



Budget Gestuurd Aanbesteden

Een onderzoek naar het selecteren van de EMVI op basis van de gunningsvariabelen Prijs, Kwaliteit én Kwantiteit.

Steyn Reimert

Construction Management & Engineering

juli 2015

Colofon

Document:	Rapportage Masterthesis
Titel:	Budget Gestuurd Aanbesteden
Ondertitel:	Een onderzoek naar het selecteren van de EMVI op basis van de gunningsvariabelen Prijs, Kwaliteit én Kwantiteit.

Universiteit:	Universiteit Twente
Faculteit:	Construerende Technische Wetenschappen
Master:	Construction, Management & Engineering (3TU CME)
begeleider:	Drs. ing. Hans Boes
Voorzitter:	Prof. dr. ir. André Dorée
contact:	Postbus 217, 7500 AE, Enschede, Nederland +31 (0)53 489 42 54

Organisatie:	Rijkswaterstaat
Regio:	Oost-Nederland
Afdeling:	Programma's, Projecten en Onderhoud (Locatie Arnhem)
begeleider:	Ing. Hans Veldt
Contact:	Postbus 25, 6200 MA, Maastricht, Nederland +31 (0)26 368 89 11

Auteur:	Steyn Reimert
Student nr.:	s1388916
Telefoon:	+31 (0)6 104 893 82
E-mail:	steynreimert@gmail.com

Versie:	Digitaal (.pdf)
Status:	Definitief

Voorwoord

Het voor u liggende onderzoeksrapport heb ik geschreven ter afsluiting van de master Construction Management & Engineering aan de Universiteit Twente. In dit onderzoeksrapport wordt de aanbestedingsmethode beschreven, die ik het afgelopen half jaar heb ontwikkeld in opdracht van Rijkswaterstaat. Budget Gestuurd Aanbesteden is de naam die ik heb gegeven aan de aanbestedingsmethode.

Gedurende het onderzoek bleek al dat de onderzoeksresultaten zeker niet onderin een ladekast zouden verdwijnen. Toen ik Budget Gestuurd Aanbesteden introduceerde bij de verbeter community Kostenefficiënt Inkopen waren zij namelijk al overtuigd dat Rijkswaterstaat hier wat mee moest gaan doen. Ten tijde van schrijven heeft de verbeter community de inkoopdirectie van Rijkswaterstaat geadviseerd Budget Gestuurd Aanbesteden te formaliseren. Een grotere blik van waardering had ik mij niet kunnen wensen.

Uiteraard heb ik Budget Gestuurd Aanbesteden niet kunnen ontwikkelen zonder de bijdrage van een groep zeer bereidwillige personen. Daarom wil ik de volgende personen bedanken:

- de geïnterviewde experts voor de door hen geleverde input;
- Prof. dr. ir. André Dorée en Drs. ing. Hans Boes voor het geven van constructieve feedback en het beoordelen van het onderzoeksrapport namens de Universiteit;
- Hans Veldt voor de dagelijkse begeleiding en zijn rol als beoordelaar namens Rijkswaterstaat;
- Ferdi van Es voor zijn rol als beoordelaar namens Rijkswaterstaat;
- de leden van de verbeter community Kostenefficiënt Inkopen voor de prettige samenwerking en het uitgesproken vertrouwen;
- Rijkswaterstaat voor het bieden van mogelijkheid om het onderzoek uit te voeren;
- team Twentekanalen voor de gezelligheid tussen de bedrijven door.

Tot slot wil ik ook mijn familie, vrienden en vriendin bedanken voor hun support tijdens de afstudeerperiode en de studie jaren die daaraan vooraf gingen.

Met een voldaan gevoel kijk ik terug op een zeer leerzame periode,

Steyn Reimert

Deventer, juli 2015

Samenvatting

In het geval Rijkswaterstaat een budgettekort voorspelt, zal zij doorgaans de scope van de aanvankelijke opdracht verkleinen. Dit doet zij om er zeker van te zijn dat de aanbesteding slaagt. Echter blijken aanneemsommen dikwijls significant lager te zijn dan Rijkswaterstaat verwacht. Indien hierdoor een restbudget ontstaat, dan geldt dat Rijkswaterstaat de scope meer dan noodzakelijk heeft verkleind. Om van het resterende budget eerder geschrapte scope-onderdelen alsnog uit te besteden dient zij een tweede aanbesteding te houden of meerwerk op te dragen.

Het houden van een dubbele aanbesteding dan wel het gunnen van meerwerk is inefficiënt. Als alternatieve oplossing kan in het geval van een geraamd budgettekort de opdracht ook worden aanbesteed met een variabele scope. Hierbij wordt de aanvankelijke opdracht niet verkleind maar opgesplitst in delen en worden inschrijvers uitgedaagd om, onder een plafondbedrag, een zo groot mogelijke deel van de scope aan te bieden. Zodoende kan Rijkswaterstaat in één aanbesteding, én binnen het budget, een zo groot mogelijk deel van de aanvankelijk opdracht gunnen.

Rijkswaterstaat heeft het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope al circa vijftien maal toegepast. Hierbij hebben projectteams echter verschillende aanbestedingsmethoden toegepast. Rijkswaterstaat ervaart het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope als een efficiënte inkoopstrategie die zij vaker verwacht toe te gaan passen. Derhalve wenst zij hiervoor een uniforme aanbestedingsmethode te formaliseren.

De door Rijkswaterstaat beoogde aanbestedingsmethode is ontwikkeld op basis van de bestuurd literatuur en de input van een zestal inkoop- en aanbestedingsadviseurs van Rijkswaterstaat. Ter verificatie en validatie is de ontwikkelde aanbestedingsmethode gespiegeld aan de aanbestedingsbeginselen en voorgelegd aan een aantal aanbestedingsexperts.

Het onderzoeksresultaat betreft de aanbestedingsmethode 'Budget Gestuurd Aanbesteden' (BGA). De volgende zaken zijn kenmerkend voor Budget Gestuurd Aanbesteden:

- Het budget wordt verminderd met een reservering voor apparaatskosten, verplichte opdrachtgeverskosten en een onzekerheidsreserve als inschrijfplafond gehanteerd.
- De aanvankelijke opdracht wordt door Rijkswaterstaat opgesplitst in een basisscope en een of meerdere aanvullende werkpakketten.
- De basisscope dient door iedere inschrijver aangeboden te worden.
- Inschrijvers worden geprikkeld aanvullende werkpakketten aan te bieden volgens een door Rijkswaterstaat vastgestelde volgorde (NB het plafondbedrag blijft gelden!).
- Inschrijvers dienen een kwaliteitsplan in waarin zij beschrijven hoe zij ingaan op de door Rijkswaterstaat gestelde kwaliteitscriteria.
- Aan inschrijvers wordt een fictieve vermindering op de inschrijvingssom toegekend op grond van de door hen aangeboden meerwaarde(kwaliteit én kwantiteit).
- De inschrijving met de laagste fictieve inschrijvingssom wordt geselecteerd als de economisch meest voordelige inschrijving.
- De basisscope plus de door de opdrachtnemer aangeboden aanvullende werkpakketten worden in het contract opgenomen, zijnde de uitvoeringsscope.
- Het door de opdrachtnemer ingediende kwaliteitsplan wordt vastgesteld als contract document.
- Het contract wordt door de opdrachtnemer uitgevoerd voor de door hem ingediende inschrijvingssom.

In navolging van het 'EMVI, tenzij...' principe dient Rijkswaterstaat haar gunningsbesluit voor een significant deel te baseren op de door inschrijvers aangeboden kwaliteit, tenzij zij gegronde redenen heeft om op laagste prijs te gunnen. Dit betekent dat het voor inschrijvers mogelijk moet zijn om zich te onderscheiden op kwaliteit.

Doordat kwantiteit, naast prijs, als extra gunningsvariabele telt ontstaat een extra spanningsveld met betrekking tot dit onderscheidend vermogen. Een voorwaarde voor het toepassen van BGA is derhalve, dat de fictieve verminderingen het onderscheidend vermogen op kwaliteit, ten overstaan van zowel het prijs criterium als het kwantiteitscriterium, dient te waarborgen.

Bij het toepassen van BGA handelt Rijkswaterstaat in lijn met het transparantiebeginsel en gelijkheidsbeginsel, indien zij een standvastig Inschrijvings- en Beoordelingsdocument uitgeeft en naleeft. Het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope en het opsplitsen van de aanvankelijke opdracht in een basiscope en aanvullende werkpakketten is niet in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.

Er is geconcludeerd dat Budget Gestuurd Aanbesteden geschikt is om te dienen als uitgangspunt in de formalisatie van het aanbesteden van het inkopen op basis van een variabele scope. De inkoopdirectie van Rijkswaterstaat is daarom via een adviesnota geadviseerd Budget Gestuurd Aanbesteden te formaliseren.

In aanvulling op de adviesnota wordt in dit rapport de aanbeveling gedaan om de voorgestelde formalisatie uit te voeren volgens de plan-do-check-act methode. Ook is de suggestie gedaan nader onderzoek te verrichten, aangaande de wijze waarop de scope wordt opgedeeld en de fictieve verminderingen worden vastgesteld.

Abstract

When Rijkswaterstaat expect a budget shortfall she often reduces the size of the initial scope to ensure that the procurement procedure will be successful. In retrospect, however, bidding prices often prove to be lower than Rijkswaterstaat estimated. In such case, it can be concluded that Rijkswaterstaat has reduced the size of the scope more than required. This also means that the budget will not fully utilized at once. The remaining budget can be used to put previously deleted parts of the scope into contract via a secondary procurement procedure or as additional work by means of a contract amendment.

Performing two procurement procedures or outsourcing additional work via a contract amendment is inefficient. As an alternative Rijkswaterstaat can tender a variable scope in the case of a calculated budget shortfall. Rijkswaterstaat experienced that by doing this she can put out as much of the initial scope into contract, within the given budget, by performing just one procurement procedure.

Rijkswaterstaat already conducted several procurement procedures based on a variable scope but didn't formalized a uniform procurement method yet. The expectation is that Rijkswaterstaat will use the mentioned procurement strategy more often in the future. Therefore she intended to formalize a standard procurement method for tendering a variable scope.

Based on the results of a literature review and the input given by several procurement consultants and tendering advisors the procurement method requested by Rijkswaterstaat is developed. As part of the verification and validation process the developed method is checked against the legal procurement principles and discussed with several procurement experts.

The research project has resulted in the procurement method called 'Budget Driven Tendering'. Applying the developed procurement method means:

- The budget minus a reservation for overhead costs, mandatory costs for the contracting authority and a risk reservation will be set as the maximum bid.
- Rijkswaterstaat will divide the initial scope into a base-scope and one or more supplementary work packages.
- The base-scope should be offered by all tenderers.
- Tenderers can offer supplementary work packages in addition to the base-scope following the prioritization order set up by Rijkswaterstaat (note that the maximum bid continues to apply).
- Tenders should hand in a plan regarding the quality criteria set up by Rijkswaterstaat.
- Offering added value by means of quality and quantity (supplementary work packages) will be awarded with a fictitious reduction on the bidding price.
- The contract will be awarded to the tendered with the lowest fictitious bid.
- The base-scope and the supplementary work packages offered by the winner will be included in the contract.
- The quality plan submitted by the winning tenderer will form part of the contract as well.
- The winning tenderer will be awarded the contract for the bidding price he submitted.

Rijkswaterstaat is obliged to provide bidders the opportunity to distinguish themselves on the level of quality. In Budget Driven Procurement quantity is introduced as third criterion which results in an extra thread regarding the ability for bidders to distinguish themselves on the level of quality. When applying the developed procurement method the fictitious reductions should preserve the opportunity for bidders to distinguish themselves on the level of quality.

When applying Budget Driven Procurement Rijkswaterstaat acts in accordance with the principle regarding transparency equality by using a firm and complete Tendering and Assessment Document. Also the division of the initial scope into a base scope and supplementary work packages isn't in conflict with the principle regarding the proportionality.

The conclusion is that Budget Driven Procurement is a proper procurement method which can serve as a foundation in formalizing the procurement procedure for tendering a variable scope. Therefore the procurement board of Rijkswaterstaat is advised to formalise the developed method by means of an official note. In addition, Rijkswaterstaat is recommended to carry out the proposed formalisation according to the plan-do-check-act method. Also, it is suggested to conduct further research regarding the subdivision of the scope and the way the fictitious reduction values are determined.

Inhoud

Colofon	ii
Voorwoord	iii
Samenvatting	iv
Abstract	vi
Inhoud	viii
Begrippenlijst	x
Lijst van afkortingen.....	xi
1 Inleiding	2
1.1 Introductie van het onderzoeksonderwerp.....	2
1.2 Probleemstelling.....	4
1.3 Doelstelling.....	4
1.4 Onderzoeksmodel.....	5
1.5 Onderzoekstrategie	7
1.6 Relevantie	9
1.7 Leeswijzer	10
2 Theoretisch kader	12
2.1 Een discrepantie in de kostenraming	12
2.2 Aanbestedingsbeginselen	15
2.3 Het waarderen van alternatieven	16
2.4 EMVI-selectie modellen	19
2.5 Samengevat	21
3 Budget Gestuurd Aanbesteden	23
3.1 Introductie	23
3.2 De aanbestedingsprocedure.....	24
3.3 De fictieve vermindering op de inschrijvingssom	28
3.4 BGA in het inschrijvings- en beoordelingsdocument.....	31
3.5 Samengevat	33
4 Verificatie & Validatie	35
4.1 BGA en de aanbestedingsbeginselen.....	35
4.2 BGA volgens het expertiseveld Aanbesteden.....	37
5 Conclusie, discussie & aanbeveling	41
5.1 Conclusie.....	41
5.2 Discussie	42
5.3 Aanbevelingen	43
6 Referenties	45
6.1 Bronvermelding.....	45
6.2 Lijst van gevoerde gesprekken.....	48
6.3 Bijeenkomsten gerelateerd aan het onderzoek.....	48
Bijlage A Prioriteringstabel	50

Bijlage B	EMVI-decompositietabel	51
Bijlage C	EMVI-rekenblad BGA.....	52
	<i>C.1 Conversietabel Kwaliteitsbeoordeling-Kwaliteitswaarde.....</i>	<i>53</i>
	<i>C.2 Stappenplan voor gebruik van het 'EMVI-Rekenblad BGA'</i>	<i>53</i>
Bijlage D	Inschrijfbiljet BGA	54
Bijlage E	Grafiek “kwaliteit versus kwantiteit”	56
Bijlage F	Verslagen uit verkenningsfase.....	58
	<i>F.1 Dhr. J. Roosen (24-11-2014).....</i>	<i>59</i>
	<i>F.2 Mevr. A. Ramaker-Sinkowska (01-12-2014).....</i>	<i>61</i>
	<i>F.3 Dhr. D. Japink (03-12-2014).....</i>	<i>63</i>
	<i>F.4 Dhr. H. Veldt (05-12-2014)</i>	<i>65</i>
	<i>F.5 Dhr. N. Landsman (27-01-2015).....</i>	<i>67</i>
	<i>F.6 Dhr. W. Bossink (10-02-2014).....</i>	<i>68</i>

Begrippenlijst

Aanvankelijke opdracht

De opdracht die Rijkswaterstaat wenst te realiseren maar waarvan de volledige scope vermoedelijk niet binnen het budget gerealiseerd kan worden.

Aanvullend werkpakket

Een onderdeel van de scope van de aanvankelijke opdracht dat geen onderdeel uitmaakt van de basisscope. Elk werkpakket betreft een bepaald object, traject en/of vervult een specifieke functie.

Basisscope

De meest essentiële scope-onderdelen van de aanvankelijke opdracht en/of de scope-onderdelen met een hoge prioriteit samengevoegd in één verplicht werkpakket.

Budget gestuurd aanbesteden (BGA)

De aanbestedingsmethode die ontwikkeld is voor het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope waarmee Rijkswaterstaat de EMVI kan selecteren op basis van de gunningsvariabelen prijs, kwaliteit én kwantiteit.

Economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)

De inschrijving waaraan de opdracht wordt gegund onder de voorwaarde dat het gunningsbesluit niet enkel gebaseerd is op de laagste prijs.

Fictieve inschrijvingssom

De inschrijvingssom verminderd met de toegekende fictieve verminderingen. De inschrijver met de laagste fictieve inschrijvingssom betreft de economisch meest voordelige inschrijving.

Fictieve vermindering

Een monetaire waarde die, als beloning voor het aanbieden van meerwaarde, in mindering wordt gebracht op een inschrijver zijn inschrijvingssom.

Gunnen op (meer)waarde

Het veelvuldig door Rijkswaterstaat toegepaste EVMI-weegmodel op basis van fictieve verminderingen.

Inschrijvingssom

Het bedrag waarvoor een inschrijver aangeeft bereid te zijn een opdracht uit te voeren.

Kwaliteit

De mate waarin een inschrijver de kwaliteitsdoelstellingen van de opdrachtgever verwezenlijkt.

Kwaliteitscriteria

Naast contracteisen geldende niet-quantitatieve criteria gerelateerd aan kwaliteitsdoelstellingen. Bijvoorbeeld: risicobeheersing, duurzaamheid, hinder en esthetica/vormgeving.

Kwaliteitswaarde

De fictieve vermindering die wordt toegekend op basis van de aangeboden kwaliteit.

Kwantiteit

De mate waarin een inschrijver naast de basisscope aanvullende werkpakketten aanbiedt.

Kwantiteitswaarde

De fictieve vermindering die wordt toegekend op basis van de aangeboden kwantiteit.

Meerwaarde

Een onderdeel in aanvulling op de vraagspecificatie waarmee de inschrijver zijn aanbieding waardevoller maakt voor de opdrachtnemer (kwaliteit & kwantiteit).

Netto fictieve vermindering (NFV)

Het verschil tussen de kostprijs van meerwaarde en de toe te kennen fictieve vermindering.

Plafondprijs

De maximaal door inschrijvers in te dienen inschrijvingssom.

Prestatiecriteria

Naast contracteisen geldende kwantitatieve criteria gerelateerd aan kwaliteitsdoelstellingen. bijvoorbeeld: eerder beschikbaar, geringer nachtelijke afsluitingen en minder voertuigverliesuren.

Prijs

Het gunningscriterium gerelateerd aan de inschrijvingssom.

Werkpakketwaarde

De fictieve vermindering die gekoppeld is aan een werkpakket die wordt toegekend indien een inschrijver het betreffende werkpakket aanbiedt.

Lijst van afkortingen

BGA	- Budget Gestuurd Aanbesteden
EMVI	- economisch meest voordelige inschrijving
GOW	- Gunnen op Waarde
ICG	- Inkoopcentrum Grond- Weg- en Waterbouw (Advies afdeling binnen Rijkswaterstaat)
KBA	- kosten-batenanalyse
MCA	- multicriteria-analyse
NFV	- netto fictieve vermindering
VC-KEI	- verbeter community Kostenefficiënt Inkopen (Wergroep binnen Rijkswaterstaat)
WTP	- willingness to pay

Hoofdstuk 1

Inleiding



*Rijkswaterstaatkantoor Westraven, Utrecht
(Beeldbank Rijkswaterstaat: Joop van Houdt)*

1 Inleiding

1.1 Introductie van het onderzoeksonderwerp

1.1.1 Aan- en uitbesteden

Rijkswaterstaat is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aangewezen als uitvoeringsorganisatie voor het ontwikkelen en beheren van werken in de openbare ruimte. De realisatie van grond- weg- en waterbouwprojecten besteedt Rijkswaterstaat op haar beurt uit aan marktpartijen. Per opdracht wordt door Rijkswaterstaat een geschikte opdrachtnemer geselecteerd door het houden van een aanbesteding. (Rijkswaterstaat, 2014)

1.1.2 Een verwacht budgettekort

Regelmatig veronderstelt Rijkswaterstaat op basis van haar eigen raming dat het beschikbare budget te klein is om een bepaalde opdracht uit te kunnen besteden. Het houden van een aanbesteding zonder inschrijfplafond zal in dat geval resulteren in een budgetoverschrijding. Het houden van een aanbesteding mét inschrijfplafond zal vermoedelijk niet slagen wegens een gebrek aan inschrijvingen.

Bij een budgettekort bestaat er een onevenwichtige verhouding tussen de omvang van de opdracht en het beschikbare budget. Het verkrijgen van extra budget om daarmee de volledige scope te kunnen uitbesteden blijkt in de praktijk vaak niet mogelijk. Het bijstellen van de scope om de kosten te verlagen lijkt in dat geval de enige mogelijkheid om toch een succesvolle aanbesteding te kunnen houden.

Voorbeeld: budgettekort verwacht voor het aanbesteden van 100 kribben.

Als onderdeel van een onderhoudsprogramma heeft Rijkswaterstaat voorgenomen preventief onderhoud te gaan verrichten aan 100 kribben langs een Nederlandse vaarweg. Op basis van haar raming verwacht het projectteam van Rijkswaterstaat dat er binnen het budget slechts ruimte is om circa 83 van de 100 kribben te kunnen herstellen.

Indien het niet mogelijk is extra budget te verkrijgen zal er worden gekozen om de scope van de opdracht te minimaliseren. Dit betekent dat Rijkswaterstaat bijvoorbeeld slechts 80 kribben opneemt in haar uitvraag. In dat geval is het aannemelijk dat de opdracht wel binnen het budget gerealiseerd kan worden.

1.1.3 Een budget restant

De inschrijvingssommen voor geminimaliseerde opdrachten vallen dikwijls lager uit dan dat Rijkswaterstaat op basis van haar raming had voorspeld. In een dergelijk geval kan worden geconcludeerd dat Rijkswaterstaat meer geminimaliseerd heeft dan strikt noodzakelijk was om de aanbesteding te doen laten slagen. Niet zelden blijkt het resterende budget voldoende groot om scope-onderdelen die eerder zijn komen te vervallen alsnog te realiseren. Deze onderdelen kunnen door Rijkswaterstaat worden ingekocht via een contractwijziging (meerwerk) of door het houden van een tweede aanbesteding.

Vervolg op voorbeeld: budgetrestant ná het aanbesteden van 80 kribben.

De aanneemsom voor het herstellen van de 80 kribben valt lager uitvallen dan Rijkswaterstaat had verwacht. Met het resterende budget kan Rijkswaterstaat bijvoorbeeld 10 van de kribben die eerder zijn komen te vervallen laten herstellen. De 10 extra kribben kan zij inkopen via een contractwijziging (meerwerk) of door het houden van een tweede aanbesteding.

1.1.4 Aanbesteden van een opdracht met een variabele scope

Voor meerwerk dat wordt ingekocht via een contractwijziging wordt doorgaans een hogere prijs betaald, dan wanneer datzelfde werk onder concurrentie zou zijn ingekocht. Het uitvoeren van twee aanbestedingen is vanzelfsprekend inefficiënt in tijd en geld. Vanuit de opvatting dat geen van beide keuzes optimaal is, is het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope ontstaan.

Voorafgaand aan een dergelijke aanbesteding splitst Rijkswaterstaat de scope van de aanvankelijke opdracht op in een reeks kavel. Marktpartijen worden vervolgens uitgedaagd om, onder een inschrijfplafond, zoveel mogelijk van deze kavels aan te bieden. Op deze manier kan Rijkswaterstaat in één aanbesteding en binnen het budget een zo groot mogelijk deel van de aanvankelijke opdracht uitbesteden.

Vervolg op voorbeeld: Aanbesteden van variabel aantal kribben

Bij het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope wordt de scope niet aangepast maar opgedeeld in kavels. In dit geval kan de opdracht worden verdeeld over kavels die elk het herstellen van één krib, of een verzameling van een reeks kribben omvat.

