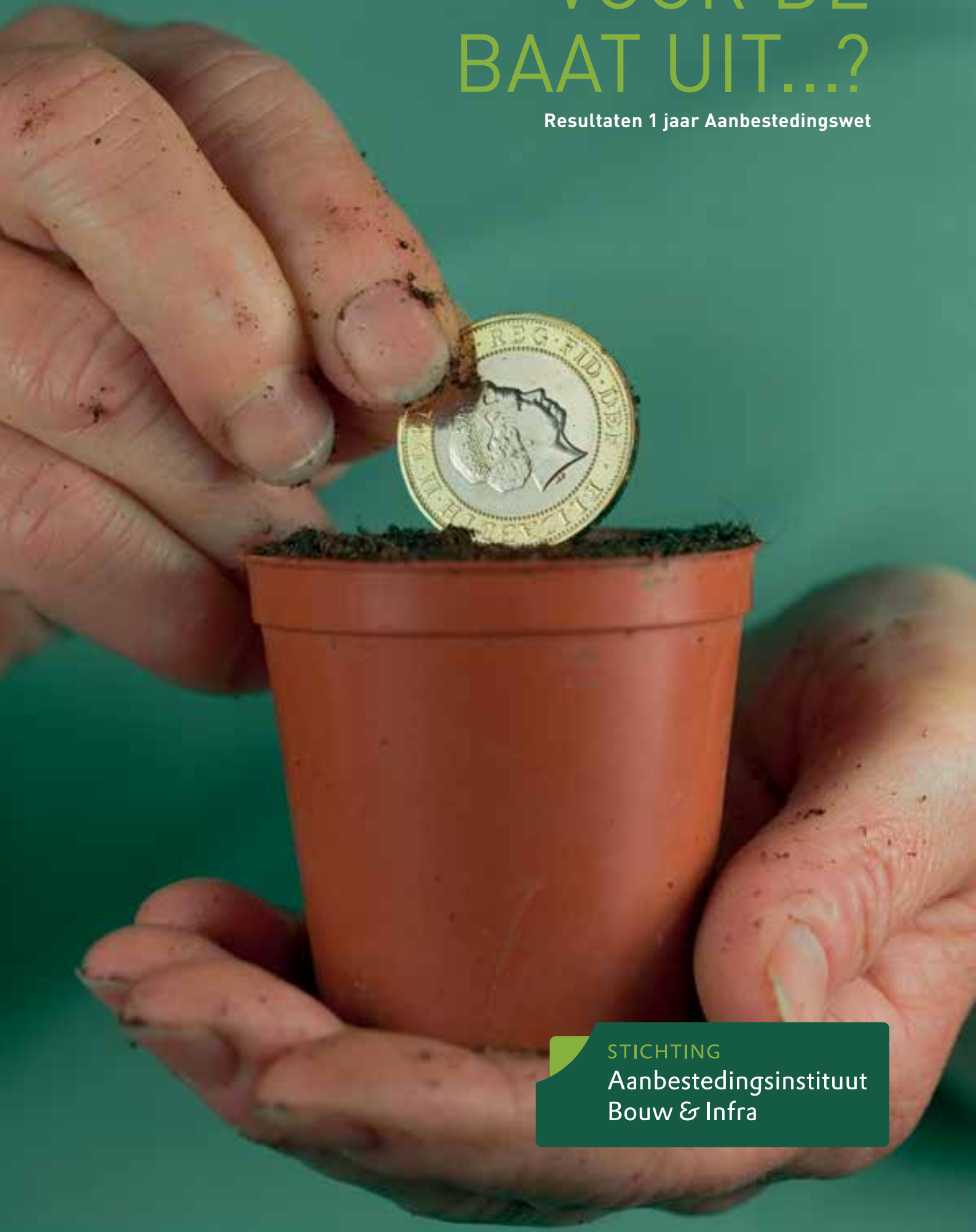


VOOR DE BAAT UIT...?

Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

Voor de baat uit...?

Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet

De kost gaat voor de baat uit. Een Hollandser spreekwoord bestaat haast niet. Als land van ondernemers weten we als geen ander dat je eerst moet investeren. Alleen dan kan tastbaar resultaat volgen.

Uitgedrukt in jaren voorbereiding heeft de Aanbestedingswet, die per 1 april 2013 in werking trad, een behoorlijke investering gevegd. Het stemt tot tevredenheid om te constateren dat de wet ook tot aanzienlijke resultaten heeft geleid. Er zijn fors minder openbare aanbestedingen, de toepassing van EMVI is enorm toegenomen en de kwaliteit van de gehanteerde eisen is sterk verbeterd. Dat beeld geldt overall, maar ook voor verreweg de meeste individuele aanbesteders. In deel 1 van deze publicatie zetten we de cijfers op een rij. Inclusief de tabellen met de individuele scores, afgezet tegen de scores een jaar eerder. Wie zijn de grootste stijgers en dalers?

'De kost gaat voor de baat uit' krijgt een heel andere lading als we het de bedrijven vragen. Bedrijven die deelnemen aan aanbestedingen. Zij moeten natuurlijk investeren. Kosten maken om een project te verwerven. Met de komst van EMVI zijn die kosten flink toegenomen. Maar levert dat ook wat op? En wat betekent de verschuiving van openbaar naar onderhands voor de totale aanbestedingskosten? En hoe zit het met de kosten van de opdrachtgever? We hebben EIB met deze vragen aan het rekenen gezet en de resultaten vindt u in deel 2 van deze rapportage.

Met dit rapport nemen we als bouwsector vast een voorschot op de evaluatie van de aanbestedingswet. Onze rode lijn: de regels leiden tot een aanmerkelijke verbetering van de aanbestedingspraktijk. Maar ze brengen ook nieuwe problemen met zich mee. Zoals een zinvolle en vooral kostenbewuste invulling van EMVI. En een hernieuwd schemergebied van onderhandse aanbestedingen. Om deze punten op te lossen, hoeven de regels evenwel niet aangepast te worden. Dit is een kwestie van aanpassen van de aanbestedingspraktijk. Nog meer professioneel inkopen en aanbesteden dus.

Wij blijven meten. En bijsturen. En zo komen we erachter of de professionaliteit toeneemt. Van opdrachtgevers, maar ook van opdrachtnemers. En we vertrouwen erop dat u ons weet te vinden. Of u nou opdrachtgever of opdrachtnemer bent.

Joost Fijneman

Manager Aanbestedingsinstituut

November 2014

STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

Feiten en cijfers over de Aanbestedingsmarkt

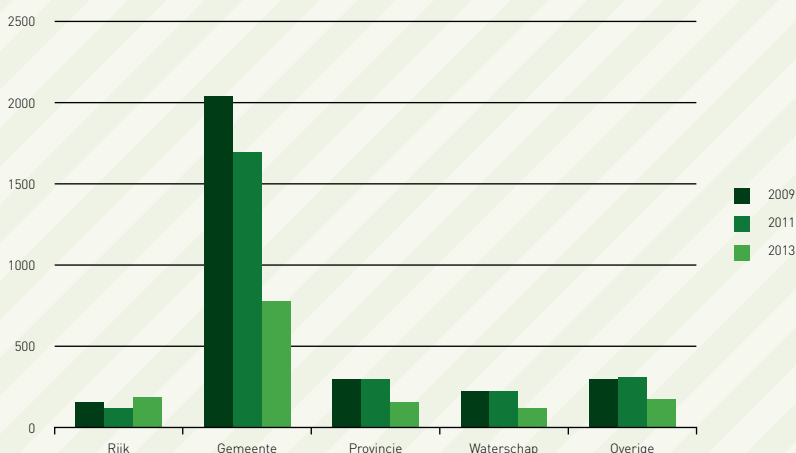
Zoals elk jaar heeft Aanbestedingsinstituut ook in 2013 alle openbaar aangekondigde aanbestedingen van werken (en sommige aanverwante diensten) geanalyseerd. Anders dan in voorgaande jaren is ervoor gekozen de cijfers te gebruiken van 1 april 2013 tot en met 31 maart 2014. Het gaat hierbij om de aankondigingen van aanbestedingen die in deze periode zijn gepubliceerd op TenderNed. Hiermee dekken we precies het eerste, volle jaar dat de Aanbestedingswet van kracht was. Dat maakt het mogelijk een zuiver beeld te krijgen van de effecten van deze nieuwe wet. Doordat de cijfers een vol kalenderjaar betreffen, zijn ze goed vergelijkbaar met de cijfers van voorgaande jaren.

1. Forse afname openbaar aangekondigde aanbestedingen

In vergelijking met 2009 is het aantal openbaar aangekondigde aanbestedingen ruim gehalveerd (van ruim 3000 tot minder dan 1500), waarvan de grootste daling (1000) tussen 2012 en 2013 plaatsvond. Opvallend is dat de daling bij de gemeentes het grootst is. Juist bij deze groep zijn de drempelbedragen, waaronder onderhands aanbesteed wordt, veelal in overeenstemming gebracht met de Gids Proportionaliteit. En daarmee aanzienlijk verhoogd. Ten opzichte van 2009 resteert nog ongeveer een derde van het aantal openbaar aangekondigde, gemeentelijke aanbestedingen.

