



# BEHENDIG IN AANBESTEDEN

resultaten van het onderzoek

STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

Zilverstraat 69  
Postbus 461  
2700 AL Zoetermeer

T 079 3 252 246  
F 079 3 252 297

[info@aanbestedingsinstituut.nl](mailto:info@aanbestedingsinstituut.nl)  
[www.aanbestedingsinstituut.nl](http://www.aanbestedingsinstituut.nl)

STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

## Resultaten aanbestedingsregistratie 2009

De Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw en Infra, kortweg Aanbestedingsinstituut, toetst continu de kwaliteit van aankondigingen van aanbestedingen voor werken die openbaar aangekondigd worden. In 2009 waren er ruim 3000 van dergelijke aankondigingen. Elk van deze aankondigingen is inhoudelijk op een 40-tal punten gecontroleerd. In deze publicatie vindt u een overzicht van de belangrijkste resultaten.

### Type aanbesteder

In de registratie van aanbestedingen wordt onder meer bijgehouden welke partij de aanbestedende dienst is. Op basis van deze informatie worden veel resultaten weergegeven per type aanbesteder. Wij onderscheiden de volgende vijf typen aanbesteders:

#### 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.

#### 3. Provincies

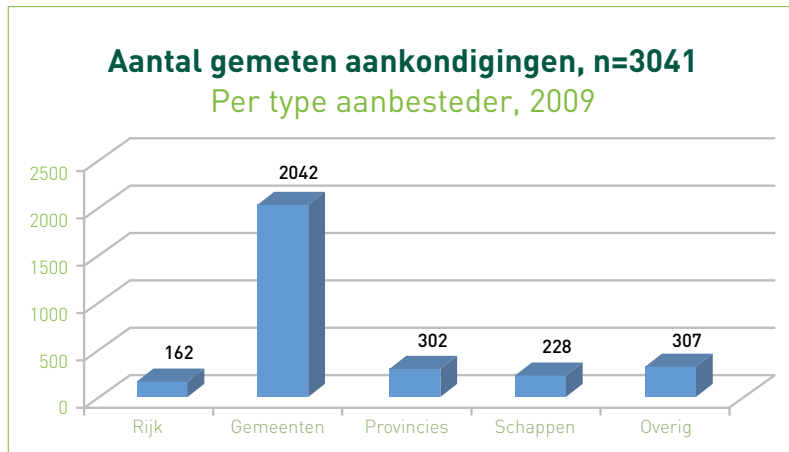
Onder deze groep vallen alle provincies.

#### 4. Schappen

Onder deze groep vallen alle waterschappen en hoogheemraadschappen, alsmede 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.



Figuur 1 – Verdeling van de gemeten aankondigingen over de groepen aanbestedende diensten

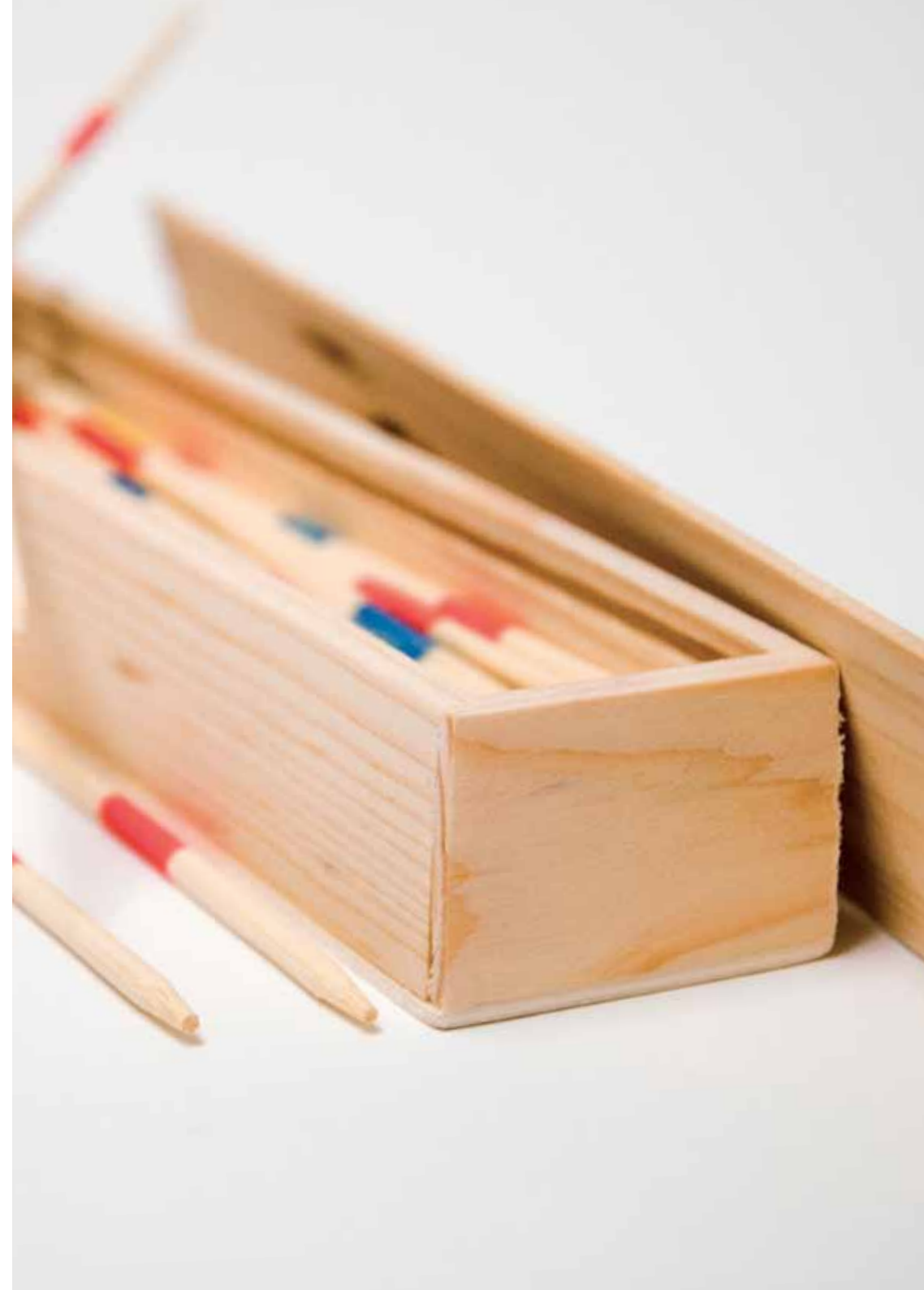
Van alle openbaar aangekondigde aanbestedingen van werken is pakweg tweederde afkomstig van gemeenten. Figuur 1 geeft aan hoeveel aanbestedingen er per type aanbesteder in 2009 zijn geregistreerd.

### Soort werk

Werken die worden aanbesteed zijn grofweg te delen tussen werken in de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) en werken in de grond-, weg- en waterbouw (GWW). Verreweg de meeste werken die zijn aanbesteed (86%) behoren tot de GWW-sector. De typen werken die het meest worden aanbesteed, behoren dan ook tot de GWW: Verhardingen (asfalt en elementen) (23%) en Onderhoud en reconstructies infra (20%). Binnen de B&U (14%) gaat het met name om nieuwbouw (9%).