De inschrijvers worden uitgedaagd om onder een plafondprijs zo veel mogelijk kavels aan te bieden. In dat geval is het aannemelijk dat Rijkswaterstaat, in één aanbesteding, de opdracht voor het herstellen van circa 90 kribben kan uitbesteden.

1.1.5 Een extra gunningsvariabele, een extra spanningsveld

EMVI, tenzij...

- “De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving.” (AW Artikel 1.114.1) (Aanbestedingswet, 2012).
- “Een aanbestedende dienst kan, in afwijking van het eerste lid, gunnen op grond van de laagste prijs. In dat geval motiveert de aanbestedende dienst de toepassing van dat criterium in de aanbestedingsstukken.” (AW Artikel 1.114.2) (Aanbestedingswet, 2012).

Bovenstaande artikelen uit de Aanbestedingswet beschrijven het ‘EMVI, tenzij...’ principe. De afkorting EMVI staat voor Economisch Meest Voordelige Inschrijving. In navolging van dit principe dient Rijkswaterstaat haar gunningsbesluit voor een significant deel te baseren op de door inschrijvers aangeboden kwaliteit, tenzij zij gegronde redenen heeft om op laagste prijs te gunnen.

Kwantiteit als derde gunningsvariabele

Bij EMVI-aanbestedingen dienen inschrijvers een kwaliteitsplan op te stellen met betrekking tot de door Rijkswaterstaat opgestelde kwaliteitscriteria. Op basis van de kwaliteitsplannen stelt de opdrachtgever het door inschrijvers aangeboden kwaliteitsniveau vast. Het gunningsbesluit wordt vervolgens vastgesteld op basis van de gunningsvariabelen prijs en kwaliteit.

Bij het aanbesteden met een variabele scope bestaat de mogelijkheid dat inschrijvers niet allemaal een gelijke hoeveelheid kavels aanbieden. Kwantiteit, ofwel de hoeveelheid aangeboden kavels, vormt zodoende een derde gunningsvariabele. Dit houdt in dat het gunningsbesluit wordt vastgesteld op basis van de gunningsvariabelen prijs, kwaliteit én kwantiteit.

Een extra spanningsveld

Bij een EMVI aanbesteding dient aan inschrijvers de mogelijkheid te worden geboden zich te kunnen onderscheiden op het kwaliteitsaspect. Bij reguliere EMVI-aanbestedingen dient de weegverhouding daarom het onderscheidend vermogen op kwaliteit te waarborgen ten overstaan van het prijs criterium.

Bij het aanbesteden met een variabele scope dient de weegverhouding het onderscheidend vermogen op kwaliteit daarnaast ook te waarborgen ten overstaan van het kwantiteitsaspect. Dit vormt een extra spanningsveld waarmee Rijkswaterstaat rekenschap dient te houden.

1.2 Probleemstelling

Het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope heeft Rijkswaterstaat al zeker 15 keer toegepast onder de noemer 'Omgekeerd Aanbesteden'. Desondanks heeft zij hiervoor geen uniforme aanbestedingsmethode opgesteld. Hierdoor hanteren projectteams van Rijkswaterstaat variërende methoden in het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope. Het niet hanteren van een uniforme aanbestedingsmethode kan leiden tot:

- **Juridische onvolkomenheden** – Wanneer projectteams 'het wiel' keer op keer opnieuw proberen uit te vinden bestaat de kans dat er op enig moment een aanbestedingsmethode wordt toegepast die gevoelig is voor juridische onvolkomenheden, bijvoorbeeld doordat het onderscheidend vermogen op kwaliteit niet is gewaarborgd. Juridische procedures kunnen het aanbestedingstraject vertragen en/of financiële consequenties hebben.
- **Belemmering van leerproces** – Door het hanteren van variërende aanbestedingsmethoden krijgen zowel Rijkswaterstaatmedewerkers als inschrijvers niet de gelegenheid de methoden volledig te doorgronden. Bij elke aanbesteding met een andere variant van het aanbesteden met een variabele scope staan de partijen zagezegd weer onderaan de leercurve.
- **Hogere transactiekosten** – Het herhaaldelijk opstellen van een aanbestedingsmethode vereist een inzet van personeel en middelen. Hierdoor nemen de transactiekosten aan de zijde van Rijkswaterstaat toe.

De probleemstelling:

Rijkswaterstaat hanteert geen uniforme aanbestedingsmethode bij het aanbesteden van een opdracht met variabele scope. Dit kan leiden tot juridische onvolkomenheden, een belemmering van het leerproces en het maken van onnodige transactiekosten.

1.3 Doelstelling

Rijkswaterstaat verwacht in de toekomst vaker opdrachten aan te zullen besteden met een variabele scope. Derhalve wenst Rijkswaterstaat zij hiervoor een uniforme aanbestedingsmethode te formaliseren. Daarvoor heeft zij aangegeven op zoek te zijn naar een aanbestedingsmethode waarmee zij, overeenkomstig het 'EMVI, tenzij...' principe, de economisch meest voordelige inschrijver kan selecteren op basis de gunningsvariabelen prijs, kwaliteit én kwantiteit.

De doelstelling:

Het doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de door Rijkswaterstaat gewenste formalisatie een aanbestedingsmethode voor het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope

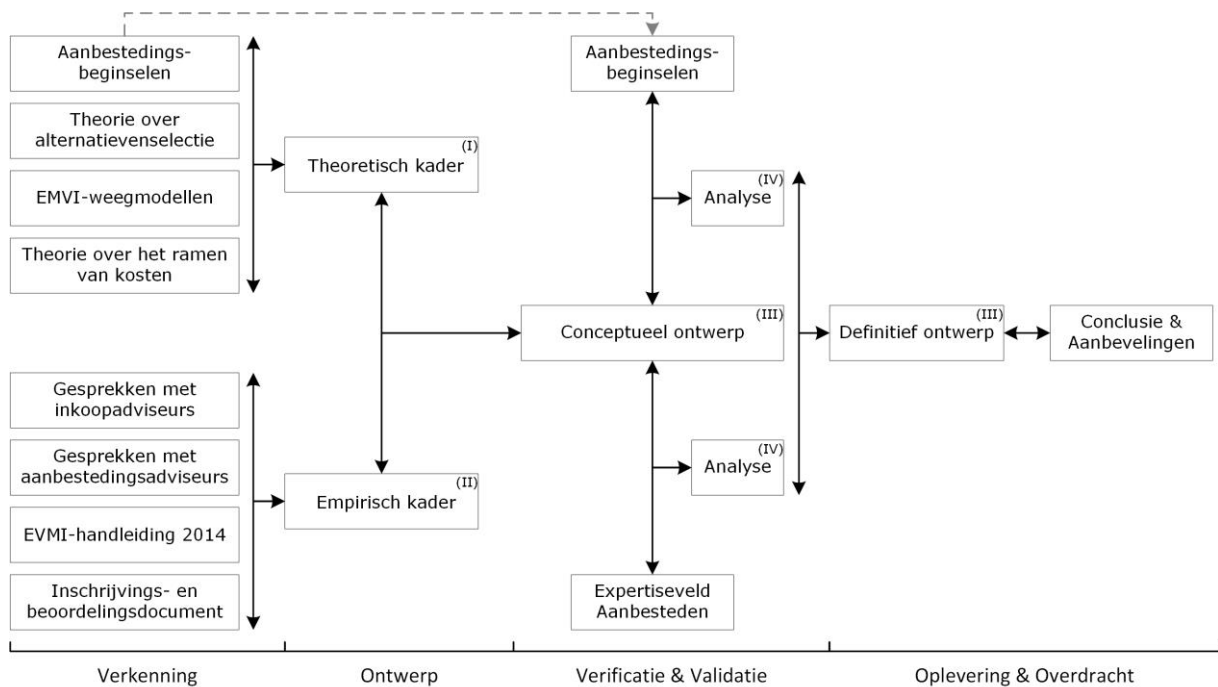
door:

een aanbestedingsmethode te ontwikkelen waarmee Rijkswaterstaat de economische meest voordelige inschrijving kan selecteren op basis van de gunningsvariabelen prijs, kwaliteit én kwantiteit.

1.4 Onderzoeksmodel

Aan de hand van het boek 'Het ontwerp van een onderzoek' (Verschuren & Doorewaard, 2010) is een onderzoeksmodel opgesteld (Figuur 1). Het onderzoeksmodel betreft een schematische weergave van het uitgevoerde onderzoek.

De Romeinse cijfers in de rechterbovenhoek van een aantal blokken verwijzen naar de bijbehorende centrale onderzoeksvragen die staan beschreven in de hierna volgende paragraaf. Op de horizontale as, onder het model, zijn de onderzoeksfases weergegeven, die in hoofdstuk 1.5 nader worden toegelicht.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

1.4.1 Onderzoeksvragen

Op basis van het onderzoeksmodel zijn een viertal centrale onderzoeksvragen opgesteld. De centrale onderzoeksvragen zijn breed geformuleerd en worden ondersteund door een aantal deelvragen. Met het beantwoorden van de opgestelde deelvragen wordt indirect ook de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen draagt bij aan het behalen van de onderzoeksdoelstelling.

Centrale onderzoeksvraag I

Op basis van welk theoretisch kader kan de aanbestedingsmethode ontwikkeld worden?

- a) Hoe ontstaat de discrepantie tussen de geraamde inkoopprijs en de aanneemsom?
- b) Welke juridische aanbestedingsbeginselen zijn leidend?
- c) Welke verschillende waarderingsstructuren worden beschreven in de literatuur?
- d) Hoe werken de in Europa/Nederland veelvuldig gebruikte EMVI-weegmodellen?

Centrale onderzoeksvraag II

Binnen welk empirisch kader kan de aanbestedingsmethode ontwikkeld worden?

- a) Welke zaken moeten van het beschikbare budget worden bekostigd?
- b) Welke aspecten spelen een rol in het opdelen van de aanvankelijke opdracht?
- c) Hoe kunnen de drie gunningsvariabelen beoordeeld/gewaardeerd worden?
- d) Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende EMVI-weegmodellen?
- e) Welke zaken dienen in ogenschouw genomen te worden ten aanzien van het onderscheidend vermogen op kwaliteit?
- f) Met behulp van welke modellen, tabellen en documenten kan de aanbestedingsmethode inzichtelijk worden gemaakt?

Centrale onderzoeksvraag III

Met welke aanbestedingsmethode kan Rijkswaterstaat een opdracht aanbesteden op met een variabele scope?

- a) Hoe kan het inschrijvingsplafond worden vastgesteld?
- b) Hoe kan de scope van de aanvankelijke opdracht worden opgesplitst?
- c) Hoe kunnen kwaliteit en kwantiteit worden beoordeeld en/of gewaardeerd?
- d) Hoe kan de economisch meest voordelige inschrijver worden geselecteerd?
- e) Hoe kan het onderscheidend vermogen op kwaliteit worden gewaarborgd?
- f) Hoe kan de aanbestedingsmethode inzichtelijk gemaakt worden voor inschrijvers?

Centrale onderzoeksvraag IV

(Na welke aanpassingen) is de ontwikkelde aanbestedingsmethode toepasbaar op het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope?

- a) Hoe verhoudt de ontworpen aanbestedingsmethode zich tot de aanbestedingsbeginselen?
- b) Zijn er bezwaren vanuit het expertiseveld-aanbesteden waaruit blijkt dat de ontworpen aanbestedingsmethode niet toepasbaar is?
- c) Kan de methode worden toegepast zonder dat Rijkswaterstaat zich dient te verantwoorden onder het 'EMVI, tenzij...' principe?

1.5 Onderzoekstrategie

Zoals gesteld heeft Rijkswaterstaat al meermaals opdrachten aanbesteed op basis van een variabele scope. Echter zijn de hierbij toegepaste aanbestedingsmethoden niet uitvoerig gemonitord en gedocumenteerd. Vanwege een gebrek aan informatie is besloten om een nieuwe methode te ontwikkelen op basis van een kwalitatief onderzoek. In de hierna volgende paragrafen wordt per fase toegelicht welke onderzoeksmethoden hierbij zijn toegepast.

1.5.1 Verkenningfase

In de verkenningfase is getracht voldoende informatie, kennis en inzicht te vergaren om antwoord te kunnen geven op centrale onderzoeksvragen I en II. Hiervoor zijn een literatuurstudie, surveyonderzoek en bureaustudie uitgevoerd.

Literatuurstudie

In de literatuurstudie zijn theoretische concepten, die ten grondslag liggen aan het houden van een aanbesteding, bestudeerd. Zoals weergegeven in het onderzoeksmodel (Figuur 1) zijn tijdens de literatuurstudie de aanbestedingsbeginselen, waarderings- en scoringsmethoden en de verschillende EMVI-weegmodellen bestudeerd. Tevens is onderzoek gedaan naar de herkomst van de discrepantie tussen de verwachte en de werkelijke inschrijvingsommen.

Survey-onderzoek

Na het afronden van de literatuurstudie zijn een reeks vraaggesprekken gevoerd met adviseurs van Rijkswaterstaat. Om een volledig beeld te kunnen vormen is er gesproken met inkoop- en aanbestedingsadviseurs uit diverse regio's. Een deel van de gesproken adviseurs had al ervaring met het aanbesteden van een opdracht op basis van een variabele scope en voor een aantal van hen was dit principe nieuw.

Inkoop-adviseurs zijn bij Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingstrajecten en maken deel uit van een integraal projectteam. Inkopers hebben derhalve een praktische kijk op aanbesteden. Aanbestedingsadviseurs adviseren Inkoopadviseurs en vervullen daarnaast ook een rol in de ontwikkeling en het verbeteren van het inkoopbeleid. Vanuit die rol hebben aanbestedingsadviseurs doorgaans een meer juridische kijk op zaken.

Het doel van de vraaggesprekken was het vertalen van de concepten uit het theoretisch kader naar een empirisch kader op basis waarvan in een later stadium de aanbestedingsmethode kon worden ontwikkeld. Tijdens de vraaggesprekken is gesproken over: de wijze van beoordelen/waarderen, het nut van monetaarisatie, de scope-opbouw, de verschillende EMVI-weegmodellen en het waarborgen van het onderscheidend vermogen op kwaliteit.

Bureaustudie

Tijdens een bureaustudie zijn de handleiding voor EMVI-aanbestedingen, het standaardformat van het Inschrijvings- en Beoordelingsdocument (IBD) en een aantal Inschrijvings- en Beoordelingsdocumenten van eerder uitgevoerde aanbestedingstrajecten bestudeerd. Hiermee heeft de onderzoeker een inzicht verkregen in de documenten, modellen en tabellen die Rijkswaterstaat bij reguliere aanbestedingen gebruikt en hoe zij deze inzichtelijk maakt voor inschrijvers.

1.5.2 Ontwerpfase

In de ontwerpfase is een conceptueel ontwerp van de beoogde aanbestedingsmethode ontwikkeld. De resultaten van de literatuurstudie en het survey-onderzoek hebben als uitgangspunt gediend bij het ontwikkelen van de aanbestedingsmethode. Op basis van de resultaten van de bureaustudie is getracht de aanbestedingsmethode daar waar mogelijk aan te laten sluiten op de reeds door Rijkswaterstaat gehanteerde standaardwerkwijze.

Tijdens het ontwerpen van de conceptuele aanbestedingsmethode zijn er in aanvulling op de verkenningfase een aantal extra contactmomenten geweest met het Inkoop Centrum GWW en de verbeter community Kost Efficiënt Inkopen.

1.5.3 Verificatie en validatie

In de verificatie- en validatiestap is onderzocht of de opgestelde aanbestedingsmethode geschikt is om toe te passen op het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope. Hiervoor is het conceptueel model voorgelegd aan en bediscussieerd met de afdeling Inkoopcentrum GWW, de verbeter community Kostenefficiënt Inkopen, prof. dr. Jan Telgen en twee aanbestedingsjuristen van buiten Rijkswaterstaat.

Tevens is het conceptueel ontwerp op hoofdlijnen getoetst aan aanbestedingswet 2012 de Gids Proportionaliteit. Hiermee is vastgesteld of Rijkswaterstaat bij het toepassen van de ontwikkelde aanbestedingsmethode handelt overeenkomstig de aanbestedingsbeginselen. De resultaten van de validatie en verificatie zijn geanalyseerd en op basis van de resultaten zijn een aantal kleine aanpassingen gedaan aan het conceptueel ontwerp.

1.5.4 Oplevering en overdracht van ontwikkelde aanbestedingsmethode

De definitieve aanbestedingsmethode beschrijft hoe Rijkswaterstaat bij het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope de economisch meest voordelige inschrijving kan selecteren op basis van de prijs-kwaliteit-kwantiteit-verhouding.

De onderzoeksresultaten zijn schriftelijk overgedragen via dit onderzoeksrapport. Daarnaast heeft de onderzoeker een bijdrage geleverd in het opstellen van een beslisnota. Met deze nota is de directie van het Inkoopdomein van Rijkswaterstaat geïnformeerd over het onderzoeksresultaat en is aan hen geadviseerd een positief besluit te nemen over de formalisatie van Budget Gestuurd Aanbesteden.

1.6 Relevantie

1.6.1 Interne praktische relevantie

Door Budget Gestuurd Aanbesteden te formaliseren kan de inkoopprocedure voor opdrachten met een variabele scope door Rijkswaterstaat worden geüniformeerd. Bij het formaliseren van BGA kan Rijkswaterstaat gebruik maken van de inhoud van dit onderzoeksrapport en de in de bijlagen opgenomen modellen en tabellen.

1.6.2 Externe praktische relevantie

In tijden van bezuinigingen is Rijkswaterstaat hoogstwaarschijnlijk niet de enig aanbestedende dienst die te maken heeft met lage budgetten. Daarbij worden aannemers creatiever en innovatiever. Hierdoor is het goed mogelijk dat zij steeds vaker opdrachten kunnen realiseren voor een inschrijvingssom lager dan dat de aanbestedende diensten vermoeden.

Het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope kan zodoende mogelijk ook voor andere aanbestedende diensten een efficiënte aanbestedingsstrategie zijn. Hierbij zouden zij Budget Gestuurd aanbesteden kunnen toepassen. BGA is echter afgestemd op de standaard werkwijze van Rijkswaterstaat. Derhalve is het van belang dat externe organisaties afwegen of de toepassing van de in dit rapport beschreven methode past binnen haar eigen inkoopbeleid alvorens deze toe te passen.

1.6.3 Theoretische relevantie

Het onderzoeksproduct betreft een aanbestedingsmethode waarmee de EMVI kan worden geselecteerd op basis van de prijs-kwaliteit-kwantiteit-verhouding. In de literatuur wordt voornamelijk geschreven over het gunnen op basis van de prijs-kwantiteitverhouding (het gunnen op laagste prijs) of de prijs-kwaliteitverhouding (reguliere EMVI-aanbestedingen). De opgestelde methode kan derhalve worden gezien als een aanvulling op de theorie, betreffende het aanbesteden op basis van de verhouding tussen meer dan twee gunningsvariabelen.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de literatuurstudie. In het eerste subhoofdstuk wordt de herkomst van de discrepantie tussen de verwachte en daadwerkelijke inschrijvingssommen toegelicht. Vervolgens worden de aanbestedingsbeginselen toegelicht en worden er verschillende waarderingsmethoden beschouwd. In het voorlaatste subhoofdstuk wordt de werking van een drietal EMVI-weegmodellen beschreven. Tot slot wordt het theoretisch kader samengevat.

In Hoofdstuk 3 wordt de ontworpen aanbestedingsmethode toegelicht. Het hoofdstuk vangt aan met een introductie van de basisprincipes van de ontwikkelde aanbestedingsmethode. Daaropvolgend wordt de aanbestedingsprocedure toegelicht. Vervolgens wordt uiteengezet hoe Rijkswaterstaat kan komen tot de fictieve verminderingen. In het vierde subhoofdstuk wordt nader toegelicht hoe Rijkswaterstaat de ontwikkelde aanbestedingsmethode kan toelichten in het Inschrijvings- en Beoordelingsdocument. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

In hoofdstuk 4 wordt de ontworpen aanbestedingsmethode gevalideerd en geverifieerd. In het eerste subhoofdstuk wordt toegelicht hoe BGA zich verhoudt tot de aanbestedingsbeginselen. Daarna wordt de visie vanuit het expertiseveld-aanbesteden op de ontwikkelde aanbestedingsmethode beschreven.

In hoofdstuk 5 wordt op basis van de verificatie en validatie geconcludeerd of de opgestelde doelstellingen zijn behaald. Tevens worden de onderzoeksresultaten bediscussieerd en worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot aanvullend onderzoek en de formalisatie van de ontwikkelde aanbestedingsmethode

In hoofdstuk 6 zijn de referenties opgenomen van de bronnen welke zijn gebruikt in het opstellen van dit onderzoeksrapport. Tevens is opgesomd welke gesprekken en bijgewoonde bijeenkomsten hebben bijgedragen aan de totstandkoming van Budget Gestuurd Aanbesteden.

In de aan dit rapport toegevoegde bijlagen zijn diverse tabellen en modellen opgenomen alsmede de verslagen van de in de verkenningsfase gevoerde gesprekken.

Hoofdstuk 2

Theoretisch Kader



*Knooppunt Ridderkerk
(Beeldbank Rijkswaterstaat: Joop van Houdt)*

2 Theoretisch kader

2.1 Een discrepantie in de kostenraming

In de inleiding van dit rapport is benoemd dat de aanneemsom dikwijls lager uitvalt dan Rijkswaterstaat op basis van haar eigen raming heeft voorspeld. In de komende paragrafen wordt de oorzaak van deze discrepantie beschreven. Voorafgaand zal de opbouw van een kostenraming worden toegelicht.

2.1.1 De opbouw van een kostenraming

Directe kosten

Kosten die direct gerelateerd zijn aan de realisatie van een bepaald onderdeel van de scope, worden directe kosten genoemd. Het totaal aan directe kosten betreft zodoende de som van alle arbeidskosten, materieelkosten en materiaalkosten. Ook de kosten die onderaannemers maken zijn directe kosten. De kosten voor arbeid en materieel worden geraamd door de benodigde arbeidsuren en materieeluren te vermenigvuldigen met uurtarieven. Materiaalkosten worden geraamd door de te leveren hoeveelheid eenheden van verschillende materialen te vermenigvuldigen met eenheidsprijzen. (Kosten Informatie, z.d.)

Indirecte kosten

Indirecte kosten zijn de kosten, die niet direct gerelateerd zijn aan de realisatie van een bepaald onderdeel van de scope, maar die wel in verband staan tot de realisatie van de opdracht als geheel. Hieronder vallen alle eenmalige kosten, uitvoeringskosten en algemene kosten.