Positief is, dat hiermee grotendeels een einde is gekomen aan de openbare aanbesteding van kleine werken. Doordat bij onderhandse aanbestedingen maar 3 of 5 inschrijvers worden uitgenodigd wordt er minder gerekend. En dus gaat de kans op succes omhoog. Meer over het effect op de transactiekosten is te vinden in deel 2 van deze brochure.

Fig. 1 Aantal gepubliceerde aanbestedingen



Onder de radar

De forse afname heeft ook nadelen: van de 403 Nederlandse gemeenten komt nog maar iets meer dan helft terug in de cijfers van Aanbestedingsinstituut. Dat betekent dat bijna de helft van de gemeentes in een vol jaar geen enkele openbare aanbesteding heeft uitgeschreven. Deze gemeentes onttrekken zich daarmee helemaal aan het zicht van de openbare markt. Dit hoeft niet direct problematisch te zijn, maar de ervaring leert dat partijen die onderhands uitgenodigd worden, zich doorgaans niet erg kritisch durven op te stellen. Daarmee kan de kwaliteit van de aanbestedingspraktijk ongemerkt teruglopen. Aanbestedingsinstituut is om die reden inmiddels met Inkoopbureau Midden Nederland een unieke samenwerking aangegaan, waarbij genodigden bij onderhandse aanbestedingen expliciet geattendeerd worden op de mogelijkheid om via Aanbestedingsinstituut anoniem te kunnen klagen. Als deze aanpak leidt tot zinvolle reacties en daarmee tot verbeteringen, zullen meer van dergelijke samenwerkingen gezocht worden.

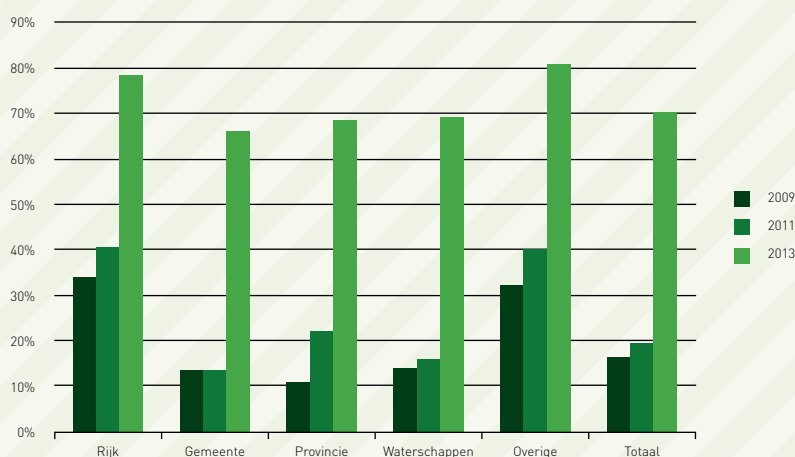
Een ander risico betreft machtsmisbruik. Bij Aanbestedingsinstituut komen regelmatig meldingen binnen van ondernemers die onder druk gezet worden. Zij krijgen te horen dat de kans klein is op een volgende, onderhandse uitnodiging als zij vasthouden aan hun kritische houding. Een dergelijke opstelling is funest voor een zakelijke cultuur. Het doet de voordelen van onderhands aanbesteden grotendeels teniet. Hier zouden bestuurders van aanbestedende diensten krachtig tegen op moeten treden.

2. Enorme toename gebruik EMVI als gunningcriterium

Na een heel langzame toename (van 15% halverwege het vorige decennium tot 23% in 2012), is het percentage EMVI-aanbestedingen jaarlijks geëxplodeerd tot 70% in 2013. Het uitgangspunt 'EMVI, tenzij...' in de Aanbestedingswet mist zijn uitwerking niet!

Fig. 2 Toepassing EMVI

Percentage # aanbestedingen, 2009 - 2013



Wat opvalt, is dat de stijging over de hele linie zichtbaar is. Bij de decentrale overheden is de stijging het grootst. Waar voorheen er een grote afstand was tussen de centrale en decentrale overheden, hebben deze laatste hun achterstand in één klap zo goed als ingehaald.

De stijging bij het Rijk kent een nuance. Prorail scoort met 100% EMVI zelfs nog een tikkeltje hoger dan de 96% van vorig jaar, maar is met 81 projecten een stuk actiever op de aanbestedingsmarkt geweest dan een jaar eerder. Toen bleef de teller steken bij 24 projecten. De impact van de hoge score van ProRail is daarmee een stuk groter dan in 2012 en is daarmee ook de drijvende kracht achter de toename van het percentage EMVI in deze groep. Overigens beperkt EMVI bij ProRail zich in veel gevallen tot het hanteren van CO₂-prestatieladder.

De andere groepen zijn een stuk diverser en kennen een meer gelijkmatige stijging over de hele linie.

Beleving in de markt

Als er in 2013 door inschrijvers over één aspect van de nieuwe aanbestedingswet werd geklaagd, was het de wijze waarop EMVI werd toegepast. Hoge kosten van deelname, beperkte meerwaarde van de kwaliteitscomponent en veel vraag naar proza (plannen van aanpak) in plaats van werkelijke (kwalitatieve) meerwaarde. Signalen die zeer serieus genomen moeten, omdat ze het draagvlak van de toepassing van EMVI ondermijnen. En dat terwijl de toepassing van EMVI in essentie niet ter discussie staat: ondernemers onderscheiden zich veel liever op basis van kwaliteit dan (louter) op basis van prijs. Maar dan moet er wel vertrouwen zijn in de wijze waarop EMVI wordt uitgevraagd. En dat is er in veel gevallen niet. Dat vertrouwen creëren wordt één van de grote uitdagingen voor de komende jaren.

In deel 2 van deze brochure wordt het kostenaspect van de toename van de EMVI-aanbesteding tegen het licht gehouden. Hiermee krijgt een deel van bovenstaande beleving een kwantitatieve onderbouwing. We weten dan echt waar we over praten.

3. Kwaliteit eisen verbetert sterk

Het duidelijke kader dat Gids Proportionaliteit stelt aan eisen die bij aanbestedingen gesteld kunnen worden, helpt. Vooral gecombineerd met het feit dat deze Gids verplichte kost is bij de meeste aanbestedingen. Dat maakt dat eisen in 2013 veel duidelijker zijn dan in voorgaande jaren en dat ze toegang van het MKB minder beperken.

Afwijkingen op het punt van de objectiviteit (zie figuur 3) zijn met ruim de helft afgenomen. Het is daarmee duidelijker geworden wat de eisen zijn en hoe eraan voldaan kan worden. In het verleden werd nog regelmatig gevraagd om referenties 'van vergelijkbare aard en omvang'. Door het gebrek aan objectiviteit in deze formulering

was er regelmatig strijd over de vraag of een ingediende referentie nu wel of niet voldeed. Onder invloed van de Gids Proportionaliteit worden er inmiddels concrete 'kerncompetenties' gevraagd. Interpretatieverschillen komen daardoor veel minder voor.

In het verleden werden in 25% van de aanbestedingen 3 of meer (dezelfde) referenties gevraagd (zie figuur 4). De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat er per kerncompetentie slechts één referentie toegestaan is. Deze nieuwe realiteit is massaal door de aanbesteders overgenomen, gelet op het feit dat we nog maar in 8% van de gevallen een afwijking van deze (verzwaarde) regel constateren.

Deze twee kenmerken vormen belangrijke indicators voor het algehele kwaliteitsniveau van de aankondigingen. Eén kanttekening past overigens nog wel bij de verbeterde scores. Doordat veel kleinere werken, die voorheen openbaar aangekondigd werden inmiddels naar het onderhandse circuit zijn verdwenen, bestaat de overgebleven populatie vooral uit grotere werken. Uit ervaring weten we dat aan grotere aanbestedingen doorgaans meer zorg besteed wordt dan aan kleinere en dat de kwaliteit daarvan naar verwachting dus al hoger uitpakt. De verschuiving van openbaar naar onderhands draagt dus op zichzelf al bij aan de kwaliteitsverbetering. De grootte van de verbetering, alsmede de eigen waarneming tijdens de analyse, laten evenwel zien dat de impact van Gids Proportionaliteit zeker significant is.

