerkelijk. Het wordt voor inschrijvers onmogelijk in te schatten wat de meerwaarde van een mogelijke oplossing zal opleveren aan punten (of fictieve aftrek) in vergelijking tot de meerkosten van deze oplossing. Zolang deze relatie voor inschrijvers niet goed te maken is, is de kans groot dat de uitkomst van dergelijke aanbestedingen voor alle partijen teleurstellend zal uitpakken. Aanbestedingsinstituut pleit ervoor Plannen van Aanpak te beperken voor die aspecten van een EMVI-aanbesteding die niet op een andere, meer objectieve wijze te controleren zijn.

4. Meer innovatieve contracten

Met name gemeenten en provincies zijn, in vergelijking met 2009, vaker gebruik gaan maken innovatieve contracten. Bij innovatieve contracten wordt het ontwerp (deels) gecombineerd met de uitvoering, waardoor de mogelijkheid voor optimalisatie door de inschrijver benut wordt. In 10% van de gevallen is sprake van een innovatief contract (46% van de omzet), tegen 8% in 2009. Aanbestedingsinstituut hoopt dat deze positieve ontwikkeling de komende jaren doorzet.

5. 50% aankondigingen zijn projecten < € 500.000,-

Uit de cijfers van EIB blijkt dat de helft van alle projecten die middels een openbare aankondiging op de markt gebracht worden een opdrachtwaarde heeft die kleiner is dan € 500.000,-. Openbare aanbesteding is voor deze gevallen een te zware en kostbare procedure. De meervoudig onderhandse procedure ligt daartoe meer voor de hand. Naar verwachting wordt daarmee tussen de 50 en 80% van de transactiekosten verminderd voor deze groep aanbestedingen, terwijl er ook voordelen mee bereikt worden. Als het aan Aanbestedingsinstituut ligt, zien we voortaan de helft van alle aanbestedingen op de kalender.



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

→redactie:

Datum

september 2011

Stichting

Aanbestedingsinstituut

Bouw & Infra

Joost Fijneman

Vormgeving

De Zaak Launspach

Fotografie

iStockphoto.com