- **Eenmalige kosten** - Kosten gerelateerd aan de realisatie de opdracht die niet worden beïnvloed door de omvang van de scope. Hieronder vallen onder andere de kosten van tijdelijke constructies, het aan- en afvoeren van materieel en de kosten gerelateerd aan het opstarten en opleveren van een opdracht. Hierbij kan worden gedacht aan het plaatsen en verwijderen van bouwketen, werkwegen en de bouwterreinafscherming. Eenmalige kosten kunnen, net als directe kosten, worden geraamd op basis van arbeidskosten, materieelkosten en materiaalkosten. (CROW, 2012) (Kosten Informatie, z.d.)
- **Uitvoeringskosten** - Kosten die niet direct te koppelen zijn aan de omvang van de scope maar afhankelijk zijn van de doorlooptijd en complexiteit van het project. Mogelijke uitvoeringskosten zijn bijvoorbeeld de arbeidskosten van uitvoerders, werkvoorbereiders en landmeters, alsook de huur van keten en de kosten voor gas, water en elektriciteit. Uitvoeringskosten worden doorgaans vastgesteld op basis van een toeslagpercentage over de directe kosten. (CROW, 2012) (Kosten Informatie, z.d.)
- **Algemene kosten** - Kosten die geen directe link hebben met een bepaald project maar die de opdrachtnemer maakt ten behoeve van de continuering van zijn onderneming. Algemene kosten zijn bijvoorbeeld: directiekosten, kantoorkosten, administratiekosten en scholingskosten. Net als de uitvoeringskosten, wordt er voor het dekken van algemene kosten een toeslag percentage opgenomen in de raming. (CROW, 2012) (Kosten Informatie, z.d.)

Winst en Risico's

Vanzelfsprekend beogen opdrachtnemers een bepaalde winst te behalen met het uitvoeren van een opdracht. Vanwege kennis- en toekomstonzekerheden bestaat echter het risico dat de daadwerkelijke kosten hoger uitvallen, waardoor de winstgevendheid afneemt. Derhalve zal een reservering worden opgenomen in de raming voor winst en risico's. Deze reservering wordt doorgaans vastgesteld als een toeslagpercentage op de directe kosten. (CROW, 2011) (CROW, 2012) (Kosten Informatie, z.d.)

2.1.2 Een verschil in de informatiebasis

Scope-informatie

Bij geïntegreerde contracten vormen ontwerptaken veelal een onderdeel van de opdracht. Dit houdt in dat de opdrachtgevers enkel kunnen ramen op basis van haar eigen programma van eisen, functionele specificatie, ontwerp kader en/of referentieontwerp. Inschrijvers kunnen ramen op basis van het door henzelf opgestelde aanbiedingsontwerp. Het aanbiedingsontwerp bevat meer gedetailleerde informatie over de daadwerkelijk uit te voeren werkzaamheden, waardoor opdrachtgever en opdrachtnemer de directe kosten mogelijk verschillend inschatten.

Daarnaast geldt dat bij EMVI-aanbestedingen inschrijvers een eigen invulling kunnen geven aan de door de opdrachtgever opgestelde kwaliteitsdoelstellingen. Opdrachtgevers weten vanzelfsprekend niet van tevoren welke innovatieve of duurzame oplossingen inschrijvers zullen aanbieden. Hierdoor is het mogelijk dat opdrachtgevers en inschrijvers de kosten verbonden aan kwaliteit verschillend inschatten. (Conducto, z.d.)

Kostprijsinformatie

Directe kosten, eenmalige kosten en uitvoeringskosten worden geraamd aan de hand van kentallen. De uurtarieven voor arbeid en materieel en de eenheidsprijzen van materiaal zijn voorbeelden van dergelijke kentallen. Voor algemene kosten, winst en risico kan gebruik worden gemaakt van kenpercentages.

Kentallen en kenpercentages zijn gebaseerd op een verzameling en analyse van historische kostprijsinformatie. Kenwaarden bestaan doorgaans uit een hoge en een lage waarde, waardoor een zeker bandbreedte van representatieve waarden bestaat, die kunnen worden gehanteerd in het opstellen van een raming.

Bouwkosten worden continu beïnvloed door tal van factoren, zoals de grondstofprijzen, brandstofprijzen en wijzigingen in de cao van bouw personeel. Derhalve variëren ook de kentallen en kenpercentages voor bouwkosten van tijd tot tijd. Een verschil in het moment van ramen kan zodoende resulteren in het gebruik van verschillende kentallen en kenpercentages. Hierdoor kan een verschil in de raming ontstaan. (Bouwkostenkompas, z.d.) (Bouwkostenindex, z.d.) (Kosten Informatie, z.d.)

Risico-informatie

Een deel van de kostenraming bestaat uit reserveringen voor kennis- en toekomstonzekerheden. In het ramen van de risicoreservering worden tal van aannames gedaan met betrekking tot de kans van het voordoen van een risico's en de hieraan gerelateerd kosten. Dergelijke aannames worden gebaseerd op scope-informatie, kostprijsinformatie en informatie over de context en omgeving van het project.

Zoals gesteld varieert het detailniveau van scope-informatie per fase en zijn ook kentallen en kenpercentages voor bouwkosten dynamisch. Daarbij geldt dat, in aanloop naar het moment waarop mogelijke risico's zich voor zouden kunnen doen, toekomstonzekerheden afnemen. Hierdoor is het mogelijk dat opdrachtgevers en inschrijvers de kans op het voordoen van risico's en de financiële gevolgen hiervan verschillend inschatten. Dit kan resulteren in een discrepantie in de geraamde risicoreservering. (CROW, 2011)

Marktinformatie

Volgens het basisprincipe van marktwerking dient de beoogde winst in verhouding te staan tot de omvang van de vraag en het aanbod (De Jong & De Lange, 2011). De hoogte van de winstreservering wordt zodoende afgestemd op het aantal gelijksoortige en gelijktijdige projecten en de hoeveelheid geschikte en beschikbare opdrachtnemers. In aanloop naar een aanbesteding komt steeds meer concrete informatie beschikbaar met betrekking tot de actuele marktsituatie. Een verschil in het moment van ramen kan zodoende resulteren in een verschil in de reservering voor winst.

2.1.3 Een verschil in perspectief

Perspectief opdrachtgevers

Opdrachtgevers hebben dikwijls een beperkt budget beschikbaar voor de realisatie van een opdracht. Als het budget ontoereikend is, zal een reguliere aanbesteding resulteren in een budgetoverschrijding. Indien een inschrijfplafond wordt gehanteerd, zal de aanbesteding mislukken, omdat geen enkele inschrijver de volledige scope kan aanbieden onder de plafondprijs.

Een budgetoverschrijding of het mislukken van een aanbesteding is onwenselijk. Het verruimen van het budget is in dat geval de eenvoudigste oplossing. Als dit niet mogelijk is zal de scope van de opdracht moeten worden aangepast. Het aanpassen van de scope zal hoofdzakelijk geschieden op basis van een kostenraming. Binnen het budget gaat de opdrachtgever zagezegd op zoek naar de maximaal te realiseren scope.

Om een budgetoverschrijding of mislukte aanbesteding te voorkomen is het aannemelijk dat opdrachtgevers een veilige marge aanhouden in het aanpassen van de scope. Dit houdt in dat de opdrachtgever raamt op basis van relatief hoge kentallen en ruime reserveringen voor winst en risico's zal berekenen. Deze manier van ramen is veilig maar heeft tot het gevolg dat de opdrachtgever de totale kosten hoog inschat.

Perspectief inschrijvers

Sinds het begin van de recente economische crisis is het bouwvolume sterk afgenomen. Hierdoor is de concurrentie onder aannemers sterk toegenomen. Dit heeft geresulteerd in een afname van de winstgevendheid, waardoor de bedrijfseconomische situatie van menig opdrachtnemer sterk is verslechterd. Om die reden is het winnen van een aanbesteding voor inschrijvers van uiterst belang. (Bouwend Nederland, z.d.) (Stichting Economisch Instituut voor de Bouw, 2015)

Om tot een concurrerende inschrijvingssom te komen kunnen inschrijvers geen veilige marge aanhouden in hun raming. Dit betekent dat zij, in tegenstelling tot de opdrachtgevers, ramen op basis van relatief lage kentallen en kenpercentages. De concurrentiedruk dwingt hen ook tot het aanhouden van relatief lage reserveringen voor winst en risico. Deze manier van ramen is risicovol en resulteert in relatief lage inschrijvingssommen, lager dan door de opdrachtgever is voorspeld.

2.2 Aanbestedingsbeginselen

De Nederlandse Aanbestedingswet is gebaseerd op de Europese richtlijn 2004/18/EG. Naast de Aanbestedingswet zijn ook het Aanbestedingsbesluit, de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken van toepassing op de aanbestedingsprocedures van aanbestedende diensten. Deze wet- en regelgeving delen een gezamenlijk uitgangspunt in de vorm van de drie hierna toegelichte aanbestedingsbeginselen.

2.2.1 Gelijkheid

Het gelijkheidsbeginsel geeft inschrijvers het recht op gelijke behandeling en gelijke kansen. Dit houdt in dat alle inschrijvers worden voorzien van dezelfde informatie en documentatie. Ook het beoordelingskader dient voor iedere inschrijver gelijk te zijn. Oftewel, een aanbestedende dienst mag niet discrimineren tussen inschrijvers. (het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014)

2.2.2 Transparantie

De Europese richtlijn verplicht aanbestedende diensten een doorzichtige en inzichtelijke aanbestedingsprocedure uit te voeren. Dit houdt in dat het beoordelingsmodel (minimumeisen, gunningscriteria, weegfactoren etc.) bij de uitvraag bekend dienen te worden gemaakt. Op basis van het beoordelingsmodel zullen de inschrijvers hun aanbiedingen opstellen. Het tussentijds wijzigen van het beoordelingsmodel is derhalve in strijd met het transparantiebeginsel.

Onder het transparantiebeginsel valt ook het schriftelijk vastleggen, onderbouwen en verspreiden van het gunningsvoornemen en het gunningsbesluit. (het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014)

2.2.3 Proportionaliteit

Op grond van het proportionaliteitsbeginsel is het de aanbestedende dienst verboden om selectiecriteria of voorwaarden te stellen die niet in redelijke verhouding staan tot de aard of omvang van het werk. Wat betreft de aanbestedingsprocedure is voorgeschreven dat de aanbestedende dienst enkel zaken eist die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de economisch meest voordelige inschrijving te kunnen selecteren. (het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014)

Proportionaliteit betreft ook het niet onnodig samenvoegen van opdrachten; het opsplitsen van de opdrachten in percelen; het bieden van de redelijke mogelijkheid voor inschrijvers om klachten en misverstanden aan te kaarten en de wijze waarop deze door de aanbestedende dienst in behandeling worden genomen. (Schrijfgroep Gids Proportionaliteit., 2013)

2.3 Het waarderen van alternatieven

Een aanbesteding is een alternatievenselectie, waarbij een opdrachtgever op basis van een set gunningsvariabelen een opdrachtnemer selecteert. Hiervoor dient de opdrachtgever elk alternatief, ofwel een inschrijving, te waarderen op de afzonderlijke gunningsvariabelen.

In het waarderen van alternatieven kan volgens Van Malderen en Macharis (2009) op basis van de beoordelingsschaal, waarop een waardeoordeel wordt uitgesproken, onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende waarderingsmethoden. Op hoofdlijnen betreft dit volgens hen het onderscheid tussen monetaire en niet-monetaire waarderingsmethoden. Uit de handleiding voor multicriteria-analyses van de Britse overheid blijkt dat dit onderscheid doorgaans voor alle variantenstudies geldt (Department for Communities and Local Government: London, 2009).

2.3.1 Het monetaire waarderingsmodel

Monetair betekent letterlijk: “*de munt of het muntstelsel betreffend*” (van Dale, 2014). In het toepassen van het monetaire waarderingsmodel worden alternatieven gerangschikt op basis van de in geld uitgedrukte waarde. Omdat niet alle effecten of zaken zich direct uiteten als een monetaire waarde, kan onderscheid worden gemaakt tussen het vaststellen van directe monetaire waarden en het vaststellen van een schaduwwaarde voor niet-directe monetaire waarden (HM Treasury, 2003).

Directe monetaire waarde

Er wordt gesproken van een directe monetaire waarde indien het aspect waarop een alternatief gewaardeerd dient te worden al is uitdrukt in een monetaire waarde. Zo wordt de kostprijs van een alternatief vanzelfsprekend uitgedrukt in Euro's of in een andere valuta en is zodoende te beschouwen als een directe monetaire waarde. (HM Treasury, 2003)

Monetarisatie van niet-directe monetaire waarden

Door te monetariseren kan voor niet-directe monetaire effecten of zaken een schaduwwaarde worden vastgesteld (HM Treasury, 2003). Een schaduwwaarde kan op basis van (een combinatie van) de drie hierna beschreven monetarisatie technieken tot stand komen (Vandermeulen, Verspecht, Vermeire, Van Huylbroeck, & Gellynck, 2011).

- **Kentallen** – Voor niet-directe monetaire effecten of zaken kunnen kentallen worden opgesteld. Zo heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel bijvoorbeeld kentallen laten opstellen voor de waarde van Natuur, Water, Bodem en Landschap. Reeds beschikbare kentallen kunnen als schaduwwaarde worden gehanteerd in het vaststellen van de waarde van een alternatief. (Witteveen+Bos, 2006).
- **Ramen van baten** – Een schaduwwaarde voor niet-direct monetaire effecten of zaken kan worden vastgesteld op basis van de resultaten van een batenanalyse. In feite wordt op deze wijze het benodigde specifieke kengetal geraamd. (HM Treasury, 2003)
- **Willingness to Pay (WTP)** – Een veelvuldig gebruikte monetarisatie-techniek is het bepalen van de bereidheid tot betalen methode. Hierbij wordt de schaduwwaarde bepaald door, op basis van perceptie en redenatie, vast te stellen hoeveel men bereid is te betalen voor wat een alternatief biedt. (De Groot, Wilson, & Boumans, 2002) (Van Malderen & Macharis, 2009)

Discussie omtrent monetarisatie

Uit de literatuur blijkt een verscheidenheid te staan wat betreft het toepassen van monetarisatie in alternatievenstudies. Dit is terug te leiden op de het verschillen tussen de Kosten-batenanalyse (KBA) en de op Multicriteria-analyse (MCA) gebaseerde weegmodellen. Bij toepassing van KBA wordt volgens het 'kosten-minus-baten-principe' het meest wenselijke alternatief geselecteerd. KBA vereist daarom dat alle aan het alternatief verwante kosten en baten worden uitgedrukt in monetaire waarden.

Het Britse Ministerie van Economie stelt de KBA als uitgangspunt voor haar alternatievenstudies. Zij concludeert dat wanneer een niet-direct monetair aspect werkelijk niet te monetariseren valt, deze parallel aan de KBA kan worden beschouwd. In dergelijke gevallen kan het niet te monetariseren aspect de uitkomst van de KBA versterken of verzwakken (HM Treasury, 2003). Fujiwara en Campbell (2011) stellen dat per alternatievenstudie moet worden bepaald of het toepassen van een monetair weegmodel passend is, omdat niet voor alle effecten of zaken eenvoudig een schaduwwaarde kan worden vastgesteld. Desondanks stellen ook zij dat zelfs een niet robuuste schaduwwaarde voldoende inzicht kan geven om deze mee te wegen in een KBA.

Omdat op MCA gebaseerde alternatievenstudies ook niet-monetaire waarden als input toestaan, is monetarisatie hierbij niet noodzakelijk. In literatuur gerelateerd aan MCA wordt dan ook vaak een meer terughoudend standpunt aangehouden ten aanzien van het toepassen van monetarisatie. Zo wordt er gesteld dat voornamelijk WTP een zeer subjectieve monetarisatie techniek is, waarvan de uitkomst per persoon/groep kan verschillen (Van Malderen & Macharis, 2009) (Department for Communities and Local Government: London, 2009). Een veel gebruikt voorbeeld hiervan zijn de vaak sterk uiteenlopende schaduwwaarden voor mensenlevens (De Brabander & Vereeck, 2003).

Het Britse Ministerie van Communities and Local Government (2009) stelt dat er in sommige gevallen gewoonweg onvoldoende relevante informatie beschikbaar is om een representatieve schaduwwaarde op te baseren. Daarbij stelt zij dat, wanneer informatie niet direct voor handen is, monetarisatie een zware en tijdrovende taak is.

Op de vraag of het monetaire weegmodel geschikt is om toe te passen in alternatievenstudies, kan vanuit de literatuur zogezegd geen eenduidig antwoord gegeven worden. Wel kan worden gesteld dat monetarisatie mogelijk veel tijd en geld kan kosten en dat het toepassen van een monetair weegmodel derhalve mogelijk minder aanbevelenswaardig is.

2.3.2 Niet-monetaire waarderingsmodellen

Bij het toepassen van een niet-monetaire waarderingsmodel worden alternatieven gerangschikt op basis van puntenscores. In het vaststellen van deze puntenscores kan het onderscheid worden gemaakt tussen het absoluut en relatief scoren van alternatieven. (Pianoo, z.d.).

Absolute scoringsmethode

Door een deskundig persoon of beoordelingsteam elk alternatief te laten toetsten tegen een vastgesteld beoordelingskader kan de waarde van een alternatief worden vastgesteld. Deze kan worden uitgedrukt op een waarderingsschaal (Jansen, et al., 2007). Een veelvuldig gebruikte ordinale waarderingsschaal is de beoordelingsschaal van 1 tot 10, zoals die in het Nederlandse onderwijs wordt toegepast.

Aan een ordinale waarderingsschaal kan eenvoudiger wijs een puntenschaal worden gekoppeld. Wanneer een alternatief overeenkomstig met het beoordelingskader goed presteert, wordt deze met een hoge puntenscore gewaardeerd. Een minder goed presterend alternatief wordt vanzelfsprekend met een lage(re) puntenscore gewaardeerd.

Op basis van de absolute puntenscores kan vervolgens een rangorde worden vastgesteld. Deze rangorde geeft een inzicht in de absolute verschillen tussen alternatieven en de mate waarin de alternatieven voldoen aan de wens van de beoordelaar. (KU Leuven, z.d.).

Relatieve scoringsmethode

In de relatieve scoringsmethode stelt de beoordelaar vooraf een minimale en maximale puntenscore vast. De maximale puntenscore wordt toegekend aan het meest wenselijke alternatief, de minimale score aan het minst wenselijke alternatief. De overige alternatieven worden gewaardeerd met een puntenscore volgens een vast interval.

Het relatief scoren van de waarde van een alternatief betekent dat de puntenscore niet enkel wordt gebaseerd op de waarde van het betreffende alternatief. De uiteindelijke toegekende puntenscore is namelijk sterk afhankelijk van de waarde van de overige alternatieven. Bij het relatief scoren kunnen de gezamenlijke alternatieven derhalve als het referentiekader worden beschouwd.

Een relatieve puntenscore geeft geen inzicht in de absolute waarde van een alternatief. Zolang de waarde van het ene alternatief hoger is dan de waarde van de overige alternatieven wordt hieraan namelijk per definitie de maximale puntenscore toegekend. Een marginaal verschil in prestatie kan zodoende leiden tot een groot verschil in de toegekende puntenscore en de daarop gebaseerde rangorde. (Jansen, et al., 2007) (Meijer & Plu, 2007) (Santbulte, 2012)

Rangorde paradox in aanbestedingen

Het is mogelijk dat een ingediende inschrijving door de aanbestedende dienst ongeldig wordt verklaard of door de inschrijver zelf wordt ingetrokken. Bij het relatief scoren van alternatieven is het mogelijk dat deze inschrijving op dat moment al wel heeft gediend als referentie in het vaststellen van de puntenscores van de overige alternatieven. Indien de weggevallen inschrijving niet zou zijn meegewogen had dit kunnen resulteren in andere puntenscores en een andere rangorde. Dit principe wordt de rangorde paradox genoemd. (Chen, 2005) (PSI-Inkoop, 2014)

Indien de rangorde paradox zich voordoet kan de reeds vastgestelde rangorde worden aangehouden. In dat geval wordt de opdrachtnemer geselecteerd op grond van de oorspronkelijke rangorde. De beoordelaar kan de puntenscores ook opnieuw vaststellen zonder daarbij de weggevallen inschrijving als referentie mee te nemen. Indien er wordt gekozen relatief te scoren, is het van belang nadrukkelijk vast te leggen welke procedure wordt gevolgd bij in het geval de rangorde paradox optreedt. (Chen, 2005) (Fimerius, 2014)

Het toepassen van de relatieve scoringsmethode is niet in strijd met de aanbestedingsbeginselen (Telgen & Manunza , 2014). Zo concludeerde ook De Hoge Raad in een zaak waarbij de rangorde paradox optrad (2014). De algehele opvatting over het waarderen van aanbiedingen is echter eenduidig: Waardeer bij voorkeur absoluut om het optreden van de rangorde paradox uit te sluiten (Chen, 2005) (Kuiper, 2009) (PSI-Inkoop, 2014) (Santbulte, 2012) en (Telgen, Manunza, & Lohmann , 2014).

2.4 EMVI-selectie modellen

Door Europese en nationale wet- en regelgeving worden aanbestedende diensten verplicht een opdracht te gunnen aan de economisch meest voordelige inschrijver, tenzij er een gegronde reden is om op laagste prijs te gunnen. Met behulp van een EMVI-weegmodel kan de aanbestedende dienst voor elke inschrijving een EMVI-referentiewaarde vaststellen. Op basis van deze waarde kan de economisch meest voordelige inschrijving worden geselecteerd.

Nederlandse aanbestedende diensten stellen deze EMVI-referentiewaarde veelal vast met behulp van het Puntenmodel of door de Gunnen op Waarde systematiek toe te passen (Hardeman, 2013). Instellingen van de Europese Unie hanteren vaker het P/K-model (Pianoo, 2014). In hierna volgende paragrafen worden de belangrijkste kenmerken van de deze EMVI-weegmodellen toegelicht.

2.4.1 Puntenmodel

Bij toepassing van het niet-monetaire Puntenmodel dient de aanbestedende dienst alle variabelen te waarderen op een puntenschaal. Ook het prijs criterium dient te worden gewaardeerd op een puntenschaal. Door de puntenscores te vermenigvuldigen met weegfactoren wordt voor elk criterium een gewogen score bepaald. De som van de gewogen scores betreft de EMVI-puntenscore. De aanbieder met de hoogste EMVI-puntenscore wint de aanbesteding. (Department for communities and local government, 2009) (Pianoo, 2014)

In het puntenmodel geven de weegfactoren een inzicht in de uitwisselbaarheid van kwaliteit en prijs. Wanneer de prijs-kwaliteit weegverhouding 40/60 betreft zijn de weegfactoren voor kwaliteit en prijs respectievelijk 0,4 en 0,6. Dit houdt in dat kwaliteit 1,5 keer zwaarder weegt dan de prijs.

2.4.2 Gunnen op waarde

In Nederland wordt zowel het meewegen van kwaliteit op zich, alsook het monetaire EMVI-weegmodel op basis van fictieve verminderingen Gunnen op Waarde genoemd. In dit onderzoeksrapport wordt onder Gunnen op Waarde (GOW) verstaan: het monetaire EMVI-weegmodel op basis van fictieve verminderingen.

Het GOW-model kan worden vergeleken met een kosten-batenanalyse. Door de inschrijvingssom (de kosten) te verminderen met een fictieve vermindering op grond van de aangeboden meerwaarde (de baten), wordt een fictieve inschrijvingssom berekend. De aanbieder met de laagste fictieve inschrijvingssom betreft de EMVI. (Jansen, et al., 2007) (Pianoo, 2014).

Overeenkomstig met de kosten-batenanalyse, wordt er bij het toepassen van het GOW-model geen gebruik gemaakt van weegfactoren. De inschrijvingssom en fictieve verminderingen zijn zodoende een-op-een uitwisselbaar en beïnvloeden met gelijke kracht de fictieve inschrijvingssom.

2.4.3 P/K-model

Een letterlijke vertaling van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn wijst in de richting van, het door Nederlandse aanbestedende diensten nog weinig toegepaste, gedeeltelijk niet-monetaire P/K model. De richtlijn stelt namelijk dat de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding dient te worden geselecteerd (het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014). Dit impliceert dat de EMVI-referentiewaarde een quotiënt dient te zijn (Telgen, 2014).