Fig. 3 Eisen niet objectief
Percentage # aanbestedingen, 2009 - 2013

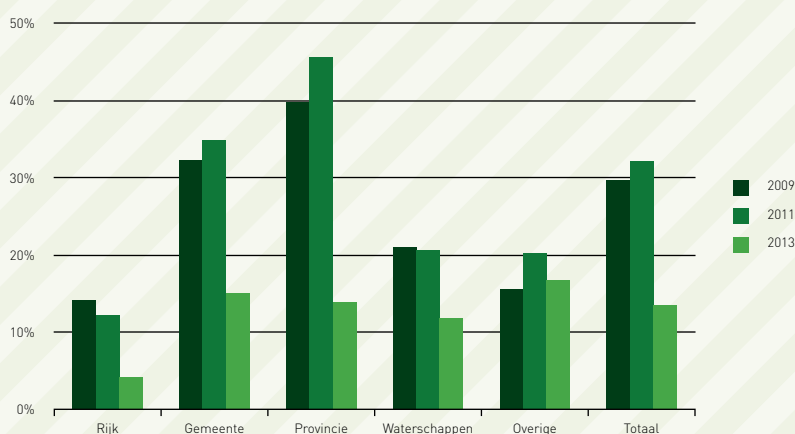
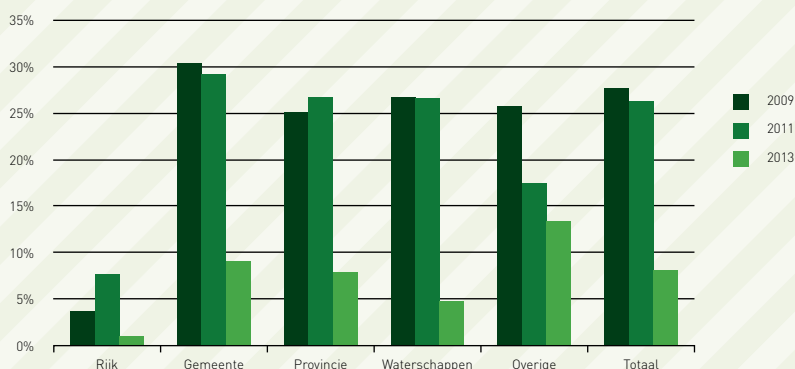


Fig. 4 Teveel referenties

Percentage # aanbestedingen, 2009 - 2013

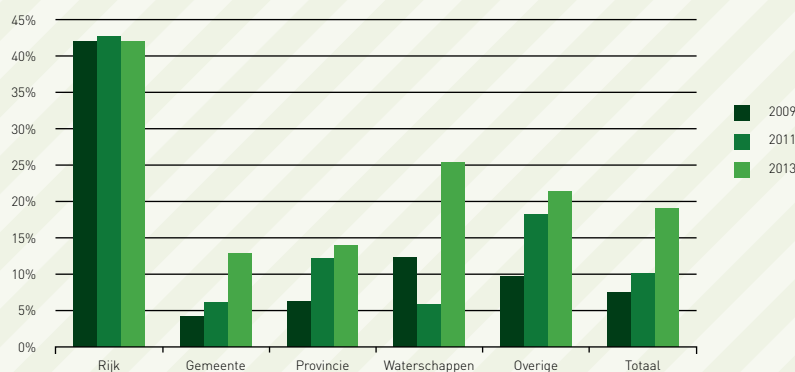


4. Moderne contracten: business as usual

De Aanbestedingswet heeft geen invloed op de keuze van de bouworganisatievorm. of - simpel gezegd - op de keuze tussen 'traditioneel' of 'geïntegreerd'. De flinke, procentuele stijging van de toepassing van moderne contracten, die uit figuur 5 blijkt, lijkt dan ook opmerkelijk. Figuur 6 zet ons evenwel weer met beide voeten op de grond: in absolute zin is er van een toename geen sprake. Door het wegvloeien van veel kleine (en dus meest traditionele) opdrachten naar het onderhandse circuit, leidt een gelijk blijvend aantal moderne contracten natuurlijk tot een procentueel hoger aantal. Van een sterke ontwikkeling op dit punt geven de cijfers dus nog geen blijk. Anders gezegd: de grote vlucht naar voren die we bij EMVI zien, betekent nog niet dat het gebruik van moderne contractvormen daarmee omarmd wordt.

Fig. 5 Moderne Contracten

Percentage # aanbestedingen, 2009 - 2013



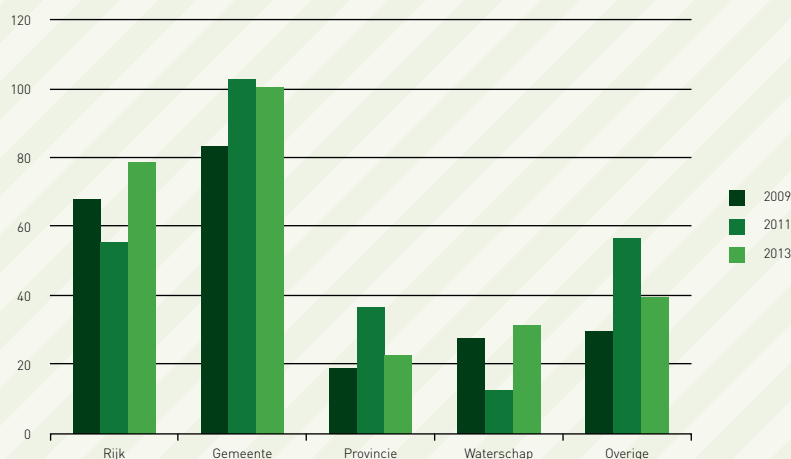


STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

Enigszins teleurstellend is dat overigens wel. EMVI biedt immers de meeste toegevoegde waarde als er ontwerprijheid is. Dan is de kans op creatieve en echt onderscheidende oplossingen veruit het grootst. EMVI gecombineerd met een traditioneel bestek is ook mogelijk, maar blijft dan typisch beperkt tot zogenaamde procescriteria, als omgevingsmanagement, beperken van hinder, verkorten doorlooptijd, CO₂-prestatieladder en dergelijke.

Fig. 6 Aantallen Moderne Contracten

2009 - 2013



5. Omzeteisen

Omzeteisen kwamen voor de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet bij verreweg de meeste aanbestedingen voor. Het was de meest gebruikte indicator voor de financiële goedheid, totdat hij verboden werd in de nieuwe Aanbestedingswet. Alleen als er een valide motivering is, mag de omzeteis nog gesteld worden.

Ook deze bepaling in de wet heeft zijn uitwerking niet gemist. We meten dat nog in slechts 22% van alle aanbestedingen een omzeteis gesteld wordt. Van deze 22% mist evenwel in 2/3 van de gevallen de vereiste motivering. En als er een motivering te vinden is, komt deze maar zelden terug in de aankondiging. Iets wat op grond van het ARW 2012 (bijvoorbeeld art. 2.3.7) wel verplicht is. Aan deze praktijk is TenderNed mede debet. Het is in TenderNed namelijk voor aanbestedende diensten wel mogelijk de motivering in te voeren, maar deze wordt vervolgens niet gepubliceerd. En is daarmee dus niet zichtbaar. Dat heeft te maken met het feit dat de Europese formulieren, waarop TenderNed gebaseerd is, deze optie niet kennen.

6. Percelen

Artikel 1.5 lid 3 van de aanbestedingswet is een duidelijke bepaling: 'Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf deelt een opdracht op in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht, in welk geval de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf dit motiveert in de aanbestedingsstukken.'

Op grond van deze bepaling zouden we een groot aantal aanbestedingen verwachten waarbij de opdracht in percelen is geknipt. En bij de restgroep zou een motivering te vinden moeten zijn, waaruit blijkt waarom opdelen in percelen niet aan de orde is.

Waar we bij het gebruik EMVI en de omzeteis een grote impact zien van de dwingende bepaling in de Aanbestedingswet, blijft die invloed bij het gebruik van percelen goeddeels achterwege. Rijkswaterstaat is één van de weinige aanbestedende diensten die consequent een afweging laat zien over de omvang van de opdracht en het gebruik (al dan niet) van percelen. In zijn totaliteit komen we een verdeling in percelen tegen in 11% van de aanbestedingen. Bij de overige 89% is er dus géén sprake van percelen. En in verreweg de meeste van die gevallen is er ook geen motivering te vinden.

Nu zijn wij ook geen voorstander van het vragen van motiveren om het motiveren. Een reconstructie van een wegvak is één opdracht en wordt door de markt ook als zodanig ervaren. Opdelen in percelen ligt niet voor de hand en een motivering waarom niet voegt dan ook weinig toe. Anders ligt het, wanneer het onderhoud van een groot aantal overheidsgebouwen in één opdracht, zonder percelen, wordt samengepakt. Ons inziens is in dat geval wel degelijk een goede motivering noodzakelijk. Toch zien we ook dat in die gevallen de motivering zeer summier is of geheel achterwege blijft. Voor Aanbestedingsinstituut kan dat reden zijn om de aanbesteder hierop aan te spreken.

7. Varianten

Het toestaan van varianten is een vergelijkbaar lot beschoren als het opdelen in percelen. De wetstekst is wat minder stellig over de mogelijkheid om varianten toe te staan, maar Voorschrift 3.7 in de Gids Proportionaliteit is ook hier heel helder: 'De aanbestedende dienst overweegt de inschrijvers toe te staan varianten voor te stellen, indien hij het gunningscriterium van economische meest voordelige inschrijving hanteert.'