### Europees of nationaal

Van alle publiceerde aankondigingen heeft 23% betrekking op een Europese aanbestedingsprocedure. In 77% van de gevallen is er dus sprake van de aanbesteding van een werk met een waarde beneden de Europese drempel van € 4,8 miljoen. Op grond van de Beleidsregels Aanbesteding van Werken 2005 (BAW 2005), zoals vastgesteld door de bouwministeries, zijn de aanbestedende diensten van het rijk verplicht om werken met een geraamde waarde van meer dan € 1,5 miljoen door middel van een openbare aankondiging op de markt te brengen.



Voor decentrale overheden gelden deze beleidsregels niet. In beginsel zijn zij dan ook vrij om onder de Europese drempel te bepalen of zij openbaar, al dan niet met voorselectie, wensen aan te besteden.

Hoewel decentrale overheden onder de Europese drempels dus niet zijn gehouden aan nationale regels, blijkt dat 82% van alle aanbestedingen van werken van gemeenten nationale aanbestedingen zijn. Voor het Rijk, dat dus wel gehouden is aan nationale regels, ligt dat percentage op slechts 50%. De belangrijkste oorzaak van dit grote verschil - naast het feit dat de rijksoverheid relatief vaak grote projecten uitvoert - is gelegen in het feit dat decentrale overheden in hun lokale aanbestedingsbeleid vaak een veel lagere aanbestedingsdrempel hanteren dan de genoemde drempel van € 1,5 miljoen.

Aanbestedingsinstituut is van mening dat als de drempel van € 1,5 miljoen passend is bij Rijksprojecten, deze drempel ook het uitgangspunt zou moeten zijn bij decentrale projecten. Het openbaar aanbesteden van projecten met een kleinere omvang leidt tot een wanverhouding tussen de omvang van de opdracht en de maatschappelijke kosten van zowel opdrachtgever als opdrachtnemers samen die voor de aanbesteding gemaakt moeten worden. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel voor de aanbestedingswet liggen deze kosten bij een (niet-)openbare procedure rond de € 90.000,-, tegenover een luttele € 5.000,- voor een meervoudige onderhandse procedure.

## Professionaliteit van de aanbesteder

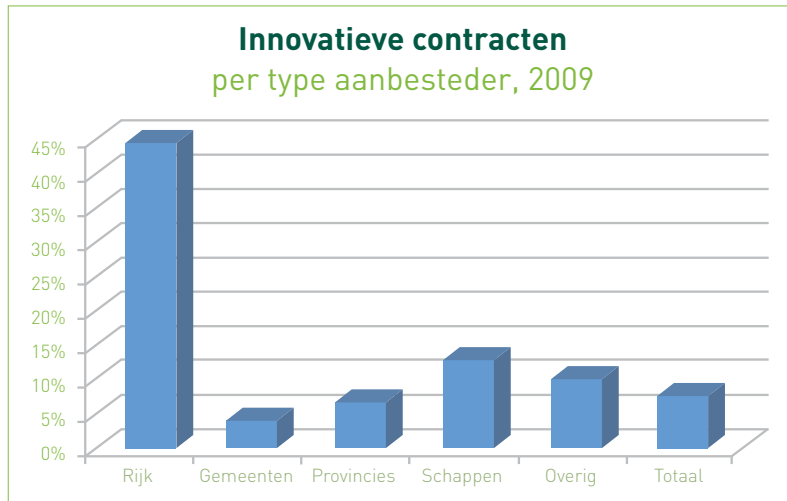
Eind 2009 is de Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten gepresenteerd. Deze Leidraad wordt gezien als dé professionele standaard voor het professioneel aanbesteden van werken. Uit deze Leidraad valt te destilleren dat de kans dat professioneel wordt aanbesteed het grootst is, indien:

1. per project een inhoudelijke afweging wordt gemaakt voor de toepassing van de juiste bouworganisatie- en contractvorm;
2. per project een inhoudelijke afweging wordt gemaakt met betrekking tot de meest passende aanbestedingsprocedure;
3. bij iedere aanbesteding de aan de inschrijvers gestelde eisen in een redelijke en zinvolle verhouding staan tot de aard en omvang van het werk;
4. bij iedere aanbesteding de afweging wordt gemaakt of er wordt gegund op basis van laagste prijs, of op basis van de economisch meest voordelige inschrijving;
5. bij iedere aanbesteding de procedurele regels duidelijk zijn en goed worden nageleefd;
6. de beginselen van aanbestedingsrecht, zoals transparant, objectief en niet-discriminatoir handelen, te allen tijde worden nageleefd.

De cijfers van Aanbestedingsinstituut zeggen iets over in ieder geval de eerste vijf van die bovengenoemde aspecten en zijn daarom te gebruiken als een indicatie van de mate waarin op dit moment in Nederland door de verschillende typen aanbestedende diensten professioneel wordt aanbesteed. Elk van deze vijf aspecten komt hieronder aan bod.

### 1. Bouworganisatie- en contractvorm

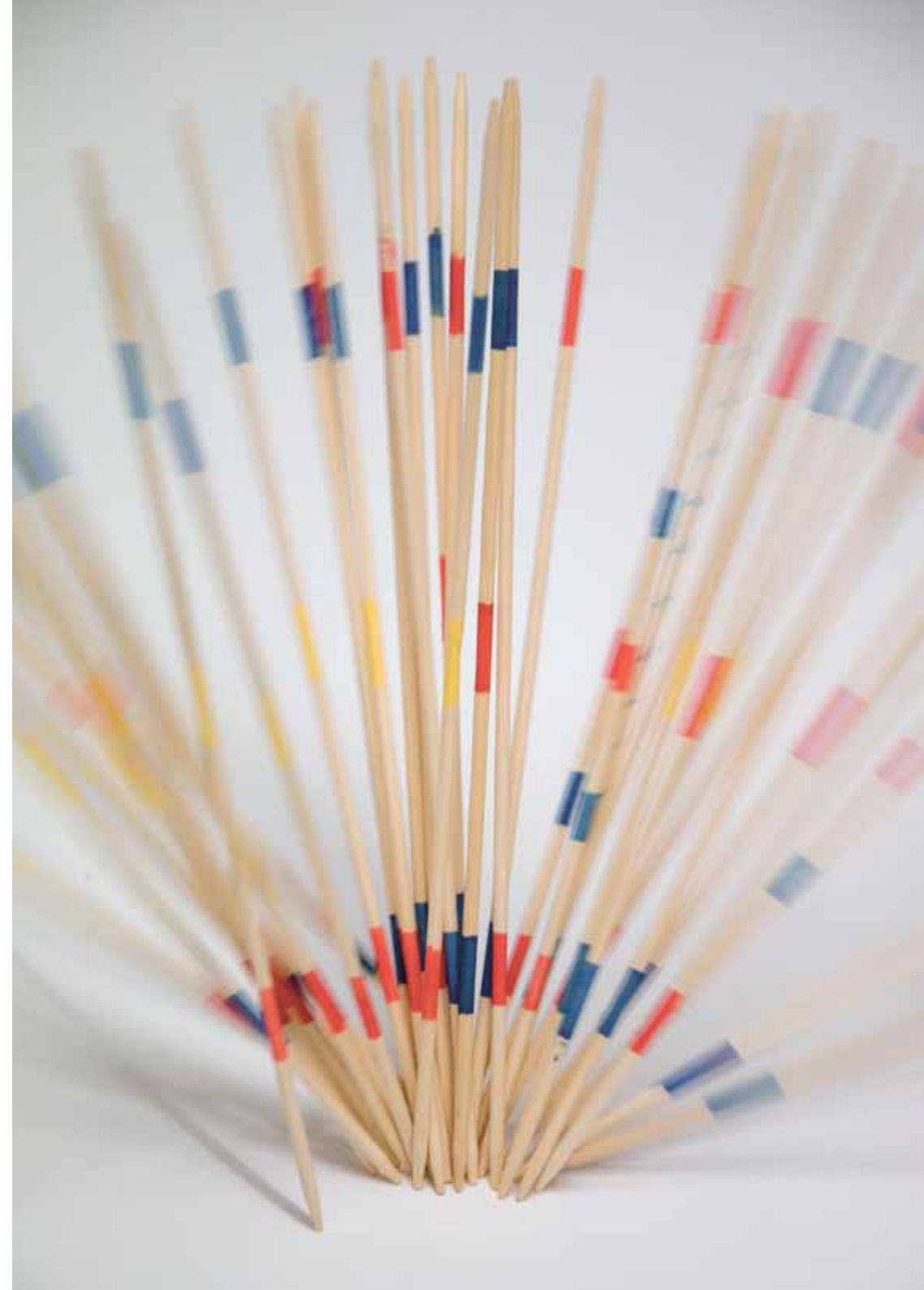
Bij de keuze van de juiste bouworganisatievorm staat de verdeling van taken in het bouwproces centraal. Is het verstandig de traditionele contractvorm te kiezen, waarbij rol van de aannemer zich beperkt tot de eigenlijke uitvoering van het werk, of leent het werk zich voor een meer innovatief contract, waarbij de aannemer zich ook mengt in het ontwerp?