Net als in het puntenmodel zal bij het toepassen van het P/K-model een puntenscore voor het kwaliteitsaspect worden vastgesteld. Door de inschrijvingssom(P) te delen door de in punten uitgedrukte kwaliteitswaarde(K), kan de P/K-verhouding worden vastgesteld. De inschrijving die de laagste P/K-verhouding vertegenwoordigt betreft de EMVI. (Hardeman, 2013)

Doordat de EMVI-referentiewaarde een quotiënt betreft kunnen prijs en kwaliteit in gelijke verhouding worden uitgewisseld. Een 25% hogere puntenscore voor het kwaliteitsaspect kan zodoende een prijsstijging van maximaal 25% verantwoorden. Dit betekent dat de mate waarin prijs en kwaliteit elkaar kunnen compenseren afhankelijk is het bereik van de scoreschaal voor het kwaliteitsaspect. Zo concludeert het Expertisecentrum Aanbesteden:

- *"Wanneer de scores voor kwaliteit uiteenlopen van 10 tot 40 betekent dit dat u bereid bent voor de beste oplossing 300% meer te betalen dan voor de goedkoopste oplossing. Lopen de scores voor K uiteen van 80 tot 100, dan betaalt u voor de beste oplossing hoogstens 25% meer dan voor de goedkoopste oplossing." (Pianoo, 2014)*

2.5 Samengevat

Er is geconcludeerd dat inschrijvers risicovol ramen om op een lage, concurrerende inschrijvingssom uit te komen. Opdrachtgevers daarentegen ramen op basis van veilige aannames om een budgetoverschrijding of het mislukken van de aanbesteding te voorkomen. In combinatie met een verschil in de informatiebasis kan dit leiden tot een aanzienlijke discrepantie in de door de opdrachtgever verwachte en de uiteindelijk door inschrijvers ingediende inschrijvingssommen.

Op het aanbesteden van werken zijn Nationale en Europese wet- en regelgeving van toepassing. Het Gelijkheidsbeginsel, Transparantiebeginsel en Proportionaliteitsbeginsel vormen het fundament van deze wet- en regelgeving. Bij het houden van een aanbesteding dienen de aanbestedende diensten derhalve te handelen in navolging van deze aanbestedingsbeginselen.

Een rangorde van alternatieven kan worden vastgesteld op basis van de in geld uitgedrukt waarde van de alternatieven. Door middel van monetarisatie kan voor niet- directe monetaire effecten of zaken een schaduwwaarde worden vastgesteld. Echter wordt gesteld dat monetarisatie mogelijk veel geld en tijd kan kosten, wanneer informatie om een schaduwprijs op te baseren niet direct voor handen is. Derhalve is verondersteld dat het toepassen van een monetair weegmodel minder aanbevelenswaardig is.

Een rangorde van alternatieven kan eveneens worden vastgesteld op basis van puntenscores. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de relatieve scoringsmethode of de absolute scoringsmethode. Bij het toepassen van de relatieve scoringsmethode bestaat het risico dat de rangorde paradox optreedt. Derhalve wordt gesteld dat het toepassen van de absolute scoringsmethode de voorkeur verdient over de relatieve scoringsmethode.

Bij het toepassen van het niet-monetaire Puntenmodel dienen alle criteria, dus ook het prijscriterium, gewaardeerd te worden op een puntenschaal. Met behulp van weegfactoren kan uiteindelijk een EVMI-referentiescore worden vastgesteld. Het monetaire Gunnen op Waarde model selecteert de EMVI op basis van een fictieve inschrijvingssom. Hierbij wordt kwaliteit beloond met een fictieve vermindering op de inschrijvingssom. Bij het toepassen van het gedeeltelijk niet-monetaire P/K-model wordt de EMVI-referentiewaarde vastgesteld als het quotiënt van de Prijs en de puntenscore voor kwaliteit.

Hoofdstuk 3

Budget Gestuurd

Aanbesteden



Lorentzsluizen, Afsluitdijk
(Beeldbank Rijkswaterstaat: Joop van Houdt)

3 Budget Gestuurd Aanbesteden

3.1 Introductie

Bij het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope worden inschrijvers geprikkeld om een zo groot mogelijke scope te realiseren, met een zo hoog mogelijk kwaliteit en voor een zo laag mogelijke inschrijvingssom. Budget Gestuurd Aanbesteden stelt Rijkswaterstaat in staat de EMVI te selecteren op basis van de prijs-kwaliteit-quantiteit-verhouding.

3.1.1 Gunnen op (meer)Waarde

Het maken van rekenslagen tussen monetaire waarden en puntenscores, zoals dat noodzakelijk is bij toepassing van het puntenmodel en het P/K-model, blijkt een aanbesteding onnodig complex te maken. Dit is de voornaamste reden dat Rijkswaterstaat de Gunnen op Waarde systematiek al een aantal jaren hanteert als standaard EMVI-weegmodel.

Met het oog op eenvoud en transparantie is ook Budget Gestuurd Aanbesteden gebaseerd op het volledig monetaire Gunnen op Waarde model. Hierdoor vertoont de werkwijze van Budget Gestuurd Aanbesteden sterke overeenkomsten met de standaardwerkwijze van Rijkswaterstaat. Dit biedt het grote voordeel dat de ontwikkelde methode door medewerkers van Rijkswaterstaat én inschrijvers relatief eenvoudig te doorgronden zal zijn.

3.1.2 Ook 'meer werk' is meerwaarde

Het uitgangspunt van BGA is dat de aanvankelijke opdracht wordt opgesplitst in een basisscope en een aantal aanvullende werkpakketten. De inschrijvers bieden per definitie de basisscope aan en kunnen daarnaast aanvullende werkpakketten aanbieden. Hierbij zijn zij gebonden aan een plafondprijs. Met de realisatie van 'meer werk' neemt de waarde van de scope toe. Naast kwaliteit betreft het aanbieden van aanvullende werkpakketten, ofwel kwantiteit, zodoende een vorm van meerwaarde.

'Meer werk' dient echter niet verward te worden met 'meerwerk'. Een inschrijver neemt de kosten van de door hem aangeboden werkpakketten mee in de calculatie van zijn inschrijvingssom. De basisscope en de door de opdrachtnemer aangeboden aanvullende werkpakketten worden opgenomen in het uitvoeringscontract.

3.1.3 EMVI-Weegformule BGA

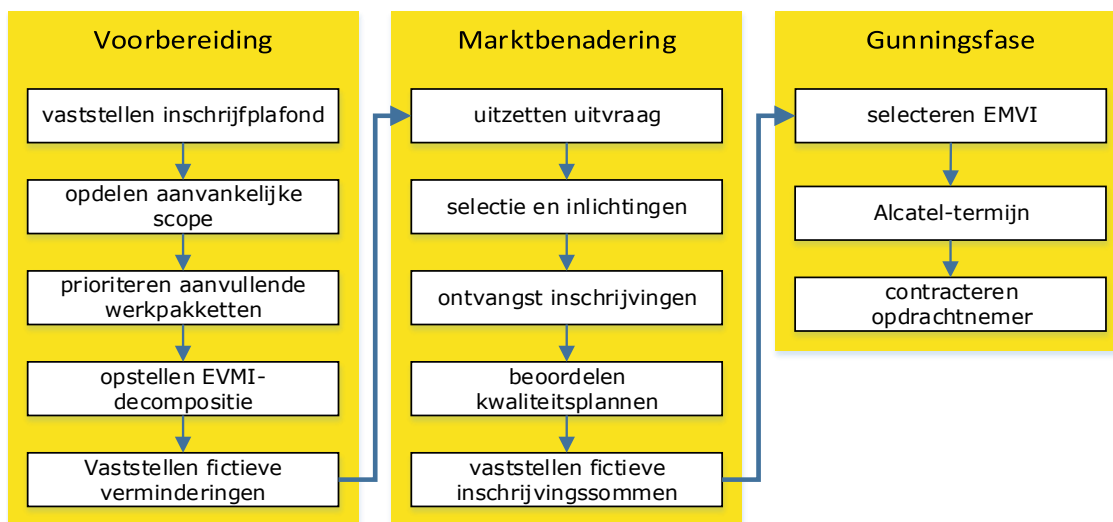
Het uitgangspunt van het GOW-model, en dus ook van BGA, is dat inschrijvers een hogere inschrijvingssom kunnen rechtvaardigen indien zij meerwaarde aanbieden. Dit wordt gefaciliteerd door het aanbieden van meerwaarde te belonen met een fictieve vermindering op de inschrijvingssom. De inschrijving met de laagste fictieve inschrijvingssom betreft de economisch meest voordelige inschrijving.

Fictieve insschrijvingssom = inschrijvingssom – kwaliteitswaarde – kwantiteitswaarde

- De inschrijvingssom betreft het bedrag waarvoor de inschrijver aangeven heeft bereid te zijn de door hem aangeboden scope uit te voeren.
- De kwaliteitswaarde betreft de fictieve vermindering die wordt toegekend op grond van de aangeboden kwaliteit.
- De kwantiteitswaarde betreft de fictieve vermindering die wordt toegekend op grond van de aangeboden kwantiteit.

3.2 De aanbestedingsprocedure

Budget Gestuurd Aanbesteden kan worden opgedeeld in de voorbereidingsfase, de fase waarin marktpartijen worden benaderd en de fase waarin de opdracht wordt gegund. In de komende paragrafen wordt de budget gestuurde aanbestedingsprocedure (Figuur 2) stapsgewijs en per fase toegelicht.



Figuur 2 aanbestedingsprocedure Budget Gestuurd Aanbesteden

De budget gestuurde aanbestedingsprocedure kent grote gelijkenissen met de standaard aanbestedingsprocedure van Rijkswaterstaat. Indien hierna wordt gesproken over de 'EMVI-handleiding' of de 'standaard werkwijze' betreft dit een verwijzing naar de EMVI-Handleiding 2014 (Rijkswaterstaat, 2014) of een daarin beschreven procedure.

3.2.1 Voorbereidingsfase

Vaststellen van het inschrijfplafond

Het uitvoeren van een aanbesteding en het coördineren van een project tijdens de realisatiefase vereist van Rijkswaterstaat een inzet van personeel en middelen. De hieraan verbonden kosten worden apparaatskosten genoemd. Tevens is Rijkswaterstaat als opdrachtgever in sommige gevallen verplicht zaken, zoals de aankoop van grond en het verleggen van kabels en leidingen, te bekostigen.

Met het uitbesteden van een opdracht worden veel risico's overdragen aan de opdrachtnemer. Zoals in het theoretisch kader reeds beschreven nemen inschrijvers hiervoor een reservering op in hun raming. Desondanks zal Rijkswaterstaat altijd verantwoordelijk blijven voor bepaalde opdrachtgeversrisico's. De kosten verbonden aan opdrachtgeversrisico's en de kosten gerelateerd aan bepaalde contractwijzigingen zijn voor rekening van Rijkswaterstaat.

Naast de aanneemsom dienen de hiervoor genoemde kosten van het beschikbare budget te worden bekostigt. Om een budgetoverschrijding te voorkomen zal het beschikbare budget daarom verminderd met de apparaatskosten, de verplichte kosten en een onzekerheidsreserve als plafondprijs worden vastgesteld. De plafondprijs betreft de maximaal door inschrijvers in te dienen inschrijvingssom.

$$\text{Plafondprijs} = \text{Budget} - \text{Apparaatskosten} - \text{Verplichte kosten} - \text{Onzekerheidsreserve}$$

Het opdelen van de aanvankelijke scope in een basisscope en aanvullende werkpakketten

Zoals gesteld zal de aanvankelijke opdracht opgesplitst worden in een basisscope en een reeks aanvullende werkpakketten. De basisscope bevat de meest essentiële onderdelen van de aanvankelijke opdracht en moet door iedere inschrijver worden aangeboden. De basisscope kan gelijk zijn aan de aangepaste opdracht die Rijkswaterstaat normaliter had uitgevraagd bij een verwacht budgettekort. De kostprijs van de basisscope dient lager te zijn dan de gestelde plafondprijs.

Het deel van de aanvankelijke opdracht dat niet is opgenomen in de basisscope wordt opgedeeld in werkpakketten. Elk aanvullend werkpakket omvat een bepaald object, traject en/of betreft een specifieke functie. Indien een inschrijver de mogelijkheid heeft naast de basisscope meer werkzaamheden te verrichten, zonder daarbij de plafondprijs te overschrijden, kan hij één of meerdere aanvullende werkpakketten aanbieden.

Het prioriteren van werkpakketten

Niet elke willekeurig samenstelling van de basisscope met aanvullende werkpakketten is voor Rijkswaterstaat even functioneel of wenselijk. Derhalve wordt aan inschrijvers een volgorde opgelegd waarin zij de aanvullende werkpakketten mogen aanbieden. De prioritering wordt vastgesteld op basis van logica, projectdoelstellingen en/of de gewenste geografische formatie. De prioritering wordt afgestemd met de interne opdrachtgever, de beheerder, (lokale)overheden en mogelijke andere belanghebbende partijen. De prioritering wordt vastgelegd in een prioriteringstabel (0).

De EVMI-decompositie

Zoals gebruikelijk bij een EVMI-aanbesteding stelt Rijkswaterstaat kwaliteitsdoelstellingen op, die gerelateerd zijn aan aspecten als duurzaamheid, bereikbaarheid, omgevingskwaliteit etc. Om de door inschrijvers aangeboden kwaliteit te kunnen beoordelen worden de kwaliteitsdoelstellingen vertaald naar prestatie- en kwaliteitscriteria. De zogenoemde EVMI-decompositie wordt vastgelegd in de daarvoor bedoelde EMVI-decompositietabel (Bijlage B). Het bepalen en definiëren van kwaliteitsdoelstellingen en het opstellen van de prestatie- en kwaliteitscriteria verschilt niet wezenlijk van de reeds door Rijkswaterstaat gehanteerde werkwijze.

Omdat inschrijvers mogelijk geen aanvullende werkpakketten aanbieden behoren alle prestatie- en kwaliteitscriteria in ieder geval gerelateerd te zijn aan de basisscope. Wanneer een aanbieder naast de basisscope ook aanvullende werkpakketten aanbiedt, is door hem aangeboden kwaliteit in de basis ook van toepassing op de basisscope. Indien een criterium vanwege de aard van het criterium niet van toepassing kan zijn op de inhoud van een aanvullend werkpakket, zal een uitzondering op deze regel worden gemaakt.

Het is van belang dat Rijkswaterstaat nagaat of zij tijdens en/of na de realisatie kan toetsen of de aangeboden kwaliteit ook daadwerkelijk is geleverd. Sommige criteria zijn in verband met de vervlechting van de basisscope en aanvullende werkpakketten namelijk niet of slecht toetsbaar. Zo kan de doorlooptijd van enkel de basisscope niet worden getoetst indien uitvoering van de basisscope tegelijkertijd plaatsvindt met de realisatie van aanvullende werkpakketten. Niet toetsbare criteria dienen vanzelfsprekend niet te worden opgenomen in de EVMI-decompositie.

Het vaststellen van de fictieve verminderingen voor meerwaarde

Zoals gesteld kunnen inschrijvers meerwaarde aanbieden in de vorm van kwaliteit én kwantiteit. Het aanbieden van meerwaarde wordt in navolging van het GOW-model gewaardeerd door hiervoor een fictieve vermindering van de inschrijvingssom te geven.

Overeenkomstig de standaardwerkwijze, wordt voor elk kwaliteitscriterium een maximale kwaliteitswaarde vastgesteld. Deze waarde wordt als fictieve vermindering toegekend indien het kwaliteitsplan op het betreffende kwaliteitscriterium als uitmuntend (10) wordt beoordeeld. Voor lagere kwaliteitscores betreft de fictieve vermindering een percentage van de maximale kwaliteitswaarde zoals weergegeven in Bijlage C.1.

Eveneens in navolging van de EMVI-handleiding wordt voor elk prestatiecriterium een prestatie-eenheidswaarde vastgesteld. De prestatie-eenheidswaarde betreft de fictieve vermindering die zal worden toegekend voor elk door een inschrijver aangeboden prestatie-eenheid.

Wat betreft het kwantiteitsaspect wordt voor elk aanvullend werkpakket een werkpakketwaarde vastgesteld. De werkpakketwaarde betreft de fictieve vermindering die zal worden toegekend indien het betreffende werkpakket door een inschrijver wordt aangeboden.

In hoofdstuk 3.3 wordt een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop Rijkswaterstaat de fictieve verminderingen kan bepalen.

3.2.2 Marktbenadering

Uitzetten van de uitvraag

De marktbenadering start volgens de EMVI-handleiding met het verstrekken van de vraagspecificatie aan potentiële inschrijvers. De vraagspecificatie bevat, afhankelijk van de gekozen contractvorm, ontwerp-, constructie- en/of onderhoudstaken. De vraagspecificatie dient te worden opgesteld overeenkomstig de splitsing van de opdracht en wordt begeleid door het Inschrijvings- en beoordelingsdocument.

In hoofdstuk 3.4 wordt een nadere toelichting gegeven op het Inschrijvings- en Beoordelingsdocument.

Selectie en inlichtingen

Indien er is gekozen voor een niet-openbare aanbestedingsprocedure, wordt volgens de standaardwerkwijze een (voor)selectie van inschrijvers gemaakt op basis van geschiktheidseisen en uitsluitingsgronden. Vanzelfsprekend krijgen de inschrijvers gedurende een inlichtingenfase de kans om vragen te stellen. Rijkswaterstaat beantwoordt deze vragen en verheldert daarmee de uitvraag.

Ontvangst van inschrijvingen

Uiteindelijk dienen de gegadigde inschrijvers hun inschrijvingen in. Elke inschrijving zal bestaan uit twee delen. Deel A betreft een enveloppe met daarin een voor BGA aangepast inschrijfbiljet, waarop de inschrijver zijn inschrijvingssom en de door hem aangeboden scope kenbaar maakt. Deel B betreft het kwaliteitsplan, waarin de inschrijver zijn inzet in relatie tot de kwaliteitsdoelstellingen beschrijft.

De delen worden bij ontvangst van elkaar gescheiden. Deel B wordt aan het beoordelingsteam ter beschikking gesteld om de kwaliteitsplannen op de gestelde kwaliteitscriteria te kunnen beoordelen. Deel A wordt niet geopend en blijft in het bezit van de aanbestedingscommissie om de objectiviteit van de beoordelaars van de kwaliteitsplannen te waarborgen.

Beoordelen van de aangeboden kwaliteit

Het 'Intern protocol EMVI-beoordelingsfase', die als bijlage 6 is toegevoegd aan de EMVI-handleiding, kan worden gehandhaafd in het beoordelen van het kwaliteitsplan. Dit houdt in dat het kwaliteitsplan op de verschillende kwaliteitscriteria door een drietal deskundigen wordt beoordeeld op een absolute scoreschaal van 2 (zeer slecht) tot 10 (uitmuntend).

De individuele kwaliteitsscores worden door de beoordelaars gepresenteerd in een plenaire sessie. Hierna stelt het beoordelingsteam op basis van consensus voor de definitieve kwaliteitsscores vast. Elk (sub)kwaliteitscriterium wordt afzonderlijk beoordeeld. De vastgestelde kwaliteitsscores worden met de argumentatie overgedragen aan de aanbestedingscommissie.

Vaststellen van fictieve inschrijvingssommen

Nadat de kwaliteitscriteria zijn beoordeeld opent de aanbestedingscommissie de enveloppen met daarin de inschrijfbiljetten. Zij berekent vervolgens voor elke inschrijving een fictieve inschrijvingssom volgens de in paragraaf 3.1.3 toegelichte EMVI-weegformule. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het voor BGA ontwikkelde EMVI-rekenblad (Bijlage C) en het bijbehorende stappenplan (Bijlage C.2.).

3.2.3 Gunning en contractvorming

EMVI-selectie

De inschrijving met de laagste fictieve inschrijvingssom betreft de economisch meest voordelige inschrijving. De betreffende inschrijver wordt door de aanbestedingscommissie voorgedragen als opdrachtnemer bij de interne opdrachtgever. Hierna wordt het voornemen tot gunning per brief kenbaar gemaakt aan de inschrijvers.

Alcatel-termijn

In de 20 dagen durende Alcatel-termijn krijgen de verliezende inschrijvers de kans om een individuele toelichting op de beoordeling van kwaliteitscriteria te krijgen. Indien er geen beroep wordt aangetekend tegen het voorgenomen gunningsbesluit, dan kan er na het aflopen van de Alcatel-termijn over worden gegaan tot definitieve gunning.

Contracteren van opdrachtnemer

De basisscope plus de door de winnende inschrijver aangeboden aanvullende werkpakketten worden in het contract opgenomen en vormen samen de uitvoeringsscope. Ook de aangeboden kwaliteit c.q. dat wat in het kwaliteitsplan staat beschreven, wordt vastgelegd in het contract en is, tenzij anders vermeld, van toepassing op de gehele scope inclusief aanvullende werkpakketten.

3.3 De fictieve vermindering op de inschrijvingssom

Bij BGA kunnen inschrijvers meerwaarde creëren door aanvullende werkpakketten te realiseren (kwantiteit) en door de opdrachtgever opgestelde kwaliteitsdoelstellingen te behalen (kwaliteit). Het aanbieden van meerwaarde wordt beloond met een fictieve vermindering op een inschrijver zijn inschrijvingssom. In de hierna volgende paragrafen wordt uiteengezet hoe Rijkswaterstaat de fictieve verminderingen kan bepalen.

3.3.1 De relatie tussen meerwaarde en de fictieve vermindering

De monetaire waarde meerwaarde

De term 'meerwaarde' geeft al te kennen dat de realisatie van een opdracht meer waard wordt indien de opdrachtnemer een hogere kwaliteit levert en/of naast de basisscope ook aanvullende werkpakketten zal realiseren. De monetaire waarde van kwaliteit en kwantiteit kan worden vastgesteld op basis van een nut- en batenanalyse (PSI Bouw, 2006).

Rijkswaterstaat stelt de monetaire waarde van kwaliteit doorgaans vast volgens de leidraad voor kosten-batenanalyse van het Onderzoeksprogramma Economische effecten Infrastructuur(OEI) (Rijkswaterstaat, 2014). De OEI-systematiek definieert waarde als "het totaal van in geld uitgedrukte baten", wat afgeleid kan worden van directe- indirecte- en externe effecten. (Onderzoeksgroep Economische Effecten Infrastructuur, 2000).

De monetaire waarde van één werkpakket kan eveneens worden vastgesteld op basis van de OEI-systematiek. De monetaire waarde van één werkpakket is gelijk aan het verschil tussen de waarde van de opdracht inclusief het betreffende werkpakket en de waarde van de opdracht exclusief dat werkpakket.

$$\text{Waarde werkpakket } x = \text{Waarde opdracht incl.werkp. } x - \text{Waarde opdracht excl.werkp. } x$$

De kostprijs van meerwaarde

Het realiseren van een aanvullend werkpakket gaat vanzelfsprekend gepaard met bepaalde uitvoeringskosten (materiaal, materieel, manuren etc.). Het nastreven en waarborgen van kwaliteit zal eveneens een zekere inzet van personeel en middelen vergen. Zodoende kan worden gesteld dat meerwaarde een bepaalde kostprijs heeft. Op basis van kentallen en/of een kostenraming kan worden geschat wat het de inschrijvers ongeveer kost om meerwaarde te kunnen leveren.