Aangezien de Gids Proportionaliteit op alle aanbestedingen toegepast moet worden, zou dat betekenen dat de overweging om varianten toe te passen heeft plaatsgevonden bij alle 1445 aanbestedingen van relevante opdrachten die we hebben gemeten. Uiteindelijk heeft dit geleid tot slechts 25 aanbestedingen, of 1,7%, waar de mogelijkheid voor het indienen van een alternatief is aangetroffen. Dat is een bedroevend lage score. Het toepassen van varianten blijft een marginale rol spelen bij de aanbesteding van werken. Verrassend is dat overigens niet: aanbesteders hikken aan tegen de ingewikkelde wijze om alternatieven op een goede en juridisch veilige wijze mee te wegen in een aanbesteding.

De aanbestedingswet heeft ook geen handreikingen gedaan om het hanteren van alternatieven makkelijker te maken. De bestaande praktijk is daarmee voortgezet. Overigens past nog één kanttekening bij de opmerkingen over varianten: bij de 18% van de aanbestedingen waarbij moderne contracten een rol spelen, ligt de toepassing van varianten minder voor de hand. Zeker als er sprake is van een functioneel gespecificeerde opgave, zijn er voor inschrijvers doorgaans voldoende vrijheidsgraden om met verschillende oplossingen te komen. Varianten zijn daarin als het ware 'ingebakken'. Daar staat tegenover dat in de overblijvende 82% traditionele bestekken, er een hoop optimalisatie-potentieel onbenut blijft.

8. Stijgers en dalers

In de publicatie 'Langs de meetlat!' van Aanbestedingsinstituut uit september 2013 zijn scores opgenomen van alle aanbestedende diensten met een (enigszins) significant aantal openbaar gepubliceerde aanbestedingen. In 2012 moest een aanbesteder (met uitzondering van de waterschappen) nog minimaal 8 aanbestedingen gedaan hebben om op de lijst te komen. We hebben al geconstateerd dat er in 2013 fors minder aanbestedingen op de markt gekomen zijn. Voor 2013 hebben we daarom het minimale aantal openbaar gepubliceerde aanbestedingen verlaagd naar 5, omdat anders de groep 'gemeentes' erg klein zou worden.

Opnieuw zijn er vier tabellen samengesteld – één voor elke groep overheidsaanbesteders:

1. Rijk;
2. Provincies;
3. Waterschappen;
4. Gemeentes.

En opnieuw is er op vier aspecten gemeten:

1. Aankondiging volledig

Het hieronder vermelde percentage is het percentage aanbestedingen dat volledig voldoet aan alle eisen die aan een aankondiging gesteld worden. Zoals de aard, omvang en kenmerken van het werk, de geschiktheidseisen, de gunningcriteria en de termijnen.

2. Eisen OK

Het hier vermelde percentage is het percentage aanbestedingen waarbij alle gestelde eisen voldoen aan de beginselen van proportionaliteit, transparantie en objectiviteit. Sinds de Gids Proportionaliteit in werking is getreden, zijn de kaders een stuk helderder geworden.

3. EMVI

Het percentage dat hier wordt weergegeven is het percentage waarin EMVI als gunningcriterium is weergegeven in aankondiging en bestek. Sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet geldt het EMVI, tenzij... beginsel. Voor werken geldt dat beginsel boven en onder de Europese drempel.

4. Moderne contractvormen

Het hier vermelde percentage geeft het aandeel weer van alle aanbestedingen van werken van een aanbestedende dienst waarbij uit de aankondiging of de bijgesloten documenten blijkt dat er enige vorm van integratie van ontwerp en uitvoering aanwezig is.

Bovenstaande groepen kunnen afgezet worden tegen de verandering in het aantal aanbestedingen en de gemeten aspecten. Als daarbij de rode kleur gebruikt wordt voor 'overwegende afname' van het percentage en de groene kleur voor een 'overwegende toename', dan ziet het plaatje er als volgt uit:

Een aantal zaken valt daarbij op:

| | # Aanbestedingen | Aankondiging volledig | Eisen OK | EMVI | Moderne Contractvormen |
|----------------------|------------------|-----------------------|----------|------|------------------------|
| Rijk | | | | | |
| Waterschappen | | | | | |
| Provincies | | | | | |
| Gemeentes | | | | | |

1. Aantal aanbestedingen

Alleen bij het Rijk, en binnen deze groep alleen bij **ProRail**, is het aantal aanbestedingen toegenomen. Bij de andere groepen zien we grote dalingen als gevolg van aangepast aanbestedingsbeleid conform de Gids Proportionaliteit.

Wanneer we de hierachter gevoegde tabellen bekijken en vergelijken met die van 2012, zien we dat de hoofdregel voor de meeste aanbesteders opgaat: grofweg een halvering van het aantal aangekondigde opdrachten. Enkele voorbeelden van het effect van de Gids Proportionaliteit op de aantallen openbare aanbestedingen:

a. Schoolvoorbeeld is **Rotterdam**, die van 86 aankondigingen in 2012 terug is gegaan naar precies 43 aankondigingen in het eerste jaar na inwerkingtreding van de aanbestedingswet.

b. In **Amsterdam** is de daling nog sterker: van de 134 in 2012 zijn er een jaar later nog maar 41 over.

- c. Dat maakt dat **Utrecht** in aantallen nu koploper is bij de gemeentes, met 47 aankondigingen, tegen 52 een jaar eerder. **Rotterdam** en **Amsterdam** hebben keurig hun beleid voor de keuze tussen onderhands en openbaar aangepast, terwijl **Utrecht** het blijkbaar nog niet nodig vond de Gids op dit punt in haar beleid te implementeren.
- d. Vermeldenswaardig is ook het **Hoogheemraadschap van Rijnland**. Vorig jaar met 35 aankondigingen nog koploper binnen de groep waterschappen, maar dit jaar niet meer in de lijst terug te vinden, omdat er minder dan 5 aanbestedingen aangekondigd zijn.

Bij het **Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier** is het tegenovergestelde aan de hand: in 2012 goed voor 8 aankondigingen terwijl dat in 2013 is gestegen tot 14 aankondigingen. De gemeentes **Maastricht, Zaanstad, Den Haag, Oosterhout, Amstelveen** en **Opsterland** laten eveneens een stijging zien in het aantal aankondigingen ná in werking treding van de Aanbestedingswet.

2. Rijk versus decentraal

Wie de publicaties van Aanbestedingsinstituut de laatste jaren heeft gevolgd, weet dat we steeds een aanzienlijk verschil hebben gemeten tussen de prestaties van het Rijk (inclusief ProRail) en die van de decentrale aanbestedende diensten. Het Rijk scoorde de afgelopen jaren fors beter op nagenoeg alle aspecten. Grotere verbeteringen waren dan ook niet meer te verwachten, maar het is opvallend dat sinds de inwerkingtreding van de aanbestedingswet het Rijk op alle punten minder goed heeft gescoord. Hoewel Rijkswaterstaat nog altijd de eerste plaats bezet, zijn de prestaties van het Rijk en met name de waterschappen elkaar dicht genaderd.

3. Volledigheid Aankondigingen

Over de hele linie zien we de volledigheid van de aankondigingen teruglopen. In 2012 was **25%** van alle aankondigingen nog volledig, terwijl in 2013 dat aantal gedaald is tot minder dan **19%**. Overigens zijn gebreken in de motivering (van bijvoorbeeld het niet-opdelen in percelen) daarin nog niet meegerekend. In de meeste gevallen zijn de ontbrekende eisen, criteria of termijnen wel terug te vinden in de te downloaden aanbestedingsleidraad. Daarmee is de ontbrekende informatie vaak wel te achterhalen. De reden voor het verder teruglopen van het aantal complete aankondigingen moet daarin dan ook met name gezocht worden.

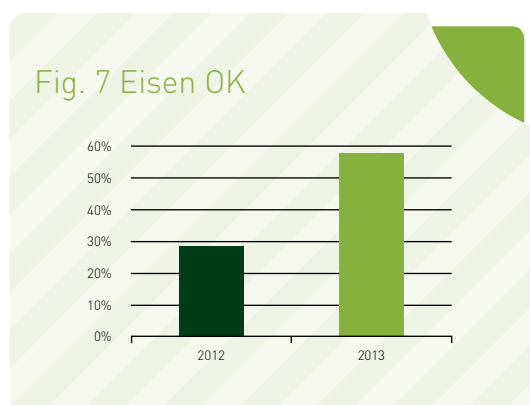
Om transactiekosten te minimaliseren, is het van belang dat de aankondiging doet waarvoor hij bedoeld is: het compact weergeven van de opdracht en aanbestedingsprocedure.