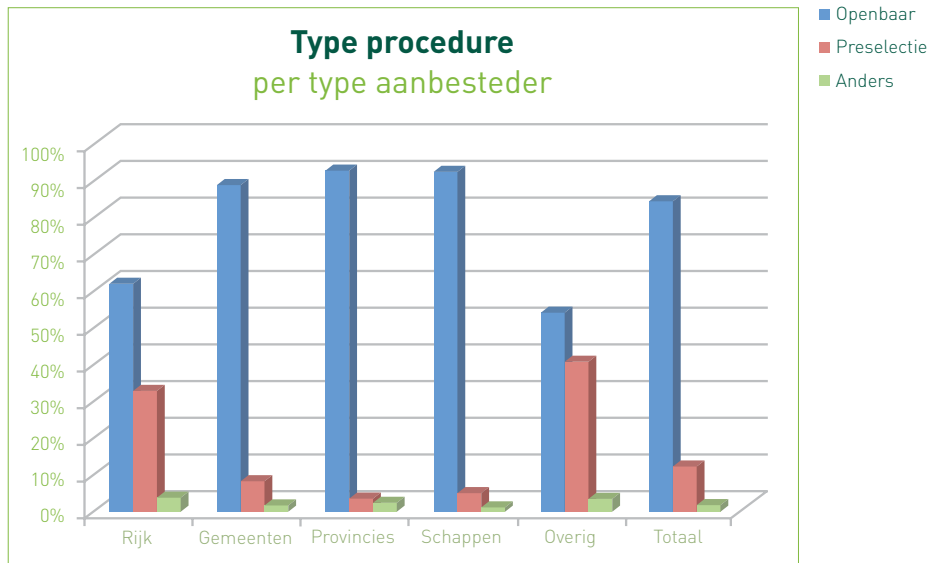


*Figuur 2 – Voorkomen van de vermelding van innovatieve contractvormen als D&C, DCM, E&B en dergelijke, dan wel de vermelding van de UAV-GC in 2009 per type aanbesteder en voor het totaal*

In 2009 heeft Aanbestedingsinstituut voor het eerst consequent bijgehouden hoe vaak er in de aankondiging melding is gemaakt van innovatieve contractvormen als D&C, DCM, E&B en dergelijke, dan wel dat de toepassing van UAV-GC is gemeld. Deze gegevens zijn voor de typen aanbesteders weergegeven in Figuur 2.

Opgemerkt moet worden dat het feit dat er in een bepaalde mate innovatief wordt aanbesteed, nog niets zegt over de inhoudelijke afweging voor de juiste bouworganisatie vorm. Wel mag verwacht worden dat indien de inhoudelijke afweging op een goede manier wordt gemaakt, er ook een significant deel van de aanbestedingen op basis van een innovatief contract in de markt wordt gezet. Uit de figuur blijkt dat alleen het Rijk in 2009 een significant deel van de werken als innovatief contract op de markt heeft gebracht. Dit leidt in elk geval tot het ernstige vermoeden dat aanbesteders, anders dan het Rijk, nog niet professioneel omgaan met de keuze van de bouworganisatie- en contractvorm. Let wel, het gaat hierbij om gemiddelden van grote groepen aanbesteders. Binnen deze groepen zijn er ongetwijfeld partijen die wel professioneel met deze keuze omgaan.



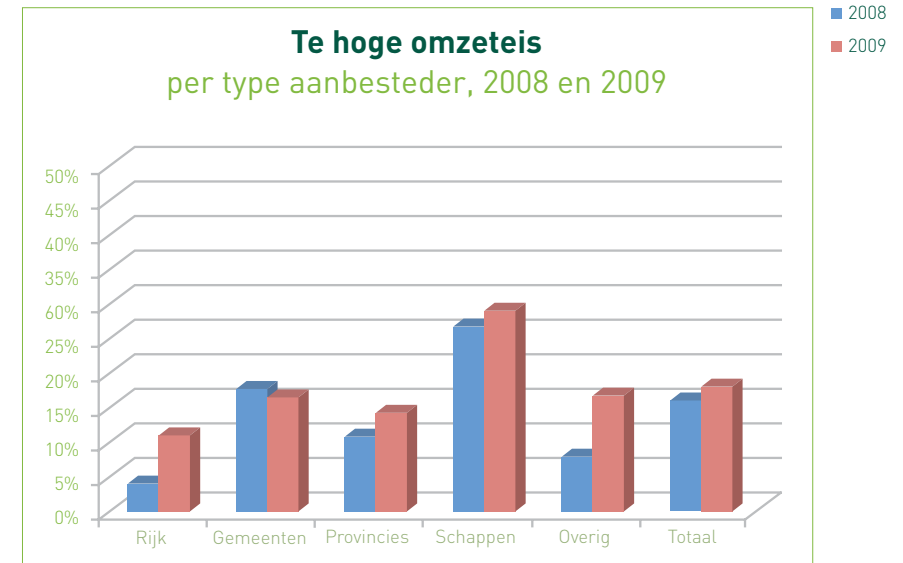


Figuur 3 – Aandeel van de Openbare procedure, de Niet-openbare procedure en andere procedures per type aanbestede en voor het totaal

## 2. Keuze aanbestedingsprocedure

De registratie van aanbestedingen van Aanbestedingsinstituut beperkt zich tot aanbestedingen die openbaar worden aangekondigd. Meervoudige onderhandse procedures, die in de praktijk veelvuldig voorkomen en die beginnen met een uitnodigingsbrief aan de bedrijven die uitgenodigd worden een inschrijving te doen, vallen buiten het blikveld en maken daarom geen deel uit van deze cijfers. Wanneer er op grond van de Europese of de eigen regels een verplichting bestaat om openbaar aan te besteden, dan resteert in de meeste gevallen de keuze tussen een openbare procedure en een zogeheten niet-openbare procedure - ofwel de procedure met voorafgaande selectie. In figuur 3 is weergegeven hoe deze keuze per type aanbestede uitvalt.