Het realiseren van meerwaarde vergt zeggezegd een investering aan de zijde van de opdrachtnemer. Om die investering terug te verdienen zal een inschrijver bij het aanbieden van meerwaarde logischerwijs zijn inschrijvingssom verhogen. Volgens het gunnen op waarde principe kan een inschrijver deze prijsstijging, mits proportioneel, compenseren met de aan hem toegekende fictieve vermindering op zijn inschrijvingssom.

De minimale netto fictieve vermindering (NFK)

Om inschrijvers te stimuleren meerwaarde aan te bieden dienen zij met het aanbieden van meerwaarde hun concurrentiepositie te verbeteren. Hiervoor dient de fictieve vermindering hoger te zijn dan de kostprijs van meerwaarde. Alleen dan is de netto fictieve vermindering (NFV) positief en resulteert het aanbieden van meerwaarde in een lagere fictieve inschrijvingssom.

$$\text{Netto fictieve vermindering} = \text{Fictieve vermindering} - \text{Kostprijs van meerwaarde}$$

- Fictieve vermindering < Kostprijs → NFV < 0 → geen stimulans
- Fictieve vermindering > Kostprijs → NFV > 0 → wel stimulans

Vanzelfsprekend geldt dat hoe hoger de NFV voor een bepaald sub(criterium), des te meer een inschrijver zijn fictieve inschrijvingssom kan verlagen en des te meer inschrijvers gestimuleerd worden in te zetten op het betreffende (sub)criterium.

Geen maximale fictieve vermindering in een gezonde markt

Inschrijvers kunnen de aan hen toegekende fictieve verminderingen gebruiken om een hogere inschrijvingssom ten gevolge van het aanbieden van meerwaarde te vereffenen. Dit betekent dat de fictieve vermindering in theorie aangeeft wat Rijkswaterstaat bereid is te betalen voor meerwaarde. Op basis van dit uitgangspunt kan worden gesteld dat de fictieve vermindering niet hoger behoort te zijn dan de gemonetariseerde waarde van de meerwaarde.

In de praktijk blijkt dat inschrijvers, zoals gesteld in het theoretisch kader, onder concurrentiedruk gedwongen worden scherp in te schrijven. Een inschrijver zal zijn inschrijvingssom derhalve niet (veel) meer verhogen dan noodzakelijk om zijn investering in meerwaarde terug te verdienen. Het resterende deel van de fictieve vermindering zal een inschrijver inzetten om op een lagere fictieve inschrijvingssom uit te komen en daarmee zijn concurrentiepositie te verbeteren. In dat geval blijft de fictieve vermindering zeggend fictief en zal Rijkswaterstaat een marktconforme prijs betalen voor meerwaarde.

3.3.2 BGA en het onderscheidend vermogen op kwaliteit

Bij het toepassen van Budget Gestuurd Aanbesteden is Rijkswaterstaat gebonden aan het 'EMVI, tenzij...' principe. Dit houdt in dat het voor inschrijvers mogelijk moet zijn zich te kunnen onderscheiden op kwaliteit ten overstaan van het prijscriterium én het kwantiteitscriterium.

Spanningsveld 1: Kwaliteit-prijs

- *"Kwaliteit of waarde dient substantieel mee te tellen. Aanbieders moeten de gelegenheid hebben om zich echt te onderscheiden. We doen de aanbeveling om de waarde component voor minimaal 40% te laten meetellen. Als dat niet het geval is, besteed dan op de laagste prijs aan."* (Jansen, et al., 2007)

Uitspraken als die van Jansen et al. (2007) zijn een algemeenheid betreffende het onderscheidend vermogen van kwaliteit ten overstaan van de prijs. Rijkswaterstaat hanteert bij reguliere aanbestedingen de stelregel dat het totaal aan fictieve verminderingen voor kwaliteit minimaal 20% van de geraamde bedrijfseconomische waarde van de volledige opdracht dient te betreffen.

Op basis van het advies van de afdeling Inkoopcentrum GWW is voor BGA vastgesteld dat de totaal te behalen fictieve vermindering voor kwaliteit minimaal 40% van de geraamde bedrijfseconomische waarde van de basisscope dient te zijn. Zodoende is het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten overstaan van het prijscriterium gewaarborgd, zelfs indien inschrijvers uitsluitend de basisscope aanbieden.

onderscheidend vermogen Kwaliteit vs. Prijs

- GOW → Tot. fictieve vermindering kwaliteit $\geq 20\%$ van de waarde van de totale opdracht
- BGA → Tot. fictieve vermindering kwaliteit $\geq 40\%$ van de waarde van de basisscope

Spanningsveld 2: Kwaliteit-kwantiteit

Zoals gesteld in de inleiding ontstaat met het toevoegen van kwantiteit als derde gunningsvariabele een extra spanningsveld. Dit spanningsveld betreft het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten opzichte van kwantiteit.

De netto fictieve vermindering voor kwaliteit en kwantiteit kunnen inschrijvers gebruiken om hun fictieve inschrijvingssom te reduceren om daarmee hun concurrentiepositie te verbeteren. De verhouding tussen de NFV voor de maximale kwaliteit en de NFV voor de maximale kwantiteit biedt derhalve een inzicht in kwaliteit-kwantiteit-weegverhouding

In Bijlage E is een grafiek opgenomen waarin is weergegeven in welke mate kwaliteit en kwantiteit uitwisselbaar zijn onder bepaalde verhoudingen ($NFV(K_{max}): (NFV(WP_{max}))$).

Voor de verhouding 1:1 geldt dat de NFV voor de maximale kwaliteit gelijk is aan de NFV voor de maximale kwantiteit (Bijlage E). De verhouding 1:1 kan derhalve worden gezien als de neutrale verhouding met betrekking tot het onderscheidend vermogen op kwaliteit. Inschrijvers kunnen zich hierbij met het aanbieden van de maximale kwaliteit of de maximale kwantiteit in gelijke mate onderscheiden.

Naarmate de NFV voor kwaliteit ten opzicht van de NFV voor kwantiteit toeneemt, wordt de sturing en het onderscheidend vermogen op kwaliteit groter. Andersom geldt dat het onderscheidend vermogen en de sturing op kwaliteit afnemen naarmate de NFV voor kwaliteit ten opzicht van de NFV voor kwantiteit kleiner wordt.

BGA is als zodanig nog niet toegepast op aanbestedingen. Bij welke verhouding juridisch gezien het omslagpunt ligt tussen het wel/niet voldoende meewegen van kwaliteit is derhalve onbekend. Wel kan worden gesteld dat het onderscheidend vermogen zeker is gewaarborgd, indien de NFK voor de maximale kwaliteit hoger is dan de NFK voor de maximale kwantiteit.

onderscheidend vermogen Kwaliteit vs. Kwantiteit

- $(NFV(K_{max}) > (NFV(WP_{max})) \rightarrow$ onderscheidend vermogen kwaliteit gewaarborgd
- $(NFV(K_{max}) = (NFV(WP_{max})) \rightarrow$ onderscheidend vermogen neutraal
- $(NFV(K_{max}) < (NFV(WP_{max})) \rightarrow$ onderscheidend vermogen mogelijk niet gewaarborgd

3.3.3 Vaststellen van de fictieve verminderingen op basis van simulatie

Op basis van wat is toegelicht in de voorgaande twee paragrafen kan Rijkswaterstaat voorlopige fictieve verminderingen bepalen. Vanzelfsprekend stelt zij de voorlopige fictieve verminderingen op in overeenstemming met haar eigen (project)doelstellingen. De grafiek weergegeven in Bijlage E kan specifiek ter ondersteuning dienen ten aanzien van de weegverhouding kwaliteit-quantiteit.

Zoals gesteld dient Rijkswaterstaat in het bijzonder rekenschap te houden met het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten overstaan van de prijs én de kwantiteit. De gekozen weegverhouding kan Rijkswaterstaat onderbouwen aan de hand van haar (project)doelstellingen. Deze onderbouwing kan dienst doen in het verantwoorden van haar keuzes mocht er een juridische discussie ontstaat omtrent het naleven van het 'EMVI, tenzij...' principe.

Met de voorlopige fictieve verminderingen als uitgangspunt kan Rijkswaterstaat een aanbesteding simuleren door een zogenoemde trial-run uit te voeren. Hierbij worden aanbiedingen meegenomen die variëren in de aangeboden kwaliteit en kwantiteit. De inschrijvingsommen voor de verschillende aanbiedingen dienen vanzelfsprekend afgestemd te zijn op de aangeboden kwaliteit en scope-omvang.

De trialrun zal de, overeenkomstig de (project)doelstellingen, meest aantrekkelijke aanbidding als EMVI moeten aanwijzen. Indien dit niet het geval is, is het aannemelijk dat Rijkswaterstaat een voor haar belangrijk aspect van meerwaarde ondergewaardeerd heeft. Rijkswaterstaat kan de voorlopige fictieve verminderingen bijstellen, waarna zij opnieuw een trialrun uitvoert. Als uit de trialrun blijkt dat de meest aantrekkelijke aanbidding als EMVI wordt geselecteerd kan Rijkswaterstaat de fictieve verminderingen vaststellen.

3.4 BGA in het inschrijvings- en beoordelingsdocument

Het inschrijvings- en beoordelingsdocument (IBD) dient er toe de inschrijvers een inzicht te verschaffen in de wijze waarop Rijkswaterstaat een opdrachtnemer zal selecteren. In de hierna volgende paragrafen wordt uiteengezet welke zaken Rijkswaterstaat bij het toepassen van Budget Gestuurd Aanbesteden zal moeten opnemen in het IBD.

3.4.1 De plafondprijs

Vanzelfsprekend dient de vastgestelde plafondprijs in het IBD te worden vermeld. Indien een inschrijver een aanvullend werkpakket niet aanbiedt, dient hij deze ook niet mee te nemen in de calculatie van zijn inschrijvingssom. Derhalve moet worden benadrukt dat inschrijvers hun inschrijvingssom enkel dienen te baseren op de door hen aangeboden scope. Daarbij moet worden toegelicht dat aanbiedingen met een inschrijvingssom hoger dan de plafondprijs ongeldig zijn.

3.4.2 Prioritering

Rijkswaterstaat deelt de aanvankelijke opdracht op in een basisscope en een reeks aanvullende werkpakketten. Een prioriteringstabel maakt onderdeel uit van het IBD. Op die manier kan Rijkswaterstaat inschrijvers opleggen een bepaalde volgorde aan te houden in het aanbieden van aanvullende werkpakketten. Betreffende de prioritering dient Rijkswaterstaat eveneens te beschrijven dat inschrijvingen die afwijken van de gestelde prioritering ongeldig zijn.

Bijlage A: De prioriteringstabel.

In de prioriteringstabel wordt elk werkpakket voorzien van een bondige beschrijving en een verwijzing naar het betreffende deel van de vraagspecificatie. Tevens wordt per werkpakket aangegeven welke fictieve vermindering, ofwel werkpakketwaarde, wordt toegekend indien het betreffende werkpakket wordt aangeboden.

3.4.3 De EMVI-decompositie

Zoals eerder beschreven stelt Rijkswaterstaat voorafgaand aan de aanbesteding een tabel op waarin de prestatie- en kwaliteitscriteria, subcriteria, aandachtspunten en doelstellingen worden toegelicht. Door de zogenoemde EMVI-decompositietabel in het IBD op te nemen wordt inzichtelijk gemaakt op basis van welk beoordelingskader de kwaliteitsplannen worden beoordeeld. Hiermee biedt Rijkswaterstaat eveneens handvatten aan inschrijvers, die zij kunnen gebruiken in het opstellen van hun kwaliteitsplan.

Bijlage B : De EMVI-decompositietabel.

In het IBD dient te worden vermeld dat de door inschrijvers aangeboden kwaliteit van toepassing is de aangeboden scope inclusief de aanvullende werkpakketten. Indien een criterium niet van toepassing is op een of meerdere aanvullende werkpakketten dient een uitzondering te worden vermeld in het IBD.

3.4.4 EMVI-rekenblad BGA

In het kader van transparantie dient Rijkswaterstaat te beschrijven op welke wijze zij de EMVI zal selecteren. Voor Budget Gestuurd Aanbesteden is hiervoor een speciaal EMVI-rekenblad ontworpen. Door de volgende zaken in te voeren op het in het IBD opgenomen rekenblad biedt Rijkswaterstaat inschrijvers een volledig beeld van het te hanteren weegmodel.

- Kwaliteitscriteria en subcriteria plus de daaraan gekoppelde maximale kwaliteitswaarden;
- Prestatiecriteria plus daaraan gekoppelde prestatie-eenheidswaarden;
- De aanvullende werkpakketten plus daaraan gekoppelde werkpakketwaarden.

Bijlage C: EMVI-rekenblad BGA.

De kwaliteitsplannen worden door het beoordelingsteam beoordeeld op de kwaliteitscriteria. De beoordeling wordt uitgedrukt in een kwaliteitsscore (2-10). Door het opnemen van een conversietabel maakt Rijkswaterstaat inzichtelijk welke fictieve verminderingen zijn gekoppeld aan de verschillende kwaliteitsscores.

Bijlage C.1: Conversietabel Kwaliteitsbeoordeling-Kwaliteitswaarde

Het voor BGA ontworpen rekenblad is afgeleid van het standaard door Rijkswaterstaat gehanteerde rekenblad. De enige toevoeging betreft de berekening van de kwantiteitswaarde. Ondanks dit minimale verschil zal de werking van het rekenblad worden toegelicht door een voor het invullen van het rekenblad op te nemen in het IBD.

Bijlage C.2: Stappenplan 'EMVI-rekenblad BGA'

3.4.5 Vormvereisten

In het IBD wordt eveneens toegelicht welke documenten inschrijvers behoren in te dienen en hoe inschrijvers deze moeten aanleveren. Door inschrijvers het kwaliteitsplan los van het inschrijfbiljet te laten indienen, kan de objectiviteit van de beoordeling van het kwaliteitsaspect worden gewaarborgd. Hiervoor stelt Rijkswaterstaat in het IBD dat een inschrijving bestaat uit een inschrijfbiljet (deel A) en een kwaliteitsplan (deel B).

3.4.6 Inschrijfbiljet BGA

Inschrijvers worden geacht hun inschrijvingsbieden en de door hen aangeboden scope aan Rijkswaterstaat kenbaar te maken via een inschrijfbiljet. Hiervoor dient een voor BGA aangepaste versie van het reguliere inschrijfbiljet te worden opgenomen in het IBD. Het bedoelde biljet is nagenoeg gelijk aan het standaard inschrijfbiljet, met als enige toevoeging een vinklijst waar de inschrijvers kunnen aangeven welke werkpakketten zij aanbieden.

Bijlage D: Inschrijfbiljet BGA

3.5 Samengevat

Budget Gestuurd Aanbesteden is een op de Gunnen op Waarde systematiek gebaseerde aanbestedingsmethode. Dit houdt in dat de economisch meest voordelige inschrijving wordt geselecteerd door een fictieve vermindering op de inschrijvingssom toe te kennen voor het aanbieden van meerwaarde. Bij BGA vormt naast Kwaliteit ook kwantiteit een vorm van meerwaarde.

Van het beschikbare budget dient Rijkswaterstaat naast de realisatiekosten ook apparaatskosten, kosten gerelateerd aan het beheersen van opdrachtgeversrisico's en verplichte opdrachtgeverskosten te bekostigen. Om te voorkomen dat de totale projectkosten het budget overschrijden zal het budget, verminderd met de voorgenoemde kosten, gelden als plafondprijs.

De aanvankelijke opdracht wordt door Rijkswaterstaat opgedeeld in een basisscope en een aantal aanvullende werkpakketten. De basisscope wordt per definitie door iedere inschrijver aangeboden. De aanvullende werkpakketten kunnen inschrijvers aanbieden volgens een door Rijkswaterstaat vastgestelde prioritering.

Het aanbieden van een aanvullend werkpakket wordt gewaardeerd met een vooraf vastgestelde fictieve vermindering, ofwel de werkpakketwaarde. De som van de vergaarde werkpakketwaarden betreft de kwantiteitswaarde. De fictieve vermindering voor kwaliteit, ofwel de kwaliteitswaarde, stelt Rijkswaterstaat, in navolging van haar EMVI-handleiding, vast op basis van de ingediende kwaliteitsplannen.

Door de inschrijvingssom te verminderen met de kwaliteits- en kwantiteitswaarde wordt voor iedere inschrijver een fictieve inschrijvingssom berekend. De inschrijver met de laagste fictieve inschrijvingssom betreft de economisch meest voordelige inschrijving. Hij krijgt de door hem aangeboden scope gegund voor de door hem ingediende inschrijvingssom. De aangeboden kwaliteit maakt daarbij onderdeel uit van het contract.

De toe te kennen fictieve verminderingen stelt Rijkswaterstaat voorafgaande aan de aanbesteding vast op basis van haar (project)doelstellingen. Door het simuleren van een aanbesteding kan zijn controleren of zij met de gekozen fictieve verminderingen de meest aantrekkelijke aanbidding als EMVI zal selecteren.

Overeenkomstig het 'EMVI, tenzij...'principe dient Rijkswaterstaat met de gekozen fictieve verminderingen het onderscheidend vermogen op kwaliteit waarborgen. Hiervoor dient de fictieve vermindering voor kwaliteit minimaal 40% van de geraamde waarde van de basisscope te betreffen. Het onderscheidend vermogen op kwaliteit is gewaarborgd ten overstaan van het kwantiteitscriterium, indien de netto fictieve vermindering voor kwaliteit hoger is dan die voor kwantiteit. Bij een lagere netto fictieve vermindering voor kwaliteit is dit mogelijk niet het geval.

Door middel van het Inschrijvings- en Beoordelingsdocument kan Rijkswaterstaat de te volgen aanbestedingsprocedure inzichtelijk maken voor inschrijvers. Bij het toepassen van Budget Gestuurd Aanbesteden dient Rijkswaterstaat in het IBD naast de geldende plafondprijs en vormvereisten inzicht te geven in de te gebruiken tabellen en modellen zoals die zijn opgenomen in bijlage A tot en met D.

Hoofdstuk 4

Verificatie & Validatie

*HSL viaduct, A4 Hoogmade – Roelofarendsveen
(Beeldbank Rijkswaterstaat: Joop van Houdt)*



4 Verificatie & Validatie

4.1 BGA en de aanbestedingsbeginselen

4.1.1 Gelijkheid

- *"Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf behandelt ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze."* (AW Artikel 1.8) (Aanbestedingswet, 2012)

Gelijk speelveld

Bij BGA wordt een gelijk speelveld gecreëerd door het uitgeven van een Inschrijvings- en Beoordelingsdocument. Het IBD is voor iedere inschrijver gelijk en bevat informatie die inschrijvers nodig hebben om hun aanbieding op te baseren. Door het navolgen van de in het IBD beschreven procedures wordt gewaarborgd dat inschrijvers op niet-discriminerende wijze behandelt.

Objectiviteit in het waarden van kwaliteit

Kwaliteit is een niet meetbaar, ofwel subjectief criterium. Rijkswaterstaat tracht het waarden van kwaliteit zo objectief mogelijk te laten verlopen. Dit houdt in dat zij bij het beoordelen van de kwaliteitsplannen een uniforme EMVI-decompositie als beoordelingskader hanteert. De objectiviteit van de beoordelaars wordt daarbij gewaarborgd door aan hen geen informatie te verschaffen met betrekking tot de inschrijvingsommen en de door inschrijvers aangeboden kwantiteit.

4.1.2 Transparantie

- *"Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf handelt transparant."* (AW Artikel 1.9.1) (Aanbestedingswet, 2012)

Inzicht in aanbestedingsprocedure

Rijkswaterstaat heeft haar EMVI-Handleiding gepubliceerd en kan door inschrijver kosteloos worden geraadpleegd. De handleiding geeft aan inschrijvers een volledig beeld van de door Rijkswaterstaat uit te voeren procedures bij een EMVI-handleiding. Daarnaast overhandigt Rijkswaterstaat aan inschrijver een Inschrijvings- en Beoordelingsdocument. In dit document worden alle voor de betreffende aanbesteding specifieke procedures kenbaar gemaakt.

Het Intern Protocol EMVI-beoordelingsfase beschrijft Rijkswaterstaat stapsgewijs hoe de waardering van kwaliteitscriteria zal verlopen. Dit protocol is openbaar gemaakt in bijlage 6 van de EMVI-handleiding (Rijkswaterstaat, 2014). Tevens geldt dat de beoordeling van de kwaliteitsplannen door het beoordelingsteam wordt onderbouwd en desgewenst wordt toegelicht aan de betreffende inschrijver.

EMVI-rekenblad BGA

Door het EMVI-rekenblad voor BGA op te nemen in het IBD maakt Rijkswaterstaat inzichtelijk met behulp van welke weegformule zij de EMVI zal selecteren. Als parameters vult Rijkswaterstaat op dit rekenblad de werkpakketwaarden, prestatie-eenheidswaarden en de maximale kwaliteitswaarden in. Door middel van een conversietabel maakt Rijkswaterstaat inzichtelijk welk percentage van de maximale kwaliteitswaarde wordt toegekend bij de verschillende kwaliteit scores.

Het EMVI-rekenblad BGA vertoont grote gelijkenissen met het standaard EMVI-rekenblad, die door Rijkswaterstaat al veelvuldig is toegepast op haar aanbestedingen. Menig inschrijver is reeds bekend met de werking van een dergelijk rekenblad en dit biedt hen concrete handvatten in het opstellen van hun aanbieding. Desondanks zal de werking van het EMVI-rekenblad BGA worden toegelicht in het IBD bij wijze van een stappenplan.

4.1.3 Proportionaliteit

De omvang van de opdracht

Op grond van Artikel 1.5 van de aanbestedingswet is de omvang van de opdracht proportioneel indien deze niet bestaat uit onnodig samengevoegde opdrachten. Tevens dient Rijkswaterstaat een opdracht waar mogelijk op te delen in percelen. Indien de omvang van de aanvankelijke opdracht als proportioneel wordt beschouwd, zal het toepassen van Budget Gestuurd Aanbesteden hier geen verandering in brengen.

Inschrijvers zijn verplicht de basisscope aan te bieden. Daarnaast hebben zij de mogelijkheid om aanvullende werkpakketten aan te bieden. Dit betekent dat de uiteindelijk te gunnen opdracht waarschijnlijk minder omvangrijk is dan aanvankelijke opdracht. Derhalve kan worden gesteld dat BGA mogelijk een positief effect heeft op de kansen voor het midden- en kleinbedrijf.

De waarde van de gegunde opdracht wordt pas ná de aanbesteding bekend, aangezien deze mede wordt bepaald door het aantal aangeboden werkpakketten. BGA kan geen middel zijn om de verplichting tot Europees aanbesteden te omzeilen. Of Rijkswaterstaat verplicht is tot het uitvoeren van een Europese aanbesteding dient daarom te worden vastgesteld op basis van de waarde van de aanvankelijke opdracht.

Transactiekosten

- *"Aanbestedende diensten die voornemens zijn een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot het verrichten van werken, leveringen of diensten te sluiten, dragen zorg voor een zo groot mogelijke beperking van de met de totstandkoming van die overeenkomst samenhangende en daaruit voortvloeiende administratieve lasten."* (AW Artikel 1.6) (Aanbestedingswet, 2012).

Met Budget Gestuurd Aanbesteden voorkomt Rijkswaterstaat dat zij twee aanbestedingen moet uitvoeren om het beschikbare budget volledig te benutten. Aannemende dat het in twee keer aanbesteden gepaard gaat met hogere apparaatskosten, draagt Budget Gestuurd Aanbesteden bij aan een vermindering van de transactiekosten.