Over motiveringsgebreken hebben we regelmatig contact gehad met opdrachtgevers. In een aantal gevallen gaven zij aan de motivering voor bijvoorbeeld de gunning op laagste prijs of het niet-opdelen van een opdracht in percelen wél te hebben doorgegeven via TenderNed, zonder dat dat te zien was in de publicatie. We hebben dit bij TenderNed aangekaart en een oplossing daarvoor is in de maak.

4. Eisen OK

In het vorige hoofdstuk hebben we al gezien dat op het punt van objectiviteit van gehanteerde eisen en op het punt van aantallen referenties er grote vorderingen gemaakt zijn. Als we wat breder kijken en alle aspecten van proportionaliteit, objectiviteit en transparantie van (geschiktheids)eisen meewegen, dan zien we eveneens een rooskleurig beeld. In 2012 waren de eisen in **28%** van de aanbestedingen helemaal in orde. In 2013 is dit gestegen tot **57%**. Ruimschoots een verdubbeling dus en daarmee een mooi resultaat.

Bij dit resultaat is evenwel één kanttekening te plaatsen. De procedure met voorafgaande selectie is populairder geworden – **31%** in 2013 tegen **19%** in 2012. En bij deze nadere selectie zien we regelmatig de ‘oude’ gewoontes terugkomen: meer referenties is beter, hoe meer competenties in één referentie, hoe beter enzovoorts. Voor een selectieprocedure gelden niet de strikte eisen die de Gids Proportionaliteit stelt aan geschiktheidseisen. En dus zijn dergelijke criteria juridisch moeilijk aanvechtbaar. Dat wil niet zeggen dat alles mogelijk is bij nadere selecties. Als de selectie tot gevolg heeft dat het MKB (ten onrechte) buiten spel komt te staan, zal ook een dergelijke selectie disproportioneel geacht moeten worden.



5. EMVI en Moderne Contractvormen

Over de toename van EMVI en de Moderne Contractvormen is hierboven al het een en ander opgemerkt. Op deze plaats volstaat een tweetal grafiekjes met de scores over 2012 en 2013 om het beeld te completeren.

Fig. 8 EMVI

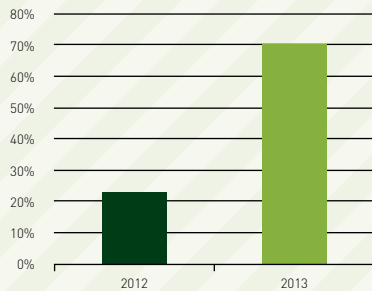
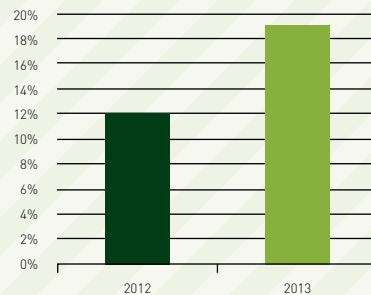


Fig. 9 Moderne Contracten



Tabellen

Wat resteert in deel 1 van deze publicatie, zijn de tabellen met de ranglijsten van aanbestedende diensten. Daarin is de ranking per groep weergegeven, met daarbij een vermelding van de plek in de ranking vorig jaar. Als er geen plek is weergegeven, betekent dat deze aanbesteder in 2012 niet voldoende aanbestedingen had om in de lijst voor te komen.

Dat de decentrale overheden de centrale overheid dicht genaderd zijn, blijkt wel als we de overall top 5 van 2012 en 2013 naast elkaar zetten. In 2012 was er een grote afstand tussen de drie best presterende Rijksopdrachtgevers en de decentrale opdrachtgevers. In 2013 is Rijkswaterstaat nog altijd de best scorende aanbestedende dienst, maar is het meteen de enige Rijksdienst die een plek in de Top 5 heeft bemachtigd.

De Top 5 van 2012

| | |
|-------------------------------|------|
| 1. Rijkswaterstaat | 302% |
| 2. Rijksgebouwendienst | 221% |
| 3. ProRail | 221% |
| 4. Waterschap Brabantse Delta | 180% |
| 5. Gemeente Arnhem | 170% |

De Top 5 van 2013

| | |
|-------------------------------|------|
| 1. Rijkswaterstaat | 274% |
| 2. Waterschap Rivierenland | 257% |
| 3. Provincie Zuid-Holland | 250% |
| 4. Gemeente Nijmegen | 250% |
| 5. Waterschap Vallei & Veluwe | 240% |

Veranderingen ten opzichte van 2012

Bijna alle decentrale overheden hebben in 2013, dus in het jaar na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet, beter gescoord dan in 2012. In sommige gevallen was de verbetering uitzonderlijk. De **Provincie Gelderland** spant wat dat betreft de kroon. Waar ze in 2012 niet verder kwam dan een score van 4%, is dat in 2013 opgelopen tot 208%! Daarmee is deze provincie in één klap van hekkensluiter doorgestoten tot de nummer 2 in de lijst van provincies! En met 36 aanbestedingen in 2013 speelt toeval hierbij geen enkele rol. Maar op meer plekken in de cijfers wordt duidelijk hoe groot het effect van een nieuw wetgevend pakket kan zijn wanneer dat voortvarend door de decentrale overheid wordt opgepakt. Daarom hieronder een Top 10 van de opvallendste stijgers. Los daarvan is natuurlijk elke aanbesteder die zich in de Top 5 van zijn categorie bevindt een bijzondere vermelding waard.

De Top 10 van stijgers

| | 2012 | 2013 |
|-------------------------|------|------|
| 1. Provincie Gelderland | 4% | 208% |
| 2. Waternet | 17% | 171% |
| 3. Almere | 17% | 144% |
| 4. Heerhugowaard | 40% | 220% |
| 5. Provincie Limburg | 43% | 200% |
| 6. Vlaardingen | 38% | 160% |
| 7. Amsterdam | 49% | 161% |
| 8. Ws. Scheldestromen | 58% | 146% |
| 9. Eindhoven | 81% | 208% |
| 10. Ws. Fryslân | 96% | 218% |

Los daarvan is natuurlijk elke aanbesteder die zich in de Top 5 van zijn categorie bevindt een bijzondere vermelding waard.

Tabel 1 - Scores individuele rijksopdrachtgevers in de periode van 1-4-2013 tot en met 31-3-2014. De eerste kolom geeft de ranking weer in deze periode. De tweede kolom de ranking in 2012, zoals gepubliceerd in 'Langs de Meetlat'.

Rijk

| 2013 | 2012 | | N= | Aankondiging volledig | Eisen OK | EMVI | Moderne Contracten | TOTAAL | Totaal 2012 |
|------|------|-------------------|------------|-----------------------|----------|------|--------------------|-------------|-------------|
| 1 | 1 | Rijkswaterstaat | 43 | 16% | 91% | 93% | 74% | 274% | 302% |
| 2 | 2 | Rijksgebouwdienst | 9 | 22% | 78% | 89% | 33% | 222% | 221% |
| 3 | 3 | ProRail | 81 | 14% | 35% | 100% | 47% | 195% | 221% |
| 4 | 4 | Defensie | 23 | 17% | 96% | 22% | 4% | 139% | 153% |
| 5 | 5 | Landbouw (DLG) | 20 | 25% | 65% | 10% | 5% | 105% | 113% |
| | | Totaal | 176 | | | | Gemiddelde | 187% | |
| | | In 2012 | 139 | | | | In 2012 | 202% | |

Tabel 2 - Scores individuele provincies in de periode van 1-4-2013 tot en met 31-3-2014. De eerste kolom geeft de ranking weer in deze periode. De tweede kolom de ranking in 2012, zoals gepubliceerd in 'Langs de Meetlat'.

Provincies

| 2013 | 2012 | | N= | Aankondiging volledig | Eisen OK | EMVI | Moderne Contracten | TOTAAL | Totaal 2012 |
|------|------|-------------------------|------------|-----------------------|----------|------|--------------------|-------------|-------------|
| 1 | 1 | Provincie Zuid-Holland | 12 | 33% | 83% | 83% | 50% | 250% | 168% |
| 2 | 12 | Provincie Gelderland | 36 | 19% | 86% | 94% | 8% | 208% | 4% |
| 3 | 11 | Provincie Limburg | 5 | 20% | 60% | 100% | 20% | 200% | 43% |
| 4 | 7 | Provincie Zeeland | 5 | 40% | 80% | 80% | 0% | 200% | 65% |
| 5 | 2 | Provincie Utrecht | 11 | 45% | 82% | 45% | 9% | 182% | 129% |
| 6 | 3 | Provincie Friesland | 17 | 24% | 76% | 47% | 24% | 171% | 116% |
| 7 | 5 | Provincie Overijssel | 18 | 17% | 61% | 78% | 0% | 156% | 100% |
| 8 | 6 | Provincie Noord-Holland | 17 | 0% | 47% | 76% | 29% | 153% | 69% |
| 9 | 4 | Provincie Noord-Brabant | 7 | 0% | 29% | 71% | 29% | 129% | 105% |
| 10 | 10 | Provincie Groningen | 17 | 53% | 18% | 29% | 6% | 106% | 52% |
| 11 | 8 | Provincie Flevoland | 5 | 0% | 40% | 40% | 0% | 80% | 61% |
| 12 | 9 | Provincie Drenthe | 4 | 25% | 25% | 25% | 0% | 75% | 60% |
| | | Totaal | 154 | | | | Gemiddelde | 159% | |
| | | Totaal 2012 | 270 | | | | 2012 | 81% | |

Tabel 3 - Scores individuele waterschappen die in de periode van 1-4-2013 tot en met 31-3-2014 tenminste 5 aankondigingen gepubliceerd hebben. De eerste kolom geeft de ranking weer in deze periode. De tweede kolom de ranking in 2012, zoals gepubliceerd in 'Langs de Meetlat'.