Ook voor deze cijfers geldt dat deze niet aangeven of de keuze juist is gemaakt. Toch geldt ook hier dat verwacht mag worden dat bij een juiste, inhoudelijke afweging een significant deel van de aanbestedingen met een niet-openbare procedure in de markt wordt gezet. Dit blijkt alleen het geval voor het Rijk en de categorie Overig.



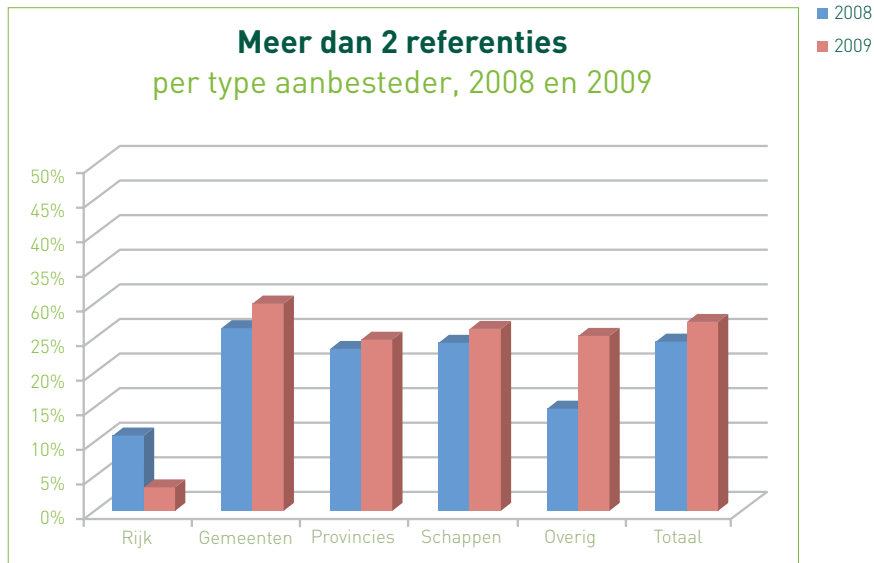
Figuur 4 – Voorkomen van het vermoeden dat er sprake is van een te hoge omzeteis in 2008 en 2009 per type aanbestede en voor het totaal. Van een vermoeden van een te hoge omzeteis is sprake wanneer de omzeteis hoger is dan vijf maal de hoogte van de referentie-eis

Ook hier bestaat dus het ernstige vermoeden dat in elk geval de decentrale overheden nog niet voldoende professioneel omgaan met de keuze van de aanbestedingsvorm, althans voor zover de aanbesteding openbaar wordt aangekondigd. Wederom wordt opgemerkt dat het goed mogelijk is dat individuele opdrachtgevers de afweging wel op de juiste manier maken.

## 3. Redelijke eisen

Eisen aan inschrijvers moeten proportioneel, objectief en niet-discriminatoire zijn. De Leidraad aanbesteden geeft als uitgangspunt voor proportionaliteit de volgende aanbevelingen:

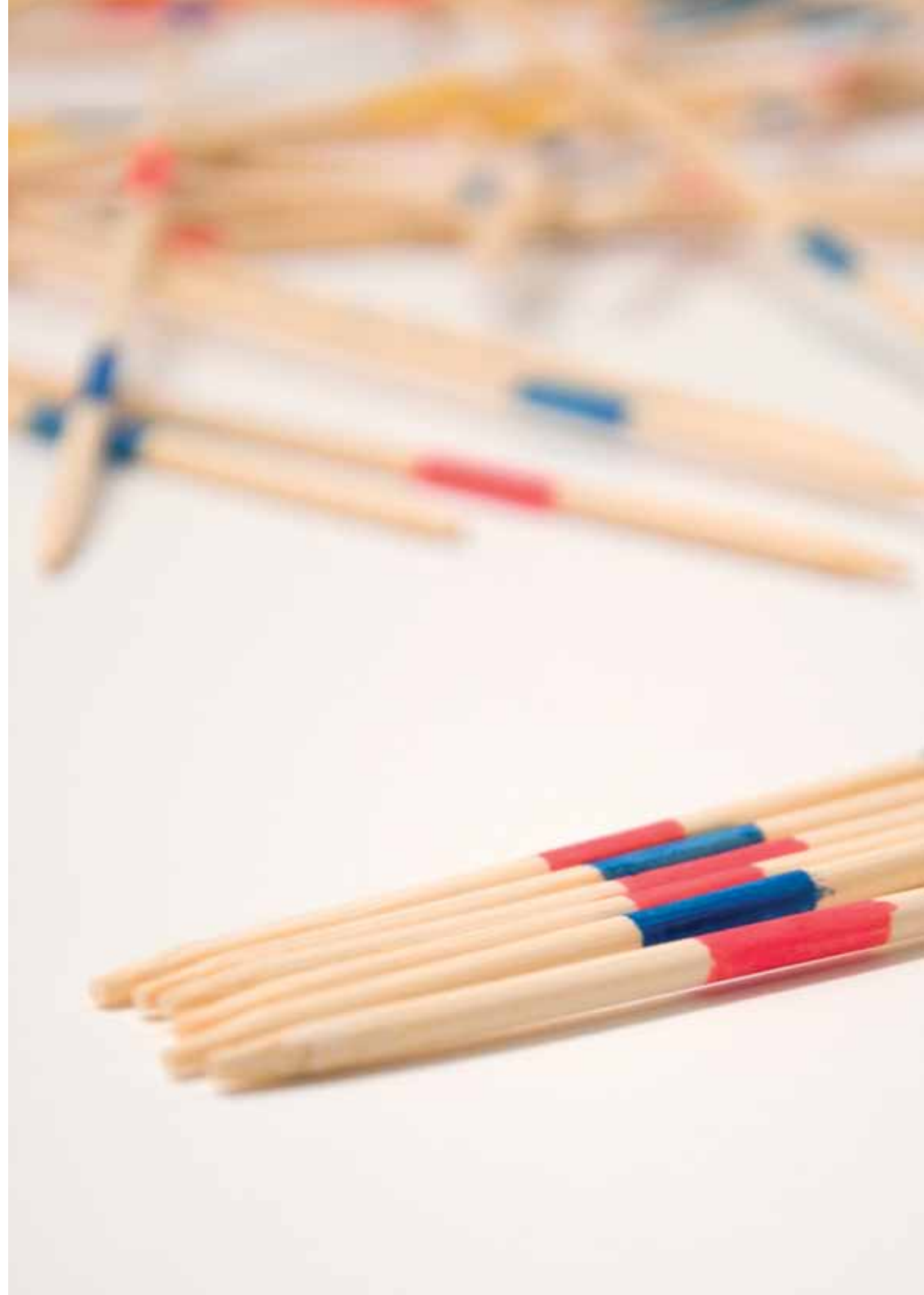
- de aanneemsom van een referentiewerk is maximaal 60% van de raming van de aanbestede bouwopdracht ;
- een omzeteis bevindt zich binnen de bandbreedte van 0-200% van de raming van de aanbestede bouwopdracht;
- een ervaringsreis gaat uit van maximaal drie referentiewerken.