Het is mogelijk dat inschrijvers met het aanbieden van de basisscope plus één aanvullend werkpakket al de plafondprijs naderen. In dat geval kunnen zij op basis van een ruwe schatting al nagaan dat het niet mogelijk is meer aanvullende werkpakketten aan te bieden zonder daarbij de plafondprijs te overschrijden. In een dergelijk geval hoeft de betreffende inschrijver vanzelfsprekend geen rekenwerk te verrichten aan de overige werkpakketten. Hierdoor is het mogelijk dat Budget Gestuurd Aanbesteden tevens leidt tot een afname van de transactiekosten aan de zijde van de inschrijvers.

Eisen en criteria

- *"Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt (...) uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht."* (AW Artikel 1.10.1) (Aanbestedingswet, 2012).

Op basis van uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria en voorwaarden kan Rijkswaterstaat vaststellen of een gegadigde geschikt is om in aanmerking te komen voor de rol als opdrachtnemer. Op dit punt verschilt BGA niet van een reguliere EMVI-aanbesteding. Op basis van de gunningscriteria selecteert Rijkswaterstaat de economisch meest voordelig inschrijving.

De gunningscriteria dienen in relatie te staan tot het voorwerp van de opdracht. Bij BGA geldt dat prestatie- en kwaliteitscriteria altijd van toepassing moeten zijn op de basisscope. Zodoende staan de gestelde criteria altijd in verhouding tot het voorwerp van de opdracht, ook indien inschrijvers geen aanvullende werkpakketten aanbieden.

4.2 BGA volgens het expertiseveld Aanbesteden

4.2.1 Afdeling Inkoopcentrum Grond- Weg- en Waterbouw

Het Inkoopcentrum Grond- Weg- en Waterbouw(ICG) is een afdeling binnen Rijkswaterstaat die voornamelijk bestaat uit aanbestedingsadviseurs en aanbestedingsjuristen. Het ICG adviseert inkoopadviseurs en contractmanagers omtrent specialistische inkoopvraagstukken. Tevens neemt het ICG initiatieven, zoals Budget Gestuurd Aanbesteding, in beschouwing. Indien besloten wordt BGA toe te gaan passen zal het ICG tevens een belangrijke rol vervullen tijdens de formalisatie.

Het ICG stelt dat het noodzakelijk is dat inschrijvers de aanvullende werkpakketten aanbieden in de door Rijkswaterstaat gewenste volgorde. Zij meent dat het hanteren van een bindende prioriteringslijst hiervoor een goed middel is. Daarbij stelt zij dat de door een inschrijver in zijn kwaliteitsplan beschreven kwaliteit ook dient te gelden voor de aanvullende werkpakketten, tenzij een bepaald kwaliteitscriterium niet van toepassing kan zijn op de inhoud van een werkpakket.

Om kwaliteit voldoende mee te wegen dient de hieraan gekoppelde fictieve vermindering significant te zijn ten opzichte van de inschrijvingssommen. Voor reguliere aanbestedingen stelt het Rijkswaterstaat dat kwaliteit significant meeweegt, indien de totale fictieve vermindering voor kwaliteit minimaal 20% van de bedrijfseconomische raming van de opdracht betreft. Voor BGA stelt het ICG dat dit minimaal 40% van de bedrijfseconomische raming van de basisscope moet zijn.

Het ICG onderstreept het belang van het simuleren van de aanbesteding om daarmee te controleren of de gekozen fictieve verminderingen correct zijn. Hierbij benadrukt zij dat de kostprijs van een aanvullend werkpakket in verhouding tot de kostprijs van kwaliteit relatief hoog is. Om een goede simulatie uit te voeren stelt het ICG dat in ieder geval de kostprijs van een werkpakket zorgvuldig geraamd dient te worden.

Tevens stelt het ICG dat kwantiteit in feite op gelijke wijze beoordeeld en meegewogen wordt als prestatiecriteria. Derhalve heeft zij voorgesteld kwaliteit als prestatiecriterium te beschouwen en opgestelde tabellen en modellen hierop aan te passen. (Waarom dit advies niet is verwerkt in de uiteindelijke modellen wordt toegelicht in paragraaf 5.2.2.)

Het ICG concludeert dat Budget Gestuurd Aanbesteden geschikt is om de economisch meest voordelige inschrijving te kunnen selecteren bij het gunnen van opdrachten met een variabele scope. Tevens stelt zij dat, mits de fictieve verminderingen het onderscheidend vermogen op kwaliteit waarborgen, kwaliteit op een correcte wijze is geïntegreerd in de aanbestedingsmethode.

4.2.2 De verbeter community Kostenefficiënt Inkopen

De verbeter community Kostenefficiënt Inkopen (VC-KEI) is een groep inkoopadviseurs van Rijkswaterstaat die werkt aan optimalisatievraagstukken met betrekking tot het inkopen van werken. De VC-KEI had voorgenomen het aanbesteden van opdrachten op basis van een variabele scope, door hen 'Omgekeerd Aanbesteden' genoemd, verder te ontwikkelen. Hiervoor waren zij gestart met het vergelijken van twee op Omgekeerd Aanbesteden toegepaste aanbestedingsmethoden.

Een van deze methoden was gebaseerd op het Puntenmodel. Hierbij hanteerde Rijkswaterstaat geen plafondprijs maar een gefixeerde inschrijvingssom. De inschrijver met de hoogste puntenscore kreeg het werk gegund voor die gefixeerde inschrijvingssom. De andere methode werd een opdrachtnemer geselecteerd op basis van een verrekening van de inschrijvingssommen op de verschillende werkpakketten. Hierbij dienden de inschrijvers voor alle werkpakketten afzonderlijk, ook die werkpakketten die zij niet binnen het budget konden realiseren, een inschrijvingssom in te dienen.

Het toekennen van fictieve verminderingen is volgens de verbeter community een transparante waarderingsmethode. Derhalve verkiest zij BGA boven het door haar geëvalueerde puntenmodel. Ook het gegeven dat inschrijvers niet per definitie voor alle werkpakketten een afzonderlijke inschrijvingsom hoeven te calculeren ziet de verbeter community als een voordeel van BGA.

De verbeter community erkent dat BGA goed aansluit op de standaardwerkwijze van Rijkswaterstaat. Daarbij stelt zij dat kwantiteit op een deugdelijke en praktisch toepasbare wijze is geïntegreerd in de aanbestedingsmethode. De verbeter community heeft besloten het initiatief te nemen om de ontwikkelde aanbestedingsmethode te introduceren bij de directie van het Inkoopdomein van Rijkswaterstaat.

4.2.3 Mr. Drs. Fijneman en Mr. Van Werven

De heer Fijneman en de heer Van Werven zijn werkzaam voor het Aanbestedingsinstituut en Bouwend Nederland en hebben op persoonlijke titel een reactie gegeven op BGA. Bouwend Nederland is een vereniging die haar leden uit de bouw- en infrasector verbindt, ondersteunt en vertegenwoordigt. Het aanbestedingsinstituut controleert op onafhankelijke basis aanbestedingsprocedures en wijst opdrachtgevers op mogelijke fouten.

Het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope is volgens de heer Fijneman al vaker toegepast. Hij benadrukt de voorwaarde dat in een EMVI-aanbesteding kwaliteit als gunningscriterium moet gelden. De beide heren stellen dat het meewegen van kwaliteit geïntegreerd is in de ontwikkelde aanbestedingsmethode. Daarom menen zij dat Budget Gestuurd Aanbesteden een geschikte EMVI-aanbestedingsmethode is voor het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope.

Tevens veronderstellen Fijneman en Van Werven dat BGA een achterliggend, voor inschrijvers niet zichtbaar probleem, aan het licht brengt. Namelijk het dilemma van de opdrachtgever omtrent de wijze waarop met het resterende budget eerder geschrapte werkzaamheden kunnen worden ingekocht. Zij menen dat de wijze waarop bij de ontwikkelde methode de scope wordt opgeknipt, inschrijvers stimuleert mee te denken in het zo optimaal mogelijk benutten van het beschikbare budget.

Tot slot benadrukken zij dat ook bij het aanbesteden van een opdracht met variabele scope onvoorziene omstandigheden kunnen leiden tot meerkosten. Het beschikbare budget dient daarom niet volledig aan de opdrachtnemers ter beschikking te worden gesteld. Derhalve stellen zij de voorwaarde dat een risicoreservering wordt aangehouden in het vaststellen van het plafondbedrag zoals staat beschreven in paragraaf 3.2.1.

4.2.4 Prof. Dr. Telgen (Universiteit Twente)

Als hoogleraar Inkoopmanagement is de heer Telgen verbonden aan de Universiteit Twente. Naast zijn academische functies vervult hij een rol als adviseur voor diverse (overheids)organisaties. Als onafhankelijk deskundige heeft de heer Telgen onder andere deel uitgemaakt van de commissie Schouten/Telgen in het parlementaire onderzoek naar de aanbesteding van politievoertuigen. (Public Procurement Research Centre, 2015)

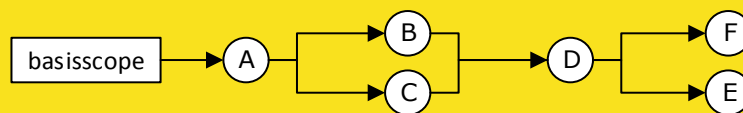
Over het aanbesteden met een inschrijvingsplafond bestaat volgens de heer Telgen een voortdurende discussie onder aanbestedingsjuristen. Zo benoemd hij dat er een aanzienlijke groep 'puristen' is die stelt dat het hanteren van een plafondprijs prijsopdrijvend werkt en leidt tot een verminderde concurrentie op prijs. Telgen stelt hierover dat met het hanteren van een plafondprijs vaak niet meer informatie wordt prijsgegeven dan dat inschrijvers redelijkerwijs al kunnen herleiden uit openbare begrotingen of soortgelijk documenten. Hij veronderstelt daarom dat het hanteren van een plafondprijs niet direct tot hogere inschrijvingssommen zal leiden. Het aanbesteden met een inschrijvingsplafond ziet de heer Telgen derhalve niet als een negatief aspect van Budget Gestuurd Aanbesteden.

Wel plaats de heer Telgen een kanttekening bij het opleggen van de prioritering van werkpakketten. Indien een lineaire prioritering van werkpakketten noodzakelijk is om het functioneren van het systeem te waarborgen, dient deze volgens hem vanzelfsprekend te worden opgelegd. Indien een lineaire prioritering niet noodzakelijk is om het functioneren van het systeem te waarborgen stelt hij voor een conditionele prioritering te hanteren.

Voorbeeld prioritering



Figuur 3 Lineaire prioritering



figuur 4 conditionele prioritering

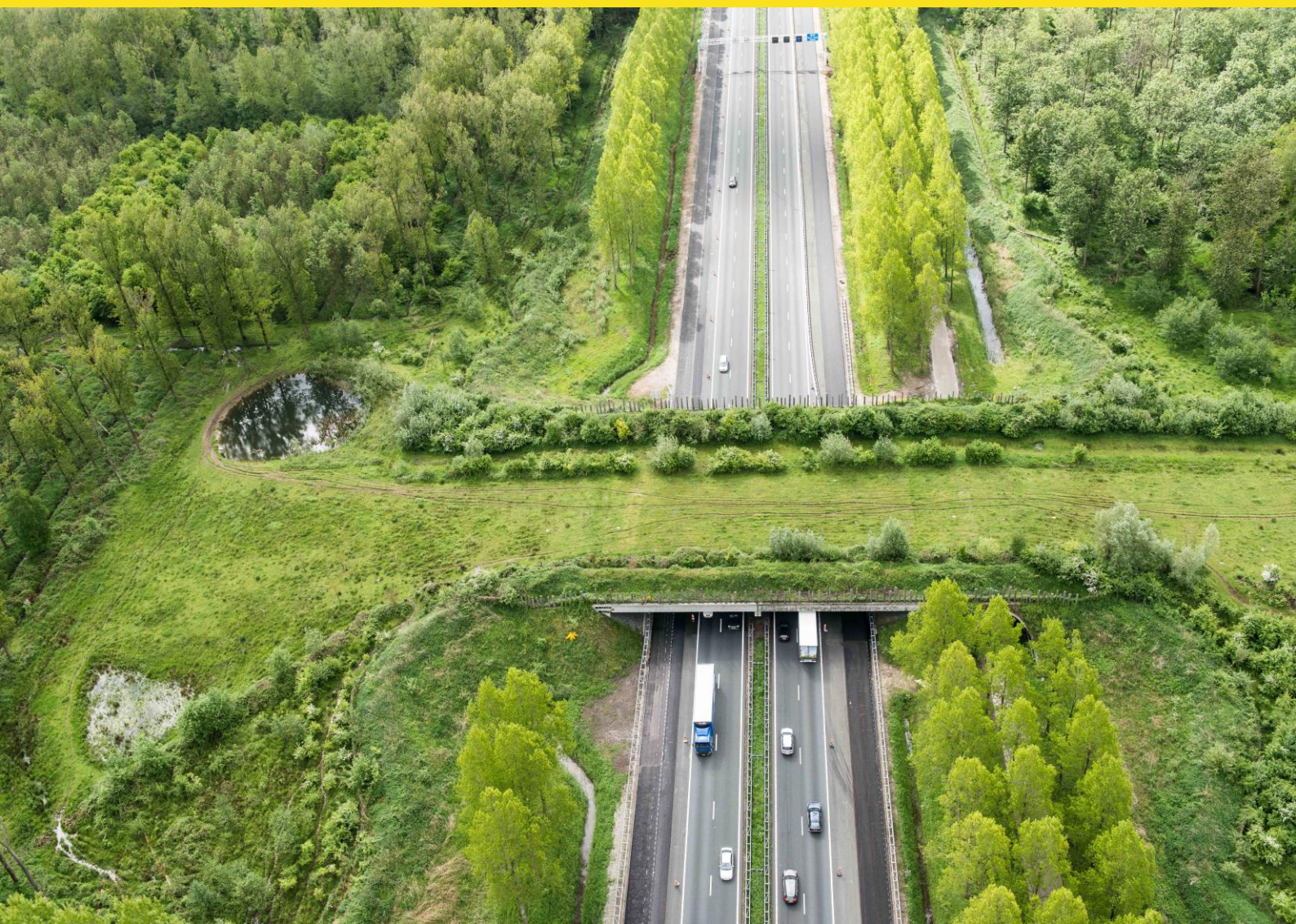
Door een conditionele prioritering te hanteren wordt aan inschrijvers meer vrijheid geboden in het combineren van aanvullende werkpakketten. Desondanks kan door het stellen van condities of voorwaarden de functionaliteit van het systeem worden gewaarborgd (bijvoorbeeld: B onder de voorwaarde A, C onder de voorwaarde A en D onder de voorwaarde B én C).

In die gevallen dat een inschrijver kan kiezen uit meerdere combinatiemogelijkheden, kan Rijkswaterstaat aansturen op de voor haar meest wenselijke combinatie door middel van de gehanteerde fictieve verminderingen. Hierdoor wordt een inschrijver die een minder gewenste combinatie aanbiedt enkel geselecteerd indien zijn inschrijving over het algemeen economisch het meest voordelig is.

De heer Telgen stelt dat het selecteren van de EMVI op basis van fictieve verminderingen voor meerwaarde een geheel geaccepteerde methode is. Of meerwaarde nu kwaliteit of kwantiteit betreft doet hieraan geen afbreuk, zolang het onderscheidend vermogen op kwaliteit is gewaarborgd. Daarbij stelt hij dat het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope al met succes wordt toegepast door andere aanbestedende diensten. Hij concludeert dat bij Budget Gestuurd Aanbesteden deze twee zaken op een correcte wijze zijn gecombineerd.

Hoofdstuk 5

Conclusie, Discussie & aanbeveling



5 Conclusie, discussie & aanbeveling

5.1 Conclusie

Door het toepassen van Budget Gestuurd Aanbesteden kan Rijkswaterstaat de economisch meest voordelige inschrijving selecteren op basis van de prijs-kwaliteit-kwantiteit-verhouding. Via een adviesnota is de inkoopdirectie van Rijkswaterstaat reeds geadviseerd BGA als uitgangspunt te hanteren in het formaliseren van het aanbesteden van opdrachten met een variabele scope. Hieruit is geconcludeerd dat de onderzoeksdoelstelling is behaald.

Een voorwaarde bij het toepassen van BGA is dat, in navolging van het 'EMVI, tenzij...' principe, het onderscheidend vermogen op kwaliteit wordt gewaarborgd. Dit betekent dat, net als bij reguliere EMVI-aanbestedingen, het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten overstaan van het prijs criterium dient te worden gewaarborgd. Voor BGA geldt hiervoor dat de totale fictieve vermindering voor kwaliteit minimaal 40% van de geraamde waarde van de basiscope dient te betreffen.

Het toevoegen van kwantiteit als extra gunningsvariabele resulteert in een extra spanningsveld met betrekking tot het onderscheidend vermogen op kwaliteit. Indien de netto fictieve vermindering voor de maximale kwaliteit hoger is dan de netto fictieve vermindering is het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten overstaan van het kwantiteitsaspect gewaarborgd. Indien de netto fictieve vermindering voor de maximale kwaliteit lager is dan de netto fictieve vermindering voor kwantiteit, staat het onderscheidend vermogen op kwaliteit mogelijk ter discussie.

Een tweede voorwaarde bij het toepassen van BGA is dat Rijkswaterstaat een standvastig Inschrijvings- en Beoordelingsdocument uitgeeft en naleeft. Hiermee wordt gewaarborgd dat Rijkswaterstaat handelt overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel en transparantiebeginsel. Tevens geldt dat het aanbesteden van een opdracht met een variabele scope bij wijze van het opsplitsen van de aanvankelijke opdracht in een basiscope en aanvullende werkpakketten niet in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel.

5.2 Discussie

5.2.1 Monetarisatie

Bij Budget Gestuurd Aanbesteden worden fictieve verminderingen toegekend voor het aanbieden van kwaliteit en kwantiteit. Een fictieve vermindering kan worden beschouwd als schaduwwaarde. In het theoretisch kader is gesteld dat het vaststellen van een dergelijke schaduwwaarde extra tijd en geld kan kosten indien de hiervoor benodigde informatie niet direct voor handen is.

Rijkswaterstaat past Gunnen op Waarde al enige tijd met succes toe en weet op efficiënte wijze de fictieve verminderingen vast te stellen voor kwaliteit. Het onderzoek heeft aangetoond dat het mogelijk is om op soortgelijke wijze een schaduwwaarde vast te stellen voor de aanvullende werkpakketten. Mogelijke extra kosten verbonden aan BGA en het vaststellen van de fictieve verminderingen voor kwaliteit wegen niet op tegen de kosten verbonden aan het dubbel aanbesteden van een opdracht.

De fictieve verminderingen stemt Rijkswaterstaat per aanbesteding af op de gewenste sturing op kwaliteit en kwantiteit, overeenkomstig haar (project)doelstellingen. Hiermee tracht Rijkswaterstaat de voor haar meest aantrekkelijke aanbieding als EMVI te selecteren. De fictieve verminderingen zijn zodoende niet puur een reflectie van de gemonetariseerde waarde van meerwaarde.

5.2.2 Kwantiteit als prestatie criterium

Het aantal aangeboden werkpakketten kan door de aanbestedingscommissie worden afgelezen van de inschrijvingsbiljetten. Een verdere beoordeling door een jury is derhalve overbodig. Strikt gezien kan kwantiteit, zoals aangegeven door het ICG, daarom als prestatie criterium worden beschouwd. Volgens het Gunnen op Waarde model betreffen prestatiecriteria echter altijd aan kwaliteitsdoelstellingen gerelateerd criteria. In de EMVI-handleiding hanteert Rijkswaterstaat voor de aan prestatiecriteria verbonden fictieve verminderingen daarom de term 'kwaliteitswaarde prestatie criterium'.

Indien kwantiteit als prestatie criterium wordt beschouwd, kan het vermoeden ontstaan dat Rijkswaterstaat de realisatie van zo veel mogelijk werkpakketten als een kwaliteitsdoelstelling beschouwd. Dit kan leiden tot een discussie met betrekking tot het 'EVMI, tenzij...' principe. Om een misopvatting uit te sluiten is bij BGA een strikte scheiding aangehouden tussen kwaliteit en kwantiteit en wordt kwantiteit niet beschouwd als prestatie criterium.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Formalisatie Budget Gestuurd Aanbesteden

Een beslisnota is opgesteld als gezamenlijk initiatief van de verbeter community Kostenefficiënt Inkopen en de onderzoeker. In de beslisnota is de directie van het Inkoopdomein van Rijkswaterstaat geadviseerd een positief besluit te nemen over het formaliseren van Budget Gestuurd Aanbesteden.

Aansluitend is in de adviesnota aanbevolen de afdeling Werkwijze Inkoop- en Contractmanagement en het ICG opdracht te geven zorg te dragen voor de voorgestelde formalisatie. Indien een positief besluit wordt genomen is het aanbevelenswaardig het implementatietraject in te steken volgens de Plan-Do-Check-Act methode.

- **Plan** – Om de beoogde uniformiteit te kunnen behalen dient er een formele aanbestedingsprocedure uitgeschreven te worden. Hiervoor zal een reeks van documenten en modelinstrumenten moeten worden opgesteld, waaronder een contractformat en een handleiding. Ook zal een aangepaste versie van het standaardformat van het Inschrijvings- en Beoordelingsdocument moeten worden opgesteld. Aanbevolen wordt acht te slaan op de zaken toegelicht in dit rapport en de bijgevoegde bijlagen.
- **Do** – Nadat de aanbestedingsmethode volledig is uitgewerkt kan deze worden opgenomen in het Contractenbuffet. Het Contractenbuffet is een interne verzamelplaats van standaarden en modelinstrumenten waar inkopers gebruik van behoren te maken bij het houden van een aanbesteding. Vanaf dat moment is BGA geformaliseerd en kan Rijkswaterstaat op uniforme wijze opdrachten met een variabele scope aanbesteden.
- **Check** – Het is raadzaam dat Rijkswaterstaat, zeker de eerste paar keer dat zij Budget gestuurd Aanbesteden toepast, de aanbestedingsprocedure uitvoerig monitort en evalueert. Hierbij is het aanbevelenswaardig dat ook de visie en ervaringen van betrokken inschrijvers in ogenschouw wordt genomen.
- **Act** – Vanzelfsprekend is het aanbevelenswaardig dat Rijkswaterstaat de uitkomsten van de evaluaties gebruikt om de geformaliseerde aanbestedingsmethode te verbeteren. Dit betekent ook dat zij waar nodig de door haar opgestelde standaarden en modelinstrumenten zal moeten herzien.

5.3.2 Suggesties voor nader onderzoek

Nader onderzoek aangaande de opsplitsing van de aanvankelijke scope

Aan de hand van een aanvullend onderzoek kan Rijkswaterstaat mogelijk aandachtspunten en randvoorwaarden vaststellen, met betrekking tot het opdelen van de aanvankelijke opdracht in een basisscope en aanvullende werkpakketten. Hiervoor dient een inzicht te worden vergaard in de relatie tussen de plafondprijs, de omvang van de basisscope en het aantal/de omvang van de aanvullende werkpakketten.