Waterschappen

| 2013 | 2012 | | N= | Aankondiging volledig | Eisen OK | EMVI | Moderne Contracten | TOTAAL | Totaal 2012 |
|---------------|------|--|-----------|-----------------------|----------|------|--------------------|-------------|-------------|
| 1 | 3 | Waterschap Rivierenland | 7 | 43% | 71% | 100% | 43% | 257% | 143% |
| 2 | | Waterschap Vallei & Veluwe | 5 | 20% | 80% | 100% | 40% | 240% | |
| 3 | | Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard | 5 | 20% | 80% | 100% | 20% | 220% | |
| 4 | 6 | Wetterskip Fryslân | 11 | 36% | 73% | 73% | 36% | 218% | 96% |
| 5 | 5 | Waterschap Hollandse Delta | 13 | 23% | 69% | 85% | 31% | 208% | 111% |
| 6 | 8 | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier | 14 | 29% | 86% | 64% | 29% | 207% | 75% |
| 7 | 14 | Waternet | 7 | 14% | 86% | 43% | 29% | 171% | 17% |
| 8 | | Hoogheemraadschap van Delfland | 6 | 0% | 17% | 83% | 67% | 167% | |
| 9 | 12 | Waterschap Scheldestromen | 13 | 23% | 92% | 15% | 15% | 146% | 58% |
| 10 | 9 | Waterschap Hunze en Aa's | 7 | 43% | 29% | 14% | 14% | 100% | 75% |
| Totaal | | | 88 | | | | Gemiddelde | 193% | |
| | | Totaal 2012 | 193 | | | | 2012 | 88% | |

Tabel 4 - Scores individuele gemeentes die in de periode van 1-4-2013 tot en met 31-3-2014 tenminste 5 aankondigingen gepubliceerd hebben. De eerste kolom geeft de ranking weer in deze periode. De tweede kolom is de ranking in 2012, zoals gepubliceerd in 'Langs de Meetlat'. Toen moest een gemeente minimaal 8 openbare aanbestedingen hebben uitgeschreven om opgenomen te worden.

Gemeentes

| 2013 | 2012 | | N= | Aankondiging volledig | Eisen OK | EMVI | Moderne Contracten | TOTAAL | Totaal 2012 |
|------|------|------------------------|------------|-----------------------|----------|------|--------------------|-------------|-------------|
| 1 | 2 | Nijmegen | 8 | 25% | 88% | 100% | 38% | 250% | 160% |
| 2 | 39 | Heerhugowaard | 5 | 40% | 100% | 60% | 20% | 220% | 40% |
| 3 | 3 | Gouda | 6 | 50% | 83% | 67% | 17% | 217% | 150% |
| 4 | 19 | Eindhoven | 14 | 43% | 64% | 100% | 0% | 207% | 81% |
| 5 | 14 | Maastricht | 15 | 0% | 80% | 100% | 13% | 193% | 93% |
| 6 | 4 | Utrecht | 47 | 11% | 89% | 74% | 11% | 185% | 146% |
| 7 | | Smallingerland | 5 | 20% | 60% | 100% | 0% | 180% | |
| 8 | 24 | Lelystad | 5 | 0% | 60% | 80% | 40% | 180% | 70% |
| 9 | | Oosterhout | 9 | 11% | 44% | 78% | 44% | 178% | |
| 10 | 10 | Zaanstad | 13 | 8% | 69% | 77% | 15% | 169% | 113% |
| 11 | 30 | Haarlemmermeer | 6 | 0% | 50% | 100% | 17% | 167% | 67% |
| 12 | 21 | Rotterdam | 43 | 26% | 86% | 40% | 14% | 166% | 76% |
| 13 | 8 | 's-Hertogenbosch | 8 | 25% | 38% | 75% | 25% | 163% | 115% |
| 14 | 37 | Amsterdam | 41 | 22% | 34% | 85% | 20% | 161% | 49% |
| 15 | 41 | Vlaardingen | 10 | 20% | 50% | 90% | 0% | 160% | 38% |
| 16 | 29 | Assen | 5 | 20% | 60% | 60% | 20% | 160% | 67% |
| 17 | | Emmen | 6 | 33% | 17% | 83% | 17% | 150% | |
| 18 | 11 | Breda | 8 | 13% | 38% | 100% | 0% | 150% | 100% |
| 19 | 49 | Almere | 9 | 11% | 56% | 78% | 0% | 144% | 17% |
| 20 | 31 | Enschede | 7 | 29% | 29% | 86% | 0% | 143% | 63% |
| 21 | 26 | Etten-Leur | 10 | 50% | 80% | 10% | 0% | 140% | 69% |
| 22 | 34 | Sittard-Geleen | 5 | 0% | 40% | 80% | 20% | 140% | 57% |
| 23 | 9 | Den Haag | 28 | 11% | 61% | 57% | 7% | 136% | 113% |
| 24 | | Haarlem | 6 | 0% | 33% | 83% | 17% | 133% | |
| 25 | 28 | Helmond | 5 | 20% | 40% | 60% | 0% | 120% | 67% |
| 26 | 43 | Zeist | 5 | 40% | 20% | 60% | 0% | 120% | 36% |
| 27 | 18 | Schiedam | 7 | 0% | 43% | 43% | 29% | 114% | 82% |
| 28 | 22 | Westland | 7 | 14% | 43% | 57% | 0% | 114% | 75% |
| 29 | | Opsterland | 9 | 33% | 44% | 22% | 11% | 111% | |
| 30 | | Amstelveen | 11 | 45% | 9% | 45% | 0% | 100% | |
| 31 | 45 | Roosendaal | 8 | 25% | 25% | 50% | 0% | 100% | 33% |
| 32 | | Sluis | 6 | 0% | 100% | 0% | 0% | 100% | |
| 33 | | Zwijndrecht | 5 | 0% | 40% | 60% | 0% | 100% | |
| 34 | | Papendrecht | 6 | 17% | 33% | 33% | 17% | 100% | |
| 35 | 48 | Capelle aan den IJssel | 7 | 14% | 14% | 57% | 0% | 86% | 18% |
| 36 | 33 | Dordrecht | 6 | 0% | 50% | 33% | 0% | 83% | 59% |
| 37 | 36 | Heerlen | 13 | 8% | 31% | 38% | 0% | 77% | 53% |
| 38 | 42 | Groningen | 12 | 0% | 17% | 25% | 8% | 50% | 37% |
| | | Totaal 2013 | 426 | | | | Gem. 2013 | 144% | |
| | | Totaal 2012 | 866 | | | | Gem. 2012 | 77% | |



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

De kosten van het deelnemen aan aanbestedingen

In opdracht van Aanbestedingsinstituut voerde EIB het onderzoek 'Transactiekosten Aanbesteden; Effecten van Aanbestedingswet en marktdynamiek' uit. Doel van het onderzoek was in beeld te krijgen wat de effecten zijn van de veranderingen die de Aanbestedingswet met zich meebrengt op de transactiekosten. Net als Aanbestedingsinstituut richt ook EIB zich op de periode van 1 april 2013 tot en met 31 maart 2014 – ofwel het eerste jaar na in werking treding van de Aanbestedingswet 2012. Het complete onderzoek is te vinden via <http://www.eib.nl/publicaties/aanbestedingen/transactiekosten-aanbesteden/>

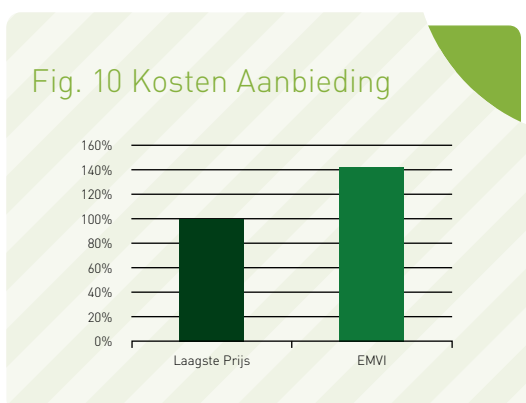
De belangrijkste conclusies komen hieronder aan bod. We maken daarbij een onderscheid tussen kosten op macroniveau en kosten op microniveau. Ofwel de totale transactiekosten die met de aanbestedingspraktijk gemoeid zijn enerzijds en de kosten gemoeid met een individuele aanbesteding anderzijds.