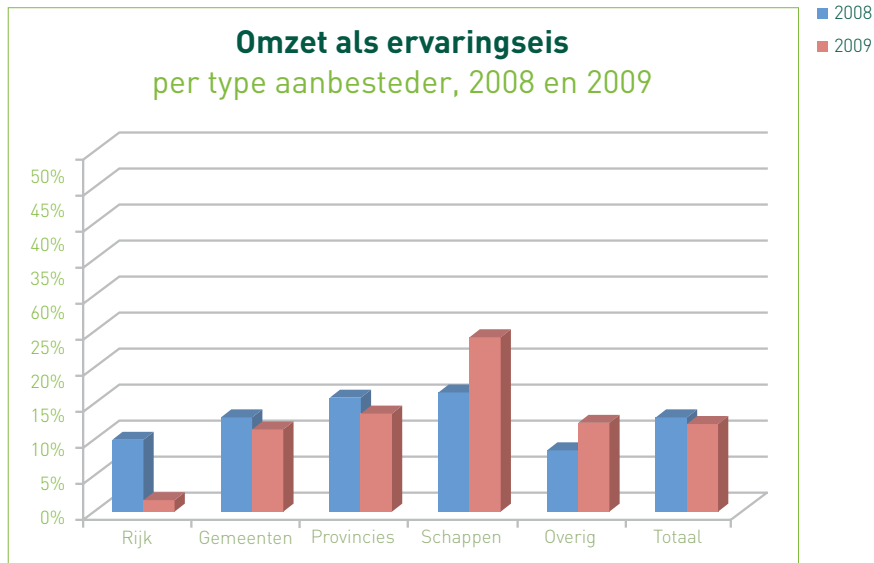


*Figuur 5 – Voorkomen van de vraag naar meer dan twee referenties in 2008 en 2009 per type aanbesteder en voor het totaal*

Aanbestedingsinstituut heeft geen kennis van de raming van een opdracht die wordt aanbesteed. Of de aanneemsom van een referentiewerk te hoog is, kan dan ook niet worden bepaald. Een indicatie van het al dan niet te hoog zijn van een omzeteis wordt verkregen door de verhouding tussen de omzeteis en de gevraagde aanneemsom van het referentiewerk te bekijken. We gaan er daarbij van uit dat de aanneemsom van het referentiewerk ongeveer 50% van de raming bedraagt. We noteren een afwijking als de omzeteis meer dan vijf keer groter is dan de opgegeven minimumwaarde van het referentiewerk. De kans is dan immers groot dat de omzeteis 250% van de raming of meer bedraagt. Figuur 4 (pag. 11) laat daarvan de resultaten zien voor zowel 2008 als 2009.

Figuur 5 laat zien hoe vaak er meer dan twee referenties voorkomen. In de ogen van Aanbestedingsinstituut is het vragen van 3 referenties immers al een dusdanige beperking van de markt van potentiële gegadigden, dat hiermee uiterst terughoudend omgegaan zou moeten worden.



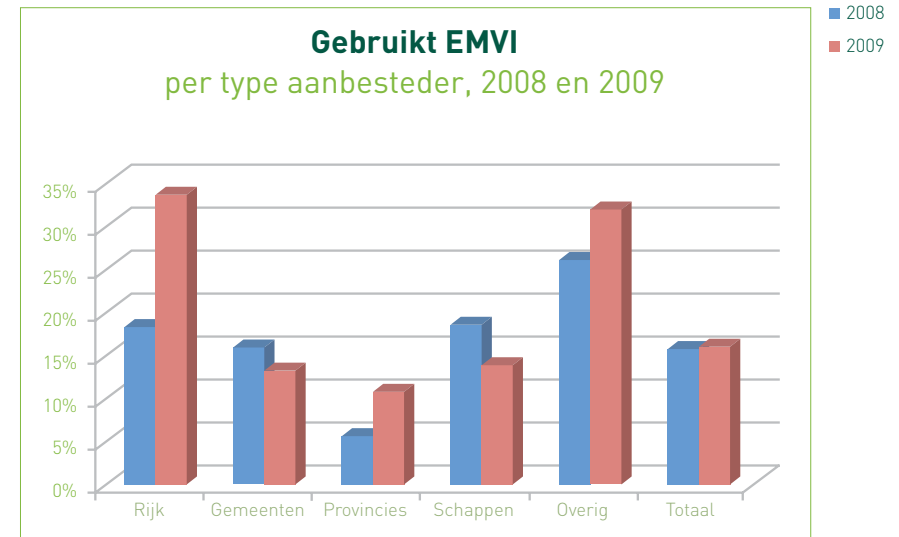


Figuur 6 – Voorkomen van het gebruik van een omzeteis om daarmee specifieke ervaring aan te tonen in 2008 en 2009 per type aanbestede en voor het totaal

Over de hele linie zien we het aantal aanbestedingen toenemen waarbij meer dan 2 referenties gevraagd worden. Slechts de rijksoverheid is een stuk terughoudender geworden en neemt bij bijna al haar aanbestedingen voor werken inmiddels genoeg met ten hoogste 2 referenties. Concluderend lijkt het Rijk, door haar terughoudendheid, het meest professioneel om te gaan met het stellen van eisen. Ook de overige partijen doen het in verreweg de meeste gevallen goed, maar bedenkelijk is, dat ten opzichte van 2008 de eisen gemiddeld zwaarder zijn geworden. Een beweging de verkeerde kant op.

#### 4. Laagste prijs of EMVI

Werken worden gegund op basis van de laagste prijs of een combinatie van criteria. In dat laatste geval spreken we van gunning aan de Economisch



Figuur 7 – Gebruik van EMVI als gunningcriterium in 2008 en 2009 per type aanbestede en voor het totaal. Geen EMVI betekent vanzelf dat de Laagste Prijs geldt als enig gunningcriterium

Meest Voordelige Inschrijving, kortweg EMVI. Er zijn eenvoudige EMVI's, bestaande uit bijvoorbeeld een component 'prijs' en een component 'doorlooptijd', maar er zijn ook uitgebreide EMVI's, waarbij een groot aantal criteria door middel van beoordelingen en wegenen moeten leiden tot de meest voordelige inschrijving. EMVI als gunningcriterium is daarmee, zeker in de bouw, breed inzetbaar. Door EMVI te hanteren wordt immers – veel meer dan bij gunning op laagste prijs – een beroep gedaan op de creativiteit en ervaring van inschrijvers. Wie professioneel werken aanbesteedt, zal dan ook in een significant deel van zijn aanbestedingen het EMVI-criterium willen gebruiken. Percentages van 50% zijn zeker niet ondenkbaar.

De cijfers van Aanbestedingsinstituut zeggen niets over de kwaliteit of complexiteit van de gevonden EMVI-criteria. In veel gevallen is de precieze inhoud van een EMVI-criterium namelijk ten tijde van de openbare aankondiging nog niet bekend. Wel meet Aanbestedingsinstituut het aantal keer dat van een EMVI-criterium gebruik wordt gemaakt (figuur 7).



Wat direct opvalt, is dat het opnieuw het Rijk is dat, nu samen met de groep Overig, voor een significant deel van haar aanbestedingen het EMVI-criterium hanteert. De resultaten van de decentrale aanbesteders stellen teleur, waarbij de afname bij de groepen Gemeenten en Schappen ronduit zorgwekkend is. Er lijkt hier sprake te zijn van een teruggang in professionaliteit op dit punt, ondanks alle initiatieven en goede beloften.