Nader onderzoek aangaande het vaststellen van de fictieve verminderingen

In het onderzoeksrapport zijn uitgangs- en aandachtspunten benoemd op basis waarvan Rijkswaterstaat de fictieve verminderingen kan baseren. Deze zijn echter relatief ruim van begrip. Op basis van een vervolgstudie kan een handleiding of rekenmodel worden opgesteld om inkoopadviseurs meer concrete handvatten aan te reiken in het vaststellen van de fictieve verminderingen. Wellicht dat Rijkswaterstaat hierbij ook stelregels kan vaststellen met betrekking tot het spanningsveld het onderscheidend vermogen op kwaliteit ten overstaan van kwantiteit.

Hoofdstuk 6

Referenties



*Ringvaart aquaduct, A4 Roelofarendsveen – Nieuw-Vennep
(Beeldbank Rijkswaterstaat: Joop van Houdt)*

6 Referenties

6.1 Bronvermelding

- Aanbestedingswet.* (2012). Opgeroepen op maart 30, 2015, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/>
- Bouwend Nederland. (2012). *EMVI & Duurzaamheid; Een richtingwijzer voor EMVI-aanbestedingen*.
- Bouwend Nederland. (z.d.). *Feiten en Cijfers*. Opgeroepen op juni 2015, van Bouwend Nederland: <http://www.bouwendnederland.nl/feiten-en-cijfers/28743/gerealiseerde-productie-bedrijfstak-bouwnijverheid>
- Bouwkostenindex. (z.d.). *Bouwkostenindex*. Opgeroepen op juni 2015, van Bouwkostenindex: <http://www.bouwkostenindex.nl/Home/Bouwkostenindex>
- Bouwkostenkompas. (z.d.). *KengetallenKompas*. Opgeroepen op juni 2015, van Bouwkostenkompas: <http://www.bouwkostenkompas.nl/Products/KengetallenKompas.aspx>
- Chen, T. H. (2005). Wiskundige eigenschappen van gunningssystemen en hun juridische consequenties. *Tijdschrift Aanbestedingsrecht*(2), 51-62.
- Conducto. (z.d.). *Aanbesteden van werken*. Opgeroepen op juni 6, 2015, van europeseaanbestedingen: http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/aanbesteden_van_werken#Fasering
- CROW. (2011, juni). *SSK in kort bestek*. Opgeroepen op juni 22, 2015, van CROW: <http://www.crow.nl/getmedia/16019e76-62b8-480c-b38a-94288f88efb3/SSK-in-kort-bestek-v-1-0-dd-23-5-2011.aspx>
- CROW. (2012). *EMVI gunnen op waarde*. Opgehaald van CROW: <http://www.crow.nl/vakgebieden/aanbesteden/emvi-gunnen-op-waarde>
- CROW. (2012). *Hoe moet ik de kosten toedelen in de inschrijvingsstaat?* Opgeroepen op juni 22, 2015, van CROW: <http://www.crow.nl/getmedia/a6ebf96b-0208-488d-b279-312143c4ddff/Staat,-aanbesteden-%281%29-2012-04-Hoe-moet-ik-de-kosten-toedelen-in-de-inschrijvingsstaat.aspx>
- De Brabander, B., & Vereeck, L. (2003). *Cost-benefit analysis for road safety investments in Belgium*. Opgeroepen op november 21, 2014, van steunpunt verkeersveiligheid: <http://www.steunpuntverkeersveiligheid.be/sites/default/files/RA-2003-16.pdf>
- De Groot, R. S., Wilson, M. A., & Boumans, R. M. (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*(41), 393-408.
- De Jong, D., & De Lange, C. (2011). *Algemene economische basisprincipes*. Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten.
- Department for Communities and Local Government: London. (2009, januari). *Multi-criteria analysis: a manual*. Opgeroepen op november 19, 2014, van Government United Kingdom: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf
- Department for communities and local government. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. Opgeroepen op november 10, 2014, van https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf

- Fimerius, G. (2014, mei 14). *Aanbestedende dienst: blijf opletten bij toepassen relatieve beoordelingsmethodiek*. Opgeroepen op november 2014, 2014, van AKD Blog: <http://blogs.akd.nl/2014/aanbestedende-dienst-blijf-opletten-bij-toepassen-relatieve-beoordelingsmethodiek/>
- Fujiwara, D., & Campbell, R. (2011, juli). *Stated Preference, Revealed Preference and Subjective Well-Being Approaches, A Discussion of the Current Issues*. Opgeroepen op november 19, 2014, van Government United Kingdom: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209107/greenbook_valuationtechniques.pdf
- Hardeman, S. (2013). *EMVI tenzij... (EMVI en de aanbestedingswet)*. stichting economisch instituut voor de bouw. Opgehaald van http://www.eib.nl/pdf/EMVI_tenzij.pdf
- het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. (2014, februari 26). RICHTLIJN 2014/24/EG.
- HM Treasury. (2003). *THE GREEN BOOK, Appraisal and Evaluation in Central Government*. Opgeroepen op november 19, 2014, van Government United Kingdom: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
- Jansen, A., Kolkman, S., Kuijpers, P., Pries, F., Van Reeuwijk, T., Witteveen, B., & Zijlstra, J. (2007). *Gunnen op waarde; hoe doe je dat?* Opgeroepen op november 20, 2014, van europeseaanbestedingen: http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/download/common/gunnen_op_waarde_bij_bouwopdrachten.pdf
- Kosten Informatie. (z.d.). *kostengegevens en kostenkengetallen*. Opgeroepen op juni 22, 2015, van GWW Kosten: http://www.gwwkosten.nl/Funderingslagen_en_gebonden_verhardingen/kostengegevens-Kostenkengetallen/1094673.htm
- KU Leuven. (z.d.). *Meetniveau van de variabelen*. Opgeroepen op november 20, 2014, van Katholieke Universiteit Leuven België: <https://admin.kuleuven.be/icts/onderzoek/enqueteservice/werken-met-limesurvey/meetniveau-SPSS-variabelen>
- Kuiper, H. (2009, juni). *De Economisch Meest Voordelige Inschrijving gevisualiseerd*. Opgeroepen op november 26, 2014, van joostdevree: http://www.joostdevree.nl/bouwkunde2/jpge/emvi_2_bepaal_zelf_je_criterium_hans_kuiper_www_nvbk_nl.pdf
- Meijer, R., & Plu, R. (2007). goed scoren in beoordelingen. *Facto Magazine*, pp. 54-56.
- Onderzoeksgroep Economische Effecten Infrastructuur. (2000, maart 18). *Leidraad voor kosten-baten analyse*. Opgeroepen op 2015, van http://www.mkba-informatie.nl/index.php/download_file/force/107/195/
- Pianoo. (2014, mei). *Hoe pas je EMVI toe? Handreiking voor inkopers*. Opgeroepen op december 4, 2014, van Pianoo expertise centrum aanbesteden: <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreikingemvi2014.pdf>
- Pianoo. (z.d.). *Opstellen (sub)gunningscriteria - Gunningsmethoden*. Opgeroepen op november 20, 2014, van Pianoo expertise centrum aanbesteden: <http://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/opstellen-subgunningscriteria>
- PSI Bouw. (2006). *Quick scan waardekwantificering*. Opgeroepen op maart 18, 2015, van http://www.psibouw.nl/details/kennis?m=files&doc_id=212
- PSI Bouw. (2007). *Gunnen op waarde; hoe doe je dat?*
- PSI-Inkoop. (2014, juni 26). *Absoluut of relatief beoordelen?* Opgeroepen op november 26, 2014, van PSI inkoop: <http://www.psi-inkoop.nl/nieuwsitem/absoluut-relatief-beoordelen>
- Public Procurement Research Centre. (2015). *organisatie*. Opgeroepen op mei 2015, van PPRC: <http://www.pprc.eu/organisatie/organisatie/>

- Ricoh Nederland B.V. tegen Xerox Nederland B.V. en de Gemeente Utrecht, ECLI:NL:PHR:2014:31 (De Hoge Raad der Nederlanden januari 24, 2014).
- Rijkswaterstaat. (2014). *Handleiding EMVI 2014*.
- Rijkswaterstaat. (2014). *Over ons*. Opgehaald van Rijkswaterstaat.nl: http://rws.nl/over_ons/
- Santbulte, D. (2012, december). *Beoordelingssystematiek een onderzoek naar de problemen bij relatieve beoordelingssystematieken in aanbestedingen*. Opgeroepen op november 20, 2014, van Renforce: <http://renforce.rebo.uu.nl/wp-content/uploads/2013/12/Thesis-Dennis-Santbulte.pdf>
- Schrijfgroep Gids Proportionaliteit. (2013). *Gids Proportionaliteit*.
- Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. (2015). *Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2013*. Opgehaald van http://www.eib.nl/pdf/bedrijfseconomische_kencijfers_b_en_u_en_gww_2013.pdf
- Telgen, J. (2014). *De beste prijs-kwaliteit verhouding?* Opgehaald van Utwente.nl: <http://www.utwente.nl/bms/pa/staff/telgen/papers%20in%20non-scientific%20journals/2014-cpd-lustrumboek-de-beste-prijs-kwaliteit-verhouding/>
- Telgen, J., & Manunza, E. (2014, augustus 28). Emvi ontbeert goede gunningsmethode. *Cobouw*(144), 11.
- Telgen, J., Manunza, E., & Lohmann, W. (2014, september 18). Andere uitkomst als een van de inschrijvers toch niet meedoet. *Cobouw*(159), 12-13.
- van Dale. (2014). *Dikke van Dale*. VBK Media.
- Van Malderen, F., & Macharis, C. (2009). *Handleiding voor het evalueren van verkeersveiligheidsmaatregelen*. Opgeroepen op november 19, 2014, van Steunpunt Verkeersveiligheid België: <http://www.steunpuntverkeersveiligheid.be/nl/node/259>
- Vandermeulen, V., Verspecht, A., Vermeire, B., Van Huylenbroeck, G., & Gellynck, X. (2011). The use of economic valuation to create public support for green infrastructure. *Landscape and Urban Planning*(103), 198– 206.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Witteveen+Bos. (2006, november). *Kentallen Waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap*. Opgeroepen op november 19, 2014, van MKBA in de regio: http://www.mkbainderegio.nl/docs/Kentallen_waardering_natuur_water_bodem_en_landsc_hap.pdf

6.2 Lijst van gevoerde gesprekken

Datum	Naam	Professie
24-11-2014	Dhr. J. Roosen	Senior adviseur inkoop
01-12-2014	Mevr. A. Ramaker-Sinkowska	Senior adviseur inkoop
03-12-2014	Dhr. D. Japink	Senior adviseur inkoop
05-12-2014	Dhr. H. Veldt	Senior adviseur inkoop
27-01-2015	Dhr. N. Landsman	Sr. specialist juridische advisering
10-02-2015	Dhr. W. Bossink	Sr. Specialist bouw- en aanbestedingsrecht
16-04-2015	Dhr. Landsman, Dhr. W. Bossink en Dhr. H. Pegel	Afd. Inkoopcentrum GWW
23-04-2015	Dhr. D. van Werven	Jurist Bouwrecht stichting Bouwend Nederland
27-05-2015	Dhr. J. Telgen	Hoogleraar Inkoopmanagement

6.3 Bijeenkomsten gerelateerd aan het onderzoek

Datum	toelichting	Aanwezigen
05-01-2015	Bijeenkomst waarin een memo opgesteld door de VC-KEI betreffende 'Omgekeerd Aanbesteden' is besproken. Ten aanzien van het aanbesteden met een variabele scope uitte het ICG nadrukkelijk haar zorgen over de integratie van kwaliteit.	Afdeling ICG, VC-KEI en Steyn Reimert
16-03-2015	Steyn Reimert heeft zijn conceptueel model gepresenteerd. De VC besluit het model eigen te maken en verdere lijnen uit te zetten met het oog op een eventuele formalisatie.	VC-KEI en Steyn Reimert
23-05-2015	Steyn Reimert heeft zijn voorlopige onderzoeksresultaat geverifieerd bij het ICG en heeft dit teruggekoppeld aan de verbeter community. Er is besloten de inkoopdirectie te adviseren BGA te formaliseren.	VC-KEI en Steyn Reimert

Bijlagen



Bijlage A Prioriteringstabel

Werkpakket	Omschrijving	Verwijzing naar vraagspecificatie	werkpakketwaarde
Basisscope			
A			
B			
C			
D			
...			

Bijlage B EMVI-decompositietabel

Criterion	Subcriterium	Aandachtspunten	Doelstelling Aanbesteder
1 (kwaliteitscriterium)	1.1 .....	..... ..... .....	.....
	1.2 .....	..... ..... .....	.....
2 (kwaliteitscriterium)	2.1 .....	..... ..... .....	.....
	2.2 .....	..... ..... .....	.....
3 (kwaliteitscriterium)	3.1 .....	..... ..... .....	.....
	3.2 .....	..... ..... .....	.....
1 (prestatiecriterium)	prestatie-eenheid & limiet aantal prestatie-eenheden		.....
CO ₂ -ambitieniveau	CO ₂ -ambitieniveau 1 respectievelijk 2, 3, 4, 5 leidt tot een fictieve vermindering van de inschrijvingssom van 1 respectievelijk 2, 3, 4, 5 %		De aanbesteder heeft als doelstelling de CO ₂ -emissie te reduceren bij de uitvoering van infrastructurele werken.

Onder de tabel: ruimte voor bondige toelichting op een criterium/subcriterium/aandachtspunten uit de tabel EMVI-decompositie

(Rijkswaterstaat, 2014)

Bijlage C EMVI-rekenblad BGA

Kwaliteitscriteria	Subcriterium	Maximale kwaliteitswaarde (€)	Kwaliteitscore (2-10)	Behaalde kwaliteitswaarde (€)	Totaal (€)
1.	1.1	€			
	1.2	€			
2.	2.1	€			
	2.2	€			
3.	3.1	€			
	3.2	€			
behaalde kwaliteitswaarde kwaliteitscriteria					

prestatiecriterium	prestatie-eenheidswaarde (€)	aangeboden Prestatie-eenheden (n)	Behaalde kwaliteitswaarde (€)	Totaal (€)
1.	€			
behaalde kwaliteitswaarde prestatiecriterium				

Kwantiteit	werkpakketwaarde (€)	Werkpakket (ja/nee)	Aangeboden?	Behaalde kwantiteitswaarde (€)	Totaal (€)
Werkpakket A	€				
Werkpakket B	€				
Werkpakket C	€				
Werkpakket	€				
behaalde kwantiteitswaarde					

					Totalen(€)
Inschrijvingssom	(max. plafondprijs)				
CO2-ambitieniveau	(niveau [X] = fictieve vermindering van [X%] van de inschrijfsom)				
Totaal behaalde kwaliteitswaarde kwaliteitscriteria					
Totaal behaalde kwaliteitswaarde prestatiecriteria					
Totaal behaalde Kwantiteitswaarde					
Fictieve inschrijvingssom					

Geel gemarkeerd: ingevuld voorafgaand aan de uitvraag
 Grijs gemarkeerd: invullen nadat de kwaliteitsscores zijn vastgesteld

C.1 Conversietabel Kwaliteitsbeoordeling-Kwaliteitswaarde

Kwaliteitscore	Beoordeling van (sub)kwaliteitscriteria		Fictieve vermindering betreft ...% van de maximale kwaliteitswaarde
10	Uitmuntend	(maximaal denkbare meerwaarde)	100
9	Uitstekend	(veel meerwaarde)	75
8	Goed	(aanzienlijke meerwaarde)	50
7	Ruim voldoende	(duidelijk aanwijsbare meerwaarde)	25
6	Neutraal	(geen meerwaarde)	0
5	Onvoldoende		- 25
4	Ruim onvoldoende		- 50
3	Slecht		- 75
2	Zeer slecht		- 100

C.2 Stappenplan voor gebruik van het 'EMVI-Rekenblad BGA'

Voor uitvraag	
1	Invoeren kwaliteitscriteria en sub kwaliteitscriteria plus de daaraan gekoppelde maximale kwaliteitswaarden.
2	Invoeren prestatiecriteria plus daaraan gekoppelde prestatie-eenheidswaarden.
3	Invoeren aanvullende werkpakketten en de daaraan gekoppelde werkpakketwaarden.
Tijdens aanbesteding	
1	Invoeren van de door het beoordelingsteam vastgestelde kwaliteitscores voor (sub)kwaliteitscriteria.
2	Vaststellen van de op kwaliteitscriteria behaalde kwaliteitswaarden m.b.v. de conversietabel
3	Vaststellen van de totale kwaliteitswaarde kwaliteitscriteria als som van de op kwaliteitscriteria behaalde kwaliteitswaarden.
4	Invoeren van de in het kwaliteitsplan beschreven aangeboden prestatie-eenheden.
5	Vaststellen van de op prestatiecriteria behaalde kwaliteitswaarden (aangeboden prestatie-eenheden x prestatie-eenheidswaarde).
6	Vaststellen van de totale kwaliteitswaarde prestatiecriteria als som van de op prestatiecriteria behaalde kwaliteitswaarden.
7	Invoeren van de op het inschrijfbiljet aangevinkte werkpakketten.
8	Vaststellen behaalde kwantiteitswaarden (aangeboden werkpakketten x werkpakketwaarde).
9	Vaststellen van de totale kwantiteitswaarde als som van de voor de aangeboden werkpakketten behaalde kwantiteitswaarden.
10	Invoeren van de op het inschrijfbiljet genoemde inschrijvingssom.
11	Vaststellen fictieve vermindering op basis van de op het inschrijfbiljet aangevinkte CO ² ambitieniveau. CO ² ambitieniveau Niveau [x] geeft recht op een fictieve vermindering ter waarde van [x%] van de inschrijfsom.
12	Vaststellen van de fictieve inschrijvingssom (inschrijvingssom - waarde CO ² -ambitieniveau - totale kwaliteitswaarde kwaliteitscriteria - totale kwaliteitswaarde prestatiecriteria - totale kwantiteitswaarde).

Bijlage D Inschrijfbiljet BGA

De hierna te noemen inschrijver(s):

- A) ... 1)
gevestigd te ... 2)
Inschrijvingsnummer Kamer van Koophandel: ... 3)
- B) ... 1)
gevestigd te ... 2)
Inschrijvingsnummer Kamer van Koophandel: ... 3)
- C) ... 1)
gevestigd te ... 2)
Inschrijvingsnummer Kamer van Koophandel: ... 3)
- D) ... 1)
gevestigd te ... 2)
Inschrijvingsnummer Kamer van Koophandel: ... 3)

verklaart (verklaren) zich door ondertekening dezes bereid de uitvoering van de opdracht met zaaknummer [<ZAAKNUMMER>], voor het [ZAAK_OMSCHRIJVING]

gecompleteerd

met::

- ☐ Aanvullend werkpakket A (fictieve vermindering inschrijvingssom van €...)
- ☐ Aanvullend werkpakket B (fictieve vermindering inschrijvingssom van €...)
- ☐ Aanvullend werkpakket C (fictieve vermindering inschrijvingssom van €...)
- ☐ Aanvullend werkpakket .. (fictieve vermindering inschrijvingssom van €...)

aan te nemen voor een bedrag, de omzetbelasting daarin niet begrepen, van:
EUR ... 4)
(... euro) 5)

Het bedrag van de ter zake verschuldigde omzetbelasting bedraagt:

EUR ... 6)
(... euro) 7)

De inschrijvers wijzen als gemachtigde om hen voor alle zaken te vertegenwoordigen aan, de hierboven onder A) genoemde inschrijver. 8)

De inschrijvers verklaren dat onderstaande deelnemer(s) in het samenwerkingsverband van ondernemers (combinant(en)) voor minder dan 10% van het bedrag van de inschrijving deelneemt (deelnemen) in het uitvoeren van de opdracht. De inschrijvers vermelden daarbij tevens het deelnemingspercentage.

... 9)
... 9)

De inschrijver(s) verklaart (verklaren) deze inschrijving te doen overeenkomstig de bepalingen van het Aanbestedingsreglement Werken 2012 en met inachtneming van de bepalingen en de gegevens zoals deze zijn omschreven in de aanbestedingsdocumenten.

De inschrijver(s) verklaart (verklaren) dat hij (zij), indien hij (zij) in aanmerking komt (komen) voor de opdracht, te zijner tijd, alvorens de opdracht wordt verleend, na een daartoe strekkend verzoek van de aanbestedende dienst, een bankgarantie kan (kunnen) overleggen, ter grootte van het in de aanbestedingsdocumenten aangegeven bedrag en overeenkomstig de aangegeven eisen.

De inschrijver(s) verklaart (verklaren) zich bereid de uitvoering van de opdracht op een duurzame wijze ter hand te nemen en daarbij adequaat invulling te geven aan een CO₂-reductie op:

- ☐ CO₂-ambitieniveau 1 (fictieve vermindering inschrijvingssom van 1 %)
- ☐ CO₂-ambitieniveau 2 (fictieve vermindering inschrijvingssom van 2 %)
- ☐ CO₂-ambitieniveau 3 (fictieve vermindering inschrijvingssom van 3 %)
- ☐ CO₂-ambitieniveau 4 (fictieve vermindering inschrijvingssom van 4 %)
- ☐ CO₂-ambitieniveau 5 (fictieve vermindering inschrijvingssom van 5 %)
- ☐ geen van de bovenstaande CO₂-ambitieniveau's

Gedaan teop (plaats en datum)

De inschrijver(s),

A)... (handtekening)
... (naam en functie)

B)... (handtekening)
... (naam en functie)

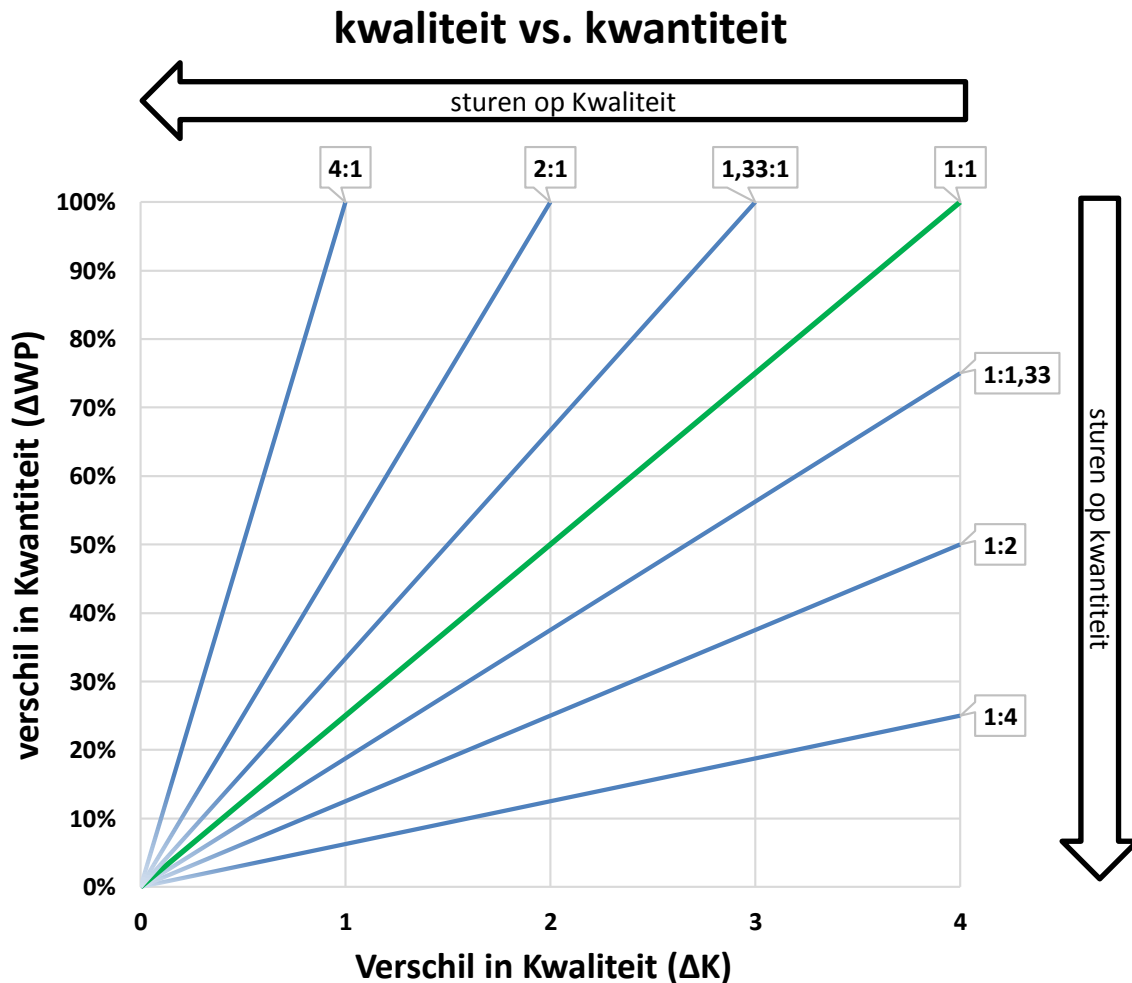
C)... (handtekening)
... (naam en functie)

D)... (handtekening)
... (naam en functie)

Toelichting:

- 1) Bij een natuurlijke persoon naam en voornamen voluit, bij een rechtspersoon de statutaire naam.
- 2) Bij een natuurlijke persoon de woonplaats, bij een rechtspersoon de vestigingsplaats, met volledig adres en zo nodig vermelding van de provincie en het land.
- 3) Inschrijvingsnummer van het handelsregister of een overeenkomstig register van het land van vestiging van de onderneming
- 4) Inschrijvingssom in cijfers.
- 5) Inschrijvingssom in letters.
- 6) Bedrag van de omzetbelasting in cijfers.
- 7) Bedrag van de omzetbelasting in letters.
- 8) Deze aanwijzing is alleen van toepassing, indien de inschrijving door twee of meer inschrijvers gezamenlijk geschiedt.
- 9) Alleen van toepassing, indien de inschrijving door twee of meer inschrijvers gezamenlijk geschiedt. Vermeld, indien van toepassing, de naam en het deelnemingspercentage.