Microniveau

EMVI en onderhands

Het geluid vanuit de markt wordt door het onderzoek bevestigd: voor een inschrijver is deelnemen aan een EMVI-procedure gemiddeld **42%** duurder dan inschrijven op laagste prijs bij een overigens vergelijkbaar project. Dit verschil is groter bij openbaar aangekondigde procedures en kleiner bij onderhandse procedures.

Tussen de omvang van een project en de kosten om aan een aanbesteding mee te doen, bestaat, zoals te verwachten, een sterk verband: als het project 10x groter is, stijgen de offertekosten gemiddeld met een factor 4. Per Euro omzet zijn de offertekosten voor grote projecten dan ook (veel) kleiner dan voor kleine projecten. Anders gezegd: bedrijven die voor hun omzet afhankelijk zijn van een groot aantal kleine werken zullen (veel) meer transactiekosten moeten maken dan bedrijven die diezelfde omzet uit één of twee klussen halen. Onderstaand voorbeeld, gebaseerd op de cijfers van EIB, laat dat zien. Een te behalen omzet van 5 miljoen in de GWW wordt op verschillende manieren ingevuld. We gaan er daarbij van uit dat alle opdrachten onderhands aanbesteed worden en er steeds vier partijen uitgenodigd worden. Dat betekent dat de kans op verwerving 25% bedraagt.



| Gemiddelde projectgrootte | # projecten nodig | # inschrijvingsnodig | Kosten per inschrijving Laagste Prijs (bron: EIB) | Kosten per inschrijving EMVI (bron: EIB) | Totale kosten bij Laagste Prijs | Totale kosten bij EMVI | Verschil (%) |
|---------------------------|-------------------|----------------------|---|--|---------------------------------|------------------------|--------------|
| € 100.000,- | 50 | 200 | € 600,- | € 1250,- | € 120.000 | € 250.000 | 208% |
| € 1 miljoen | 5 | 20 | € 2500,- | € 5000,-* | € 50.000 | € 120.000 | 200% |
| € 5 miljoen | 1 | 4 | € 10.000,- | € 15.000,- | € 40.000 | € 60.000 | 150% |

* Schatting van de kosten voor een onderhandse aanbesteding om vergelijk met het bedrag van de Laagste Prijs-aanbesteding mogelijk te maken. Kosten voor een openbare aanbesteding van genoemde omvang is volgens EIB € 6000,-.

Bovenstaand voorbeeld geeft een aantal interessante inzichten:

- De gemiddelde meerkosten van een EMVI-aanbesteding ten opzichte van een aanbesteding op laagste prijs van 42% zijn niet representatief voor projecten tot 5 miljoen: daar zijn de gemiddelde kosten veel sterker gestegen
- MKB-bedrijven maken veel hogere aanbestedingskosten dan grote bedrijven - orde grootte van 2 - 5% van de omzet uit aanbestedingen bij MKB tegen 1 - 2% bij bedrijven die grotere projecten binnenhalen;
- Voor de Aanbestedingswet, toen verreweg de meeste van dergelijke opdrachten nog op laagste prijs gegund werden, waren deze percentages resp. 1 - 2,5% bij MKB tegen pakweg 0,8% bij bedrijven die voornamelijk grotere opdrachten binnenhalen.
- Met de komst van EMVI is het verschil tussen aanbestedingskosten van MKB (kleinere projecten) en grotere bedrijven (grotere projecten) groter geworden;
- Als er meer inschrijvers meedingen, wordt het gat eveneens groter.

Zelfs als in bovenstaand voorbeeld ervan uitgegaan wordt dat een project van 5 miljoen openbaar wordt aanbesteed, en daarmee de kansen verwateren tot 1 op 7, blijven de aanbestedingskosten van een dergelijke opdracht veel lager dan de aanbestedingskosten benodigd voor het deelnemen aan een groter aantal kleinere opdrachten.

De regel 'EMVI, tenzij...' lijkt voorlopig nog geen recht te doen aan één van de uitgangspunten van de Aanbestedingswet, namelijk het creëren van een MKB-vriendelijk kader. Qua transactiekosten raakt het MKB op een achterstand ten opzichte van partijen die voornamelijk grotere opdrachten uitvoeren.

Op zoek naar een oplossing

De nadelen van EMVI ten spijt: op grote schaal terug naar Laagste Prijs is geen optie. Die praktijk is er mede voor verantwoordelijk dat opdrachtgevers en opdrachtnemers tegenover elkaar zijn komen te staan. Een verbetering in de onderlinge relatie kan in onze beleving niet zolang kwaliteit niet meetelt bij gunning.

Los van deze principiële discussie moet het EMVI-instrument natuurlijk wel proportioneel ingezet worden. Transactiekosten van inschrijvers en aanbesteders moeten in relatie staan tot de omvang van de opdracht.

Dit vraagstuk heeft twee dimensies:

1. Minder partijen laten rekenen;
2. Minder kosten per partij.

Ad 1. Minder partijen laten rekenen

Een grote slag is inmiddels gemaakt door onderhands aan te besteden in plaats van openbaar. Als onderhands aanbesteed wordt, scheelt het vervolgens een slok op een borrel als er drie of vijf partijen gevraagd worden. Zeker bij kleine projecten, waar de kosten per inschrijver relatief hoog zijn. In de hierboven weergegeven tabel zijn die kosten per inschrijver bij een project van 100.000 Euro 0,6% van de inschrijfsom bij een laagste prijs aanbidding en 1,25% bij een EMVI. Twee inschrijvers minder scheelt dus al snel 1,2% van de inschrijfsom aan maatschappelijke kosten aan de zijde van de inschrijvers bij laagste prijs aanbestedingen tot 2,5% bij EMVI-aanbestedingen. Voor EMVI-aanbestedingen geldt dat ook de kosten van de zijde van de aanbesteder afnemen als er minder aanbiddingen beoordeeld hoeven te worden. De winst is daar dus nog groter.

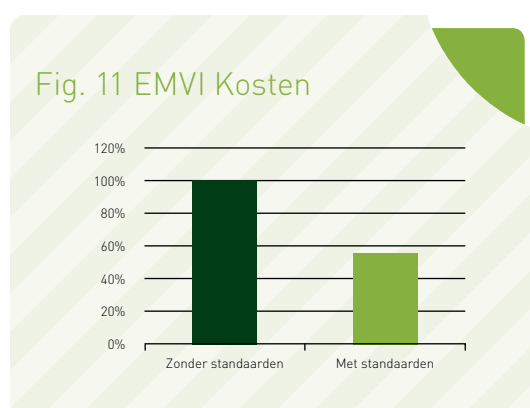
Natuurlijk treedt er ook een zeker verlies op wanneer er minder concurrentie plaatsvindt. Er is bij 5 partijen een grotere kans dat er een (nog) lagere prijs tussen zit dan bij 3 partijen. Daar staat evenwel tegenover dat als de drie partijen gekozen zijn op basis van betrouwbaarheid en relevante ervaring, het maar zeer de vraag wat de twee extra partijen nog toevoegen aan de concurrentie.

Ad 2. Minder kosten per partij

De tabel hierboven laat zien dat de kosten per partij bij een aanbesteding op laagste prijs fors lager zijn dan bij een gemiddelde EMVI-aanbesteding. Tegelijkertijd hebben we opgemerkt dat een generieke terugkeer naar de laagste prijs ook geen optie is. Maar zoals met alles, is het speelveld ook hier niet zo zwart-wit dat de keuze beperkt is tussen altijd EMVI en altijd laagste prijs.

Aan de ene kant blijft de keuze van het gunningcriterium een afweging die de aanbestedende dienst maakt. Daarbij is EMVI het uitgangspunt, maar dat betekent niet dat de laagste prijs daarmee onmogelijk is geworden. Als de verwachte meeropbrengst van EMVI boven laagste prijs de extra transactiekosten niet overschrijdt, is het niet proportioneel om EMVI toe te passen. Gelet op het feit dat juist bij de kleine projecten het verschil tussen EMVI en laagste prijs het grootst is, speelt deze proportionaliteitsvraag het sterkst bij de kleinere projecten. Daar zou de balans best wat vaker in de richting van de laagste prijs kunnen uitvallen dan het afgelopen jaar is gebeurd. Daar staat tegenover dat het verschil tussen EMVI en laagste prijs veel kleiner is als er met een eenvoudige EMVI gewerkt wordt. Geen Plannen van Aanpak dus, maar meer

gestandaardiseerde criteria. EIB heeft becijferd dat het verschil in transactiekosten per inschrijver tussen een gestandaardiseerde en een niet-gestandaardiseerde EMVI **43%** bedraagt. Bij gestandaardiseerde EMVI's kan het gaan om ladders, kwaliteitssystemen of systemen als EMVI Prestatiemeting. Het onderscheidend vermogen van deze instrumenten mag dan beperkter zijn, qua transactiekosten komen ze aardig in de buurt van inschrijvingen op laagste prijs. Al zijn daar eventuele certificeringskosten niet in meegenomen. Zeker voor kleinere projecten kan een gestandaardiseerde EMVI een waardevol alternatief bieden voor de 'traditionele' EMVI met open vraagstelling. Daarbij hebben instrumenten als de EMVI Prestatiemeting in onze ogen de beste papieren.