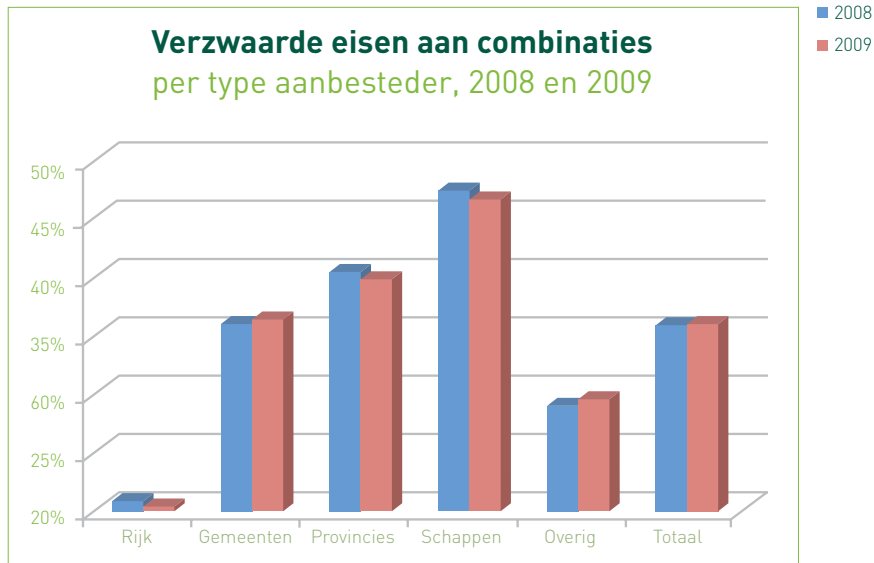
#### 5. Duidelijke regels en een goede naleving

In verreweg de meeste gevallen (97%) wordt het ARW 2005 gehanteerd als aanbestedingsreglement. Dit komt de professionaliteit zeker ten goede, aangezien er op deze wijze structureel kennis en ervaring wordt opgebouwd met dit reglement. Of het reglement ook onverkort wordt toegepast, wordt niet gemeten. Afwijkingen komen voor, maar zijn vaak slechts terug te vinden in de besteksbepalingen en worden om die reden niet structureel gesignaleerd.

De opgebouwde kennis en ervaring leidt ertoe dat de toepassing van de procedurele regels voor veel aanbesteders tot weinig problemen leidt. Termijnen worden doorgaans goed in acht genomen, zowel die voor de periode tussen aankondiging en inschrijving, als die tussen inlichtingen en inschrijving. Voor de aanbesteding zelf kent het ARW nauwelijks nog voorschriften en de verplichte onderdelen, als de bestuurdersverklaring (model K), zijn inmiddels ook goed ingeburgerd.

Daar waar de regels niet direct met zoveel woorden in het ARW vermeld zijn, vinden we grotere afwijkingen, die per type aanbesteder ook verschillen. Twee van die afwijkingen lichten we toe. Allereerst het gebruik van omzetgegevens als ervaringseis. Er wordt hierbij een omzet gevraagd die behaald is met specifieke activiteiten, bijvoorbeeld: 'gerealiseerde omzet in scholenbouw minimaal x miljoen Euro'.

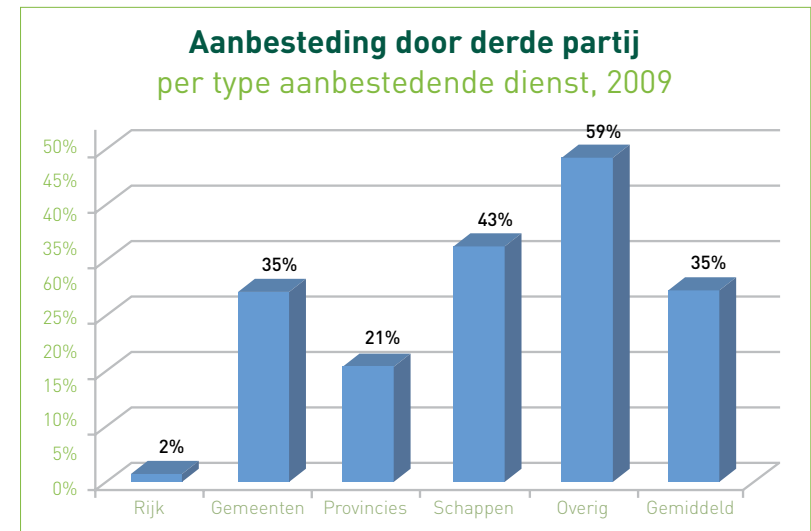




Figuur 8 – Voorkomen van het stellen van verzwaarde eisen aan combinaties in 2008 en 2009 per type aanbesteder en voor het totaal

Het op deze wijze door elkaar halen van omzet- en ervaringseisen is niet toegestaan. Figuur 6 (pag. 14) laat zien dat er in 2009 een lichte verbetering is aangetroffen ten opzichte van 2008, met uitzondering van de Schappen en de groep Overig. Bij de aanbestedingen van het Rijk is deze fout nagenoeg helemaal uitgebannen. Gemeenten en Provincies zijn duidelijk op de goede weg.

Figuur 8 laat een andere fout zien, namelijk die van de verzwaarde eisen aan combinaties. In Nederland was het lange tijd vaste praktijk om in geval van inschrijving door een combinatie hogere eisen te stellen aan ervaring en/of omzet. Sinds Europa evenwel klip en klaar heeft gemaakt dat beroep op een derde te allen tijde moet openstaan, is daarmee het fundament onder deze praktijk weggeslagen. In de Leidraad Aanbesteden wordt inmiddels dan ook aangegeven dat het stellen van zwaardere eisen aan combinaties niet is toegestaan. Uit figuur 8 blijkt, dat deze boodschap bij het Rijk inmiddels gemeengoed is geworden. Bij de andere typen aanbesteders duurt deze praktijk onverminderd voort! Bij de Gemeenten zien we zelfs een lichte stijging in het aantal gevallen, terwijl deze fout bij



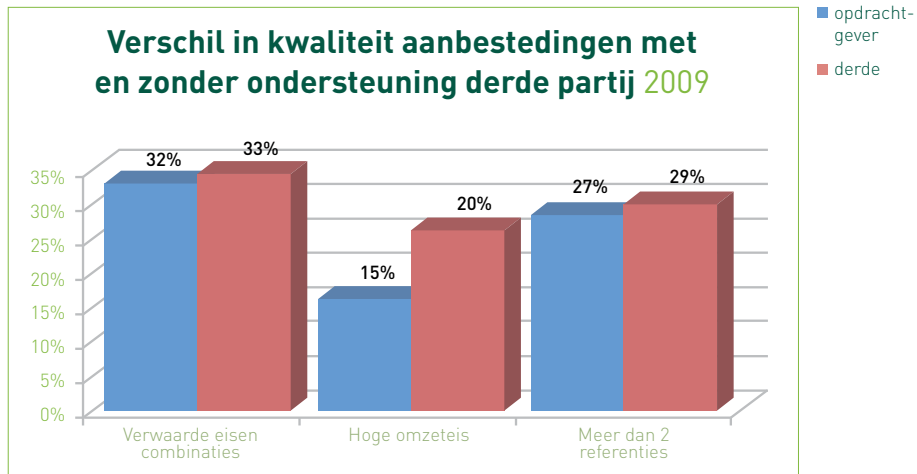
Figuur 9 – De mate waarin materiedeskundige, derde partijen ingezet worden om een aanbesteding te begeleiden in 2009, per type aanbesteder en gemiddeld over het geheel

de Schappen, ondanks een lichte verbetering, nog in meer dan de helft van de gevallen voorkomt. Deze gegevens laten zien dat het buitengewoon moeilijk is om de decentrale overheden te bereiken met recente ontwikkelingen die nopen tot aanpassing van een bestendige praktijk.

### De rol van adviseurs

Aanbestedingsinstituut houdt die gevallen bij waarin aanbesteders gebruik maken van een derde partij om de aanbesteding te organiseren. Het gaat hierbij om materie-deskundige adviseurs, veelal advies- en ingenieursbureaus. (Gemeenschappelijke) Inkoopbureaus behoren niet tot deze groep, omdat zij de inhoudelijke kennis veelal toch weer bij de aanbesteder halen.

In totaal wordt 35% van de aanbestedingen georganiseerd door adviseurs, al zijn de verschillen per type aanbesteder groot, zoals blijkt uit figuur 9. Het Rijk doet nagenoeg alles zelf, terwijl de Schappen en de groep Overig juist grootverbruikers zijn.

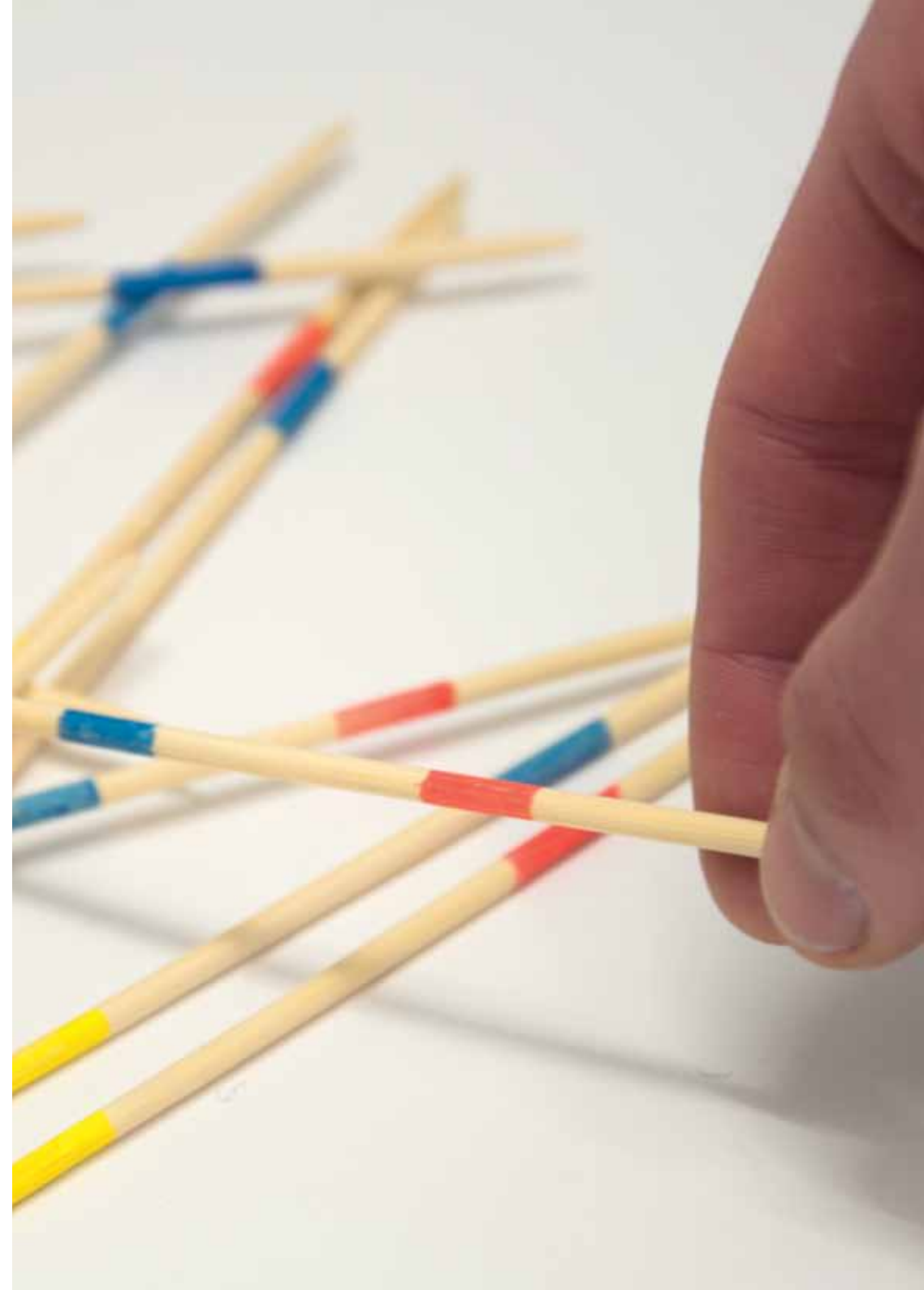


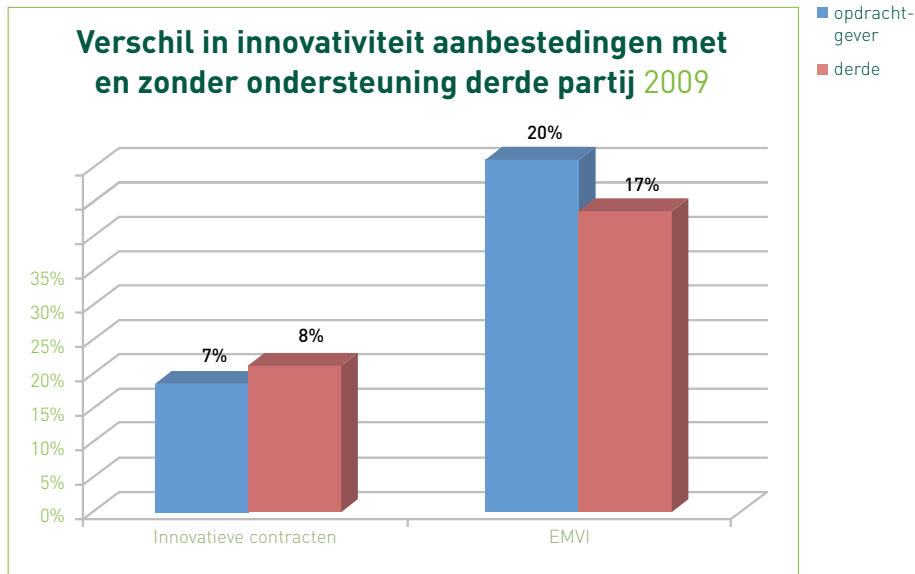
Figuur 10 – Vergelijking van kwaliteit van aanbestedingen die georganiseerd zijn door aanbesteders zelf en aanbestedingen die georganiseerd zijn door materiedeskundige derden in 2009

Interessant is de vraag of die aanbestedingen waarbij adviseurs betrokken zijn professioneler verlopen dan de aanbestedingen die door de aanbesteders zelf worden georganiseerd. Figuur 10 laat zien dat dit niet het geval is. De fout om zwaardere eisen aan combinaties te stellen wordt door adviseurs zelfs iets vaker gemaakt, en ook stellen zij in iets meer gevallen zware eisen aan inschrijvers.

Wel passen de adviseurs iets vaker innovatieve contracten toe, maar zijn ze juist terughoudender met het toepassen van EMVI-criteria, zo laat figuur 11 zien (pag. 22).