Conclusie

Als we de cijfers uit de tabel met het rekenvoorbeeld combineren met de oplossingsrichtingen, dan leidt dat tot de volgende uitgangspunten, die aanbestedende diensten zouden kunnen hanteren om op een kostenverantwoorde wijze aan te besteden:

- Werken van €100.000 Euro onderhands en op laagste prijs of eventueel op basis van een gestandaardiseerde EMVI wegzetten bij 3 partijen;
- Werken van € 1 miljoen onderhands en met een (zoveel mogelijk gestandaardiseerde) EMVI wegzetten bij 3 partijen;
- Werken van € 5 miljoen openbaar en met EMVI wegzetten, waar mogelijk gestandaardiseerd.

In alle gevallen liggen de totale aanbiedingskosten dan rond de €100.000,- per 5 miljoen omzet, ofwel rond de 2%. De transactiekosten als percentage van de omzet worden daarmee kleiner en de verschillen in deze transactiekosten tussen MKB en partijen die deelnemen aan grotere opdrachten verdwijnen daarmee. We verwachten niet dat deze werkwijze een negatieve invloed zal hebben op de resultaten van de aanbestedingsprocedures, wanneer vergeleken met de huidige praktijk. Deze uitgangspunten zijn geen vast gegeven, maar kunnen aanbesteders

wel helpen bij de invulling van hun motivering om voor een bepaalde combinatie van aanbestedingsprocedure en gunningcriterium te kiezen.

Andere kostenbepalende factoren

Andere factoren die van invloed zijn op de hoogte van de aanbiedingskosten zijn:

- Type procedure
- Aanbiedingskosten bij een onderhandse procedure zijn altijd lager, omdat er geen geschiktheidseisen gevraagd worden en er dus veel minder formele bescheiden ingeleverd hoeven te worden;
- Aanbiedingskosten bij een procedure met preselectie zijn altijd hoger, omdat er een extra stap in zit - de preselectie.
- Als onderhoud en/of exploitatie onderdeel uitmaakt van de aanbidding, stijgen de kosten gemiddeld 2,5 maal.
- Aanbiedingskosten in de B&U zijn fors hoger dan in de GWW - tussen de 25 en 50%;
- Hoofdaannemers maken meer kosten dan onderaannemers bij verwerving van vergelijkbare projecten;
- Offertes voor woningcorporaties zijn duurder dan gemiddeld.



STICHTING
Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

Macroniveau

Als we op Macroniveau kijken, moeten we alle pakweg 6000 overheidsopdrachten voor werken in beschouwing nemen, die in concurrentie worden aanbesteed. Dat aantal is ongeveer 7% lager dan een jaar eerder. Binnen deze groep is een duidelijke verschuiving te zien van de openbare en niet-openbare procedure richting de onderhandse procedure. Daar komt bij dat ook de gemiddelde omvang per werk iets kleiner is geworden, zodat het totale aanbestede volume gedaald is van pakweg € 13,5 Mrd naar circa € 12,1 Mrd.

Op grond van bovenstaande ligt het in de lijn der verwachting dat er drie aspecten zijn die van invloed zijn op de ontwikkeling van de totale transactiekosten voor bedrijven:

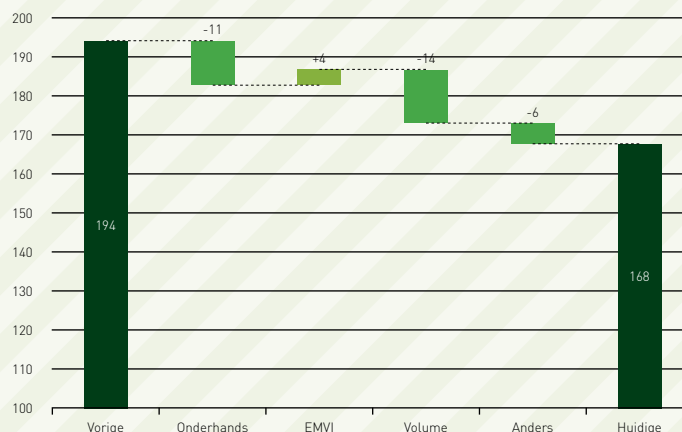
- De verschuiving van openbaar naar onderhands:
 - Leidt tot enigszins lagere kosten per aanbidding;
 - Leidt tot fors minder inschrijvers per aanbesteding.
- De toename van EMVI als gunningcriterium:
 - Leidt tot forse meerkosten ten opzichte van Laagste Prijs als gunningcriterium.
- De afname van het totale aanbestedingsvolume

EIB heeft al deze effecten in één figuur samengevat, die hieronder wordt weergegeven. Wat deze figuur duidelijk laat zien, is:

- Het (kostenbeperkende) effect van de verschuiving van de openbare naar de onderhandse procedure is groter dan het (kostenverhogende) effect van de toename van EMVI;
- Opgeteld met het effect van de afname van het volume leidt dit tot een afname van de totale transactiekosten voor bedrijven bij overheidsaanbestedingen van 194 miljoen in 2012/2013 tot 168 miljoen in 2013/2014.

Fig. 12 Veranderingen in transactiekosten bij bedrijven

Uitgesplitst naar aard van de verandering



Bron: EIB

Wat de figuur niet laat zien, is bij welke groepen bedrijven de voordelen terecht komen. Is het een ontwikkeling waar alle bedrijven voordeel van genieten, of hebben sommige groepen meer profijt dan anderen?

De verkenning op Micro-niveau liet al zien dat bedrijven die van kleine overheidsopdrachten leven, het relatief extra moeilijk hebben gekregen door de enorme stijging in EMVI-aanbestedingen. Daar wordt een verlichting van de transactiekosten zeker niet gevoeld. Los daarvan maakt de volumedaling in één jaar van 10% dat met name in de GWW-sector – die toch voor een groot deel van overheidsaanbestedingen afhankelijk is – er nauwelijks positieve geluiden te horen zijn.

Tegen die achtergrond is het desondanks hoopvol te zien dat volgens de meting van EIB er toch ook positieve aspecten te ontwaren zijn in de ontwikkeling van de totale transactiekosten. De komende jaren zullen we zien of de ondernemers daar in praktijk ook voelbaar wat van gaan merken.

Kosten Opdrachtgevers

EIB heeft becijferd dat voor overheidsopdrachtgevers de kosten van een aanbestedingsprocedure op EMVI maar liefst 7 maal hoger zijn dan een aanbesteding op laagste prijs! Gemiddeld gaat het om een stijging van 700 Euro voor een laagste aanbesteding naar 5000 Euro voor een EMVI-aanbesteding. Een forse stijging, maar daarbij horen wel enkele kanttekeningen:

1. Als onderdeel van de totale voorbereidingskosten van het op de markt zetten van een werk vormen de kosten die specifiek op de aanbesteding betrekking hebben nog altijd maar een klein deel;
2. In vergelijking met de kosten die inschrijvers maken, blijven deze kosten van de zijde van de opdrachtgevers nog altijd zeer bescheiden. Als we weten dat een openbare EMVI-aanbesteding per inschrijver 6000 Euro kost, dan is de verhouding tussen transactiekosten bij de aanbesteder en die bij de inschrijvers een slordige 1-op-10.

EIB's Macrocijfers bevestigen de 1-op-10-verhouding: de totale transactiekosten van de zijde van de opdrachtgevers zijn weliswaar van 12 miljoen in 2012/2013 gestegen naar 17 miljoen in 2013/2014, maar vormen daarmee slechts 10% van de 168 miljoen Euro die opdrachtnemers totaal aan kosten hebben moeten maken om deel te kunnen nemen aan deze zelfde aanbestedingen. Een jaar eerder was dat percentage overigens slechts 6%, dus qua aanbestedingskosten zijn opdrachtgevers en opdrachtnemers elkaar wel dicht genaderd.

Totale transactiekosten voor en na de Aanbestedingswet

| | Voor | Na |
|----------------|------------|------------|
| Bedrijven | 194 | 168 |
| Opdrachtgevers | 12 | 17 |
| Totaal | 206 | 185 |

Bron: EIB

Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra
Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet

STICHTING

Aanbestedingsinstituut
Bouw & Infra

Zilverstraat 69
Postbus 461
2700 AL Zoetermeer

T 079 3 25 22 46

F 079 3 25 22 97

info@aanbestedingsinstituut.nl

www.aanbestedingsinstituut.nl



Uitgave november 2014