Het inschakelen van een adviseur leidt dus niet automatisch tot een aanbesteding die kwalitatief met kop en schouders uitsteekt boven een zelf georganiseerde aanbesteding. Daarbij past wel de opmerking dat de materiedeskundige adviseur vaak primair ingeschakeld wordt vanwege zijn meerwaarde op het technische vlak en dat ook de adviseur zich heeft te bewegen binnen de beperkingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de aanbesteder.





Figuur 11 - Vergelijking van indicatoren van innovatief aanbesteden tussen aanbestedingen die georganiseerd zijn door aanbesteders zelf en aanbestedingen die georganiseerd zijn door materiedeskundige derden in 2009

## Conclusie

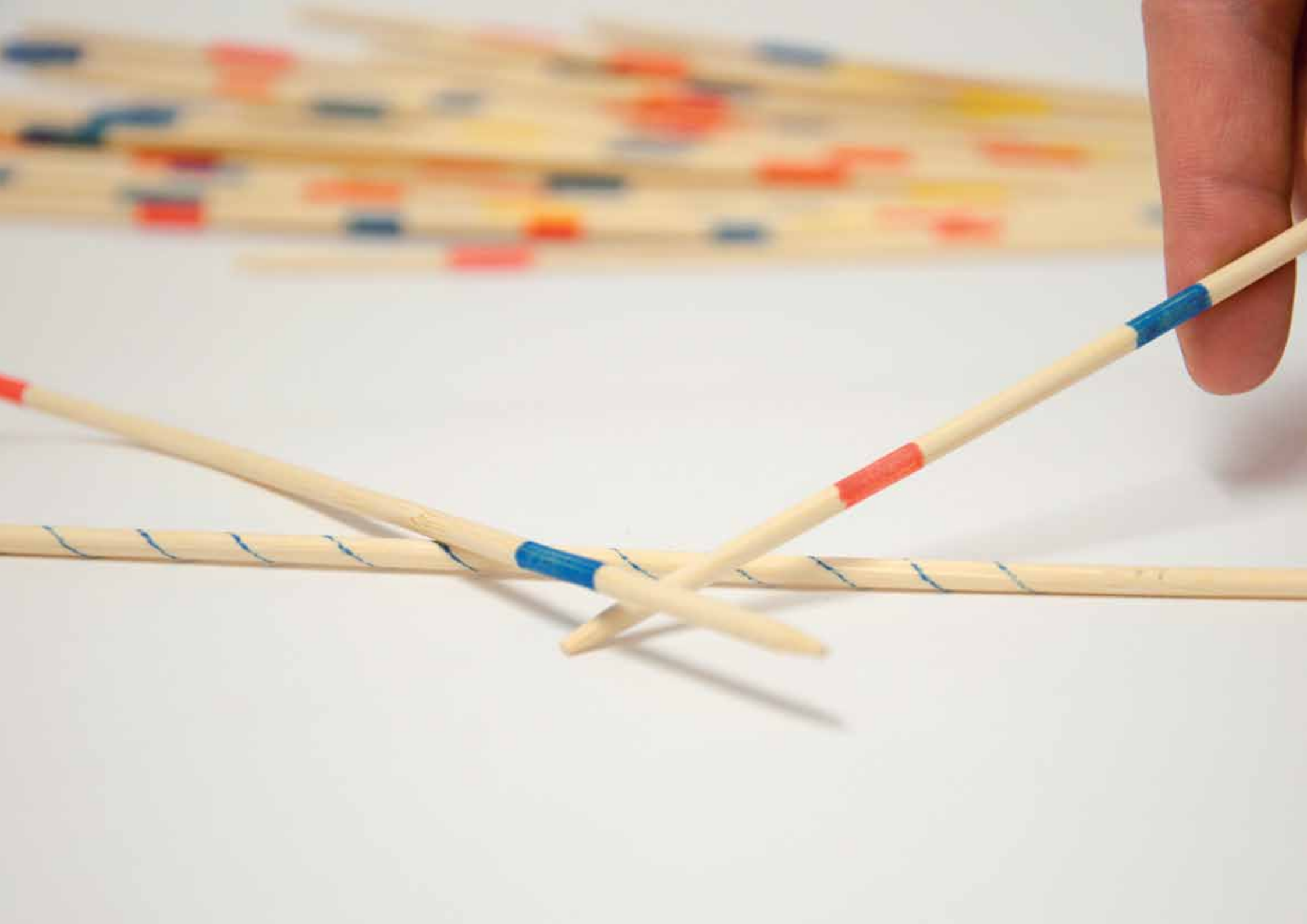
De cijfers van Aanbestedingsinstituut over 2009 geven inzicht in de mate waarin in de Nederlandse Bouw- en Infrasector professioneel wordt aanbesteed. Van professioneel aanbesteden van werken is in dit verband sprake wanneer de belangrijkste uitgangspunten van de Leidraad Aanbesteden van Bouwopdrachten in acht genomen worden. Het Rijk lijkt het meest professioneel aan te besteden. Innovatieve contracten en het toepassen van EMVI als gunningcriterium komen daar het meest voor en aanbestedingsvoorschriften worden het best nageleefd. Dat is op zichzelf weinig verassend: het Rijk kent enkele, grote, specialistische aanbesteders tot wiens kerntaken het behoort om grote bouwopdrachten in de markt te zetten. In vergelijking met 2008 is de praktijk binnen het Rijk significant verbeterd. Kanttekening hierbij is, dat de kwaliteit van de EMVI-systemen en de innovatieve contracten niet is onderzocht.

De overige aanbesteders doen het allemaal (veel) slechter dan het Rijk. Aanbesteders die hun heil zoeken bij een advies- of ingenieursbureau, zijn door de bank genomen niet beter af: de adviseurs doen het niet significant beter en soms zelfs slechter dan de aanbesteders zelf. Zorgwekkend is dat er ten opzichte van 2008 in alle groepen anders dan het Rijk eigenlijk geen stijgende lijn is aan te treffen. Er zijn per groep zeker kleine, positieve veranderingen te bespeuren, maar daar staan weer andere, negatieve veranderingen tegenover.

## Kader: over Aanbestedingsinstituut

De Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra is een onafhankelijke stichting die zich ten doel heeft gesteld de kwaliteit van de aanbestedingen in de Bouw & Infra sectoren te verbeteren. Hiertoe ontplooit zij de volgende activiteiten:

- Het bijhouden van een registratie van alle openbaar aangekondigde aanbestedingen in bovengenoemde sectoren;
- Het wijzen van aanbesteders op tekortkomingen in hun aangekondigde aanbesteding op basis van afwijkingen die door Aanbestedingsinstituut zijn geconstateerd. Dit gebeurt altijd vanuit een constructieve insteek, hetgeen bijdraagt aan het succes van onze acties. In 2/3 van de gevallen leiden onze opmerkingen ertoe dat er daadwerkelijk een aanbesteding wordt bijgestuurd. Vaak heeft dit ook nog een structureel effect. In 2009 zijn ongeveer 150 van dergelijke acties uitgevoerd;
- Het fungeren als vraagbaak voor betrokkenen bij een lopende aanbesteding. In 2009 werden ruim 1200 concrete vragen afgehandeld. Het merendeel afkomstig van het bedrijfsleven, maar ook aanbestedende diensten weten Aanbestedingsinstituut te vinden.



→redactie:

*Stichting*  
*Aanbestedingsinstituut*  
*Bouw & Infra*  
Joost Fijneman

*Vormgeving*  
De Zaak Launspach

*Fotografie*  
De Zaak Launspach