Bijlage E Grafiek “kwaliteit versus kwantiteit”



Toelichting: De lijnen in bovenstaande grafiek vertegenwoordigen een bepaalde verhouding tussen de netto fictieve vermindering voor de maximale kwaliteit en de netto fictieve vermindering voor de maximale kwantiteit ($NFV(K_{max}) : NFV(WP_{max})$).

Een steile lijn houdt in dat kwaliteit relatief zwaar wordt beloond en er dus primair wordt gestuurd op het aanbieden van kwaliteit. Hoe vlakkere de lijn, des te minder het onderscheidend vermogen op kwaliteit.

NB: De horizontale as kent een maximaal verschil van 4 punten. Een ondermaatse kwaliteit ($K < 6$) resulteert namelijk in een fictieve bijtelling waardoor inschrijvers in de praktijk minimaal een 6 trachten te scoren. Omdat het maximale kwaliteitsscore een 10 is het zodoende aannemelijk dat het verschil doorgaans niet meer dan 4 punten bedraagt. Indien er een knock-out criterium geldt voor ondermaatse kwaliteit ($K < 6$) betreft het verschil nimmer meer dan 4 punten.

Bijlage F Verslagen uit verkenningsfase

Gedurende het onderzoek zijn er een aantal wijzigingen geweest in de gebruikte terminologie. Derhalve wijken ook de termen in de gespreksverslagen enigszins af van de gebruikte termen in het hoofdrapport. Zo heeft de term 'Omgekeerd Aanbesteden' welke werd gebruikt voor het beschrijven van een aanbesteding met een variabele omvang plaats gemaakt voor de term 'budget gestuurd aanbesteden'. Waar in het hoofdrapport wordt gesproken over het opsplitsen van de opdracht in een 'basisscope' en 'aanvullende werkpakketten' werd aanvankelijk gesproken van het opdelen in 'kavels'.

F.1 Dhr. J. Roosen (24-11-2014)

Scoren, relatief of absoluut?

Dhr. Roosen vertelt dat RWS niet meetbare criteria altijd absoluut beoordeelt, meestal op een ordinale schaal van 2-10. In het verleden werden inschrijvingen wel relatief beoordeeld. Na een interne discussie over de wenselijkheid/correctheid van relatief beoordelen is echter besloten dat absoluut beoordelen sterke voorkeur heeft over Relatief beoordelen en daarom is opgenomen in het beleid.

De voornaamste reden hiervoor is dat Rijkswaterstaat de aanbiedingen wil beoordelen op de specifieke waarde van een aanbidding. Hierin is het niet logisch en/of direct noodzakelijk om te bepalen wat een aanbidding waard is ten opzichte van andere aanbiddingen.

Monetarisatie, nuttig of noodzakelijk?

In eerste instantie meent dhr. Roosen dat monetariseren noodzakelijk is. Om appels met peren te vergelijken moeten alle criteria worden uitgedrukt in dezelfde waarde. De inschrijvingssom is altijd een monetaire waarde, om een vergelijking te kunnen maken ligt het voor de hand om de overige criteria evenzo tot monetaire waardes te vertalen.

Het doel van Rijkswaterstaat is om aanbieders in een aanbesteding de kans te bieden zich te onderscheiden. Dhr. Roosen benoemt dat aanbieders door de verschillende gunningscriteria knoppen hebben gekregen waaraan zij kunnen draaien in het opstellen van een aanbidding. Door te monetariseren geeft RWS alle knoppen dezelfde eenheid, namelijk euro's. Ook wordt voor elk criterium aangegeven welke monetaire waarde wordt toegekend bij een maximale prestatie/kwaliteit. Hiermee is inzichtelijk gemaakt wat het effect (van een draai aan de knop) van een criteria is op de EMVI-score.

Het monetariseren heeft ook een praktisch nut wanneer een aanbieder zijn aangeboden kwaliteit/prestatie niet blijkt te kunnen realiseren. De toegekende fictieve korting kan namelijk dienen als uitgangspunt voor een boete. Hiermee wordt voorkomen dat inschrijvers een hogere prestatie/kwaliteit aanbieden dan dat zij kunnen leveren en hier ten onrechte de aanbesteding mee winnen.

In omgekeerde aanbesteding met relatief veel (kleine) kavels kunnen aanbieders het gehele budget benutten. Elke aanbieder schrijft dan (verplicht) in tegen de plafondprijs en de prijs is dan ook niet variabel. In dergelijke aanbestedingen is monetariseren niet noodzakelijk en kan elk kavel gewaardeerd worden met een aantal punten. De aanbieder met het hoogste aantal aangeboden kavels, en dus punten, is dan automatisch de economische meest voordelige inschrijving. Als in dergelijke aanbestedingen ook kwaliteit een rol speelt dient ook te worden gewaardeerd in punten.

Totstandkoming van de fictieve korting

Dhr. Roosen erkent dat de monetaire waarde die aan een criteria wordt toegekend doorgaans geen economische waarde reflecteert. De monetaire waarde is namelijk een afgeleide van de totaal haalbare meerwaarde welke minimaal 20% van de bedrijfseconomische raming moet bedragen. De totaal haalbare fictieve korting wordt op redelijk subjectieve wijze naar inzicht van het projectteam en de interne opdrachtgever verdeeld over de gunningscriteria.

Het beoordelen/waarderen van:

De inschrijvingssom

De inschrijvingssom is meetbaar en hoeft niet verder beoordeeld te worden.

Prestatiecriteria

Een prestatie criterium heeft de eigenschap dat deze meetbaar is. Prestatie hoeft daarom niet per definitie te worden gemonetariseerd. De beoordeling kan in dat geval worden uitgedrukt in de criterium-eigen eenheid.

Indien wenselijke en/of noodzakelijk(bv. omdat het weegmodel daarom vraagt) kan de prestatie gemonetariseerd worden. afhankelijk van de aard van het prestatiecriterium kan dit o.b.v. kengetallen (bijv. een dag afsluiting is X aantal €) of Raming (bijv. de kosten van een dag eerder gereed is). Mogelijk moet of kan de monetaire waarde van een prestatie(deels) bepaald worden o.b.v. WTP.

Kwaliteitscriteria

Kwantiteitscriteria zijn per definitie niet meetbaar. Scoren (op een ordinale schaal) is daarom noodzakelijk. Voor kwaliteitscriteria kan er enkel gemonetariseerd worden op basis van WTP. Uiteraard kan ook vastgehouden worden aan de (ordinale) schaal waarop kwaliteit wordt gescoord. Echter is het monetariseren noodzakelijk bij 'Gunnen op waarde'. Het monetaire weegmodel kan namelijk enkel monetaire waarden vergelijken.

De aangeboden kwantiteit

Volgens Dhr. Roosen is monetarisatie van het kwantiteitscriterium mogelijk. Uit zijn ervaring benoemt hij dat de waardebepaling van een kavel deels berust op de economische waarde (de kostprijs), de relatie tussen kavels en de prioriteit.

Voorbeeld: Een aantal damwandvakken langs een rivier moet worden geherstructureerd tot natuurlijke oevers. Rijkswaterstaat kan per kavel de kostprijs van een herstructurering ramen (=economische waarde).

In het geval de omliggende kavels ook onderdeel uitmaken van de aanbidding kan datzelfde kavel als meer waardevol worden gezien. Hetzelfde kavel kan omgekeerd minder waardevol zijn als de omliggende kavels niet worden aangeboden. (=relatie tussen kavels)

Als een kavel onderhoud technisch gezien nog 10 jaar houdbaar is zal deze minder prioriteit hebben dan een kavel dat technisch in slechte staat is. Het herstructureren van het betreffende kavel zal gezien zijn prioriteit dan ook meer waardevol zijn. (=prioriteit)

De waardebepaling van de relatie tussen kavels en de prioritering van kavels berust op WTP. Dhr. Roosen erkent dat de relatie en prioriteit ook kan worden opgenomen in de aanbesteding door het opleggen van een keuzevolgorde van de kavels.

Kwantiteit kan ook worden gekoppeld aan een puntenschema. Zo kan een kavel worden gewaardeerd met een puntenscore. Afhankelijk van de relatie tussen kavels en prioritering kunnen er desgewenst meer punten worden toegekend aan een bepaald kavel. Het toekennen van punten is een verkapte monetarisatie. €10.000 euro is bij wijze van spreken 1 punt.

Samengevat

- **Scoren:** altijd absoluut, op de aanbidding specifieke waarde.
- **Monetarisatie:** noodzakelijk om te vergelijken bij Gunnen op waarde (appels-met-appels, euro's-met-euro's) en geeft aanbieders inzicht in de relatie en gevoeligheid van 'de knoppen'. Het toekennen van punten kan ook en is een verkapte monetarisatie.
- **Fictieve korting:** is afgeleide van totale wenselijke vrijheid tot onderscheidend vermogen, Reflecteert niet direct een economische waarde en kan dienen als uitgangspunt voor de boete bij het niet realiseren van aangeboden prestatie/kwaliteit.
- **Beoordelen kwantiteit:** o.b.v. raming kostprijs en WTP voor relatie en prioriteit.

F.2 Mevr. A. Ramaker-Sinkowska (01-12-2014)

Scoren, relatief of absoluut?

Bij het beoordelen van kwalitatieve criteria hanteert Rijkswaterstaat een absolute beoordelingsmethode. In het verleden werd er wel beoordeeld op basis van vergelijken maar tegenwoordig hanteert Rijkswaterstaat enkel de absolute methode.

De motivering van de beoordeling dient namelijk zelfstandig gelezen te kunnen worden. Bij een beoordeling die tot stand is gekomen o.b.v. vergelijken ontstaat een risico dat specifieke aspecten van andere aanbiedingen worden 'verklapt'. Het communiceren van aanbidding specifieke zaken naar concurrenten is in strijd met de beginselen van het aanbestedingsrecht.

Monetarisatie, nuttig of noodzakelijk?

Mevr. Ramaker-Sinkowska beschrijft dat monetarisatie het transparant maakt om te komen tot een EMVI-score. Zij meent dat het vertalen van beoordelingen naar monetaire waarden een efficiënte manier is om tot een waardering te komen. Daarbij beschrijft zij een aantal positieve effecten van monetarisatie:

- Het uitdrukken in euro's is belangrijk in communicatie. Iedereen kan een beeld vormen bij monetaire waarden. Dit speelt een rol in de interne communicatie en bij de besluitvorming alsmede in het creëren van draagvlak.
- Het verschil in de hoogte van de monetaire waarde/fictieve korting geeft snel een beeld in het verschil in prioriteit. Rijkswaterstaat kan met het toekennen van hoge of lage monetaire waarden sturen in de richting van de opgestelde doelstellingen.
- Een hoge(re) monetaire waarde heeft een uitdagende werking op aanbieders. Daarbij krijgen aanbieders concrete handvatten toegereikt waarmee zij kunnen afwegen op welke criteria zij in meer of mindere mate willen inzetten.

Totstandkoming van de fictieve korting

In het begin van het EMVI-vormingsproces wordt uitgegaan van de projectdoelstellingen en projectrisico's. De vraag die wordt gesteld is: "Wat maakt dit project tot een succes, waar liggen de uitdagingen en de behoefte van de omgeving?" En: "Hoeveel is het project meer waard als deze doelstellingen behaald worden?". Dit wordt bepaald door projectteam en de interne opdrachtgever op basis van WTP en is altijd minimaal 20% van de bedrijfseconomische raming.

Vervolgens wordt de vastgestelde meerwaarde onderverdeeld over de (sub)gunningscriteria als fictieve korting. Criteria die een hoge prioriteit hebben(en waar Rijkswaterstaat dus op wil sturen) krijgen een hogere fictieve korting. Deze onderverdeling wordt bepaald door het projectteam en de interne opdrachtgever op basis van een simulatie.

De fictieve korting heeft niet tot doel om de daadwerkelijke economische waarde weer te geven maar is een inkoopprikkel om uitdaging te stimuleren. Bij de bepaling van deze waarde wordt breed gekeken (wat is de maatschappelijke waarde?).

Het beoordelen/waarderen van:

De inschrijvingssom.

De inschrijvingssom is meetbaar en drukt zich uit in euro's.

Prestatiecriteria.

Het prestatie criterium is direct meetbaar. Rijkswaterstaat monetariseert de prestatiewaarde op basis van prestatie-eenheid en daarbij behorend prestatie-eenheidwaarde. Aan de hand van de aangeboden prestatie-eenheid wordt de monetaire waarde direct zichtbaar. De monetaire waarde kan worden herleid uit kentallen (zoals bijvoorbeeld bij voertuig verliesuren) en/of o.b.v. een raming.

Echter geeft de kwantitatieve uitkomst van een meting een gering inzicht in de wenselijkheid van de aangeboden oplossing. Bijvoorbeeld: Twee aanbiedingen hebben een gelijk aantal voertuigverliesuren, een aanbieder sluit de betreffende weg vier dagen geheel af terwijl de andere aanbieder de weg enkel in nacht- en weekenduren zal afsluiten. In dergelijke gevallen kan een prestatie criterium ook een kwalitatief karakter hebben en zal WTP ook een rol spelen.

Kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria zijn niet direct meetbare criteria. Rijkswaterstaat beoordeelt deze criteria absoluut, ofwel direct, op een puntenschaal van 2-10. Om meetbaarheid te bevorderen wordt bij Rijkswaterstaat veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de decompositie van de criteria. Daarvoor hanteert Rijkswaterstaat een EMVI-decompositietabel.

Hierin ontleedt Rijkswaterstaat haar aanbestedingsdoelstellingen tot criteria, subcriteria en aandachtspunten. Deze systematiek helpt om de kwaliteitscriteria steeds op dezelfde wijze in alle fasen van de aanbesteding, dus ook beoordeling en uitvoering uit te kunnen leggen. Vandaar dat het in het eerste stadium van het EMVI-vormingsproces heel belangrijk is de doelstellingen t.b.v. kwaliteitscriteria helder te formuleren. Deze vormen samen met vakmanschap de basis voor een deugdelijke beoordeling.

De beoordeling wordt vastgesteld volgens schoolse methode in cijfers waaraan bedragen zijn gekoppeld. Op deze manier resulteert de beoordeling in een monetaire waarde. Voor de aanbesteding is bij alle gegadigden bekend welke maximale fictieve vermindering zij kunnen vergaren. De maximale hoogte van deze waarde wordt door het projectteam in overleg met de OG', voordat de markt wordt benaderd in het inkoopplan vastgelegd.

De aangeboden kwantiteit.

Mevr. Ramaker-Sinkowska redeneert dat de waardebepaling van het kwantiteitscriterium mede bepaald kan worden door de prestatie-indicatoren die bijvoorbeeld de functionaliteit van het systeem waarin een kavel zich bevindt, bepalen. Indien een kavel in slechte staat verkeert is het noodzakelijk het betreffende kavel onderdeel uit te laten maken van het project, omdat dit anders ten koste gaat van de functionaliteit van het gehele systeem. Het betreffende kavel heeft zogezegd een hoge prioriteit en is dus t.o.v. in goede staat verkerende kavels meer waard.

Ook is de ordening van de kavelstructuur een factor die meeweegt in de waardebepaling. Zo kan het zijn dat een versnipperde kavelstructuur consequenties heeft in bijvoorbeeld projectbeheersing en raakvlakmanagement tijdens de uitvoerings- en/of onderhoudsfase.

Omdat het aantal aangeboden kavels meetbaar is ziet Mevr. Ramaker-Sinkowska dit als een prestatiecriterium. Echter omdat prioriteit en kavelstructurering ook aan de orde zijn, kan dit net als het eerder aangehaalde voertuigverliesuren criterium een deels kwalitatief criterium zijn.

Samengevat

- **Scoren:** altijd absoluut. Bij relatief beoordelen is onderbouwen van de beoordeling zonder aanbidding specifieke informatie van concurrenten te bespreken haast onmogelijk.
- **Monetariseren:** ·Verbeterd communicatie, Stimuleert aanbieders om na te denken over de(prioritering van) doelstellingen en criteria, ·creëert sturend vermogen, geeft aanbieders handvatten in het opstellen van aanbidding en is transparant bij beoordeling.
- **Fictieve Korting:** Wordt in theorie per criterium gebaseerd op kosten(wat kost het de aanbieder) en baten (maatschappelijke waarde). In praktijk wil RWS sturen op Prestatie/kwaliteit en bedraagt de totale fictieve korting vaak 30-40% van de bedrijfseconomische raming. De fictieve korting wordt dus niet enkel gebaseerd op kosten en baten maar (grotendeels) o.b.v. de gewenste mate van sturing/inkoopprikkel.
- **Beoordelen van kwantiteit:** Meetbaar in aantal aangeboden kavels. Waarde van kwantiteit is afhankelijk van de functionaliteit v/h systeem en de geografische verspreiding van kavels m.b.t. projectbeheersing, raakvlakmanagement tijdens de realisatie en beheer en onderhoud.

F.3 Dhr. D. Japink (03-12-2014)

Scoren, relatief of absoluut?

Rijkswaterstaat beoordeelt sinds een aantal jaar absoluut. Een belangrijke reden om niet relatief te beoordelen is dat een klein verschil op één criteria een (te) grote werking heeft op de eindbeoordeling. Dit speelt met name bij een lage hoeveelheid inschrijvers. Anders gezegd, relatief beoordelen vergroot de verschillen terwijl bij absoluut beoordelen een nuance kan worden aangebracht in de hoogte van het beoordelingscijfer.

Dhr. Japink benoemt dat onderling vergelijken wel als hulpmiddel wordt toegepast in het beoordelen om dezelfde redenen die staan beschreven in hst. 12.6 van de EMVI-Handleiding van 2011. Omdat kwaliteit enkel op subjectieve wijze te beoordelen is, zijn meerdere deskundige beoordelaars een vereiste. Een groot aantal subjectieve beoordelingen vormen samen een geobjectiveerd oordeel. De aan het betreffende kwaliteitscriterium gekoppelde doelstellingen vormen een uitgangspunt bij het beoordelen van de aanbiedingen.

Monetarisatie, nuttig of noodzakelijk?

Dhr. Japink is ervaren met het gunnen op waarde. Daarbij is het noodzakelijk om alles te monetariseren. Voor zowel Prestatie als kwaliteit geeft dhr. Japink aan dat buiten het gunnen op waarde om monetarisatie niet noodzakelijk is. Hij vindt het wel logisch aangezien de inschrijvingssom vanzelfsprekend een monetaire waarde betreft. Hij meent daarbij dat je bij het uitdrukken van de inschrijvingssom in punten op een aantal bezwaren stuit.

- Inschrijvingssommen worden vaak op de eurocent nauwkeurig ingediend. Bij het omzetten van dergelijke nauwkeurig waarden naar een puntenschaal zal er een zekere afronding plaatsvinden. Deze afronding zal leiden tot strategisch gekozen inschrijvingssommen en kunnen prijsopdrijvend werken.

Voorbeeld: een aanbieder weet dat zijn initiële inschrijvingssom van 23,9 miljoen bij een schaal van 2-10 wordt afgerond op een 8. Als bijvoorbeeld een inschrijvingssom van 24,1 miljoen ook zal worden afgerond op diezelfde 8 dan verhoogt hij zijn inschrijvingssom vanzelfsprekend met 2 euro ton omdat dit geen effect zal hebben op zijn EMVI-score.

- De inschrijvingssommen zijn vaak een verrassing voor Rijkswaterstaat. M.a.w. er is vaak een verschil tussen de raming van Rijkswaterstaat en de uiteindelijke inschrijvingssommen. Het bereik van de schaalverdeling die RWS op voorhand vaststelt o.b.v. haar raming kan daarbij mogelijk niet correct zijn in het geval van verrassende inschrijvingssommen.

Dhr. Japink meent dat het monetariseren de verdere uitwerking van de EMVI-procedures minder complex maakt. Het omrekenen van kwaliteit en prestatie naar fictieve kortingen zijn inmiddels bekende en geaccepteerde methoden. Het inpassen van verschillende beoordelingsschalen en weegfactoren zal de gunningsprocedure onnodig complex maken.

Het meest concrete nut van monetariseren van de beoordeling betreft het uitgangspunt voor een boeteclausule. Zo wordt de behaalde fictieve korting, doorgaans vermenigvuldigd met een factor 1,5, als boete aan de aanbieder worden opgelegd bij het niet realiseren van de aangeboden prestatie/kwaliteit.

Totstandkoming van de fictieve korting

Op basis van kentallen of een raming kan RWS ramen wat het de aanbieder kost om een bepaalde prestatie te leveren. Hiermee kan worden vastgesteld wat de minimale fictieve korting dient te zijn. Een aanbieder zal namelijk geen extra prestatie aanbieden die hij niet volledig terug kan verdienen.

Omdat de waarde van kwaliteit of een prestatie niet enkel afhankelijk is van de kosten wordt de fictieve korting voor een groot deel bepaald o.b.v. WTP. Rijkswaterstaat stelt de totale fictieve korting vaak vast als een percentage van de bedrijfseconomische raming (min. 20%).

Het beoordelen/waarderen van:

De inschrijvingssom.

De inschrijvingssom is meetbaar en hoeft niet verder beoordeeld te worden. De inschrijvingssom kan wel worden vertaald naar een puntensysteem echter kleven hier twee nadelen aan die hiervoor al zijn toegelicht.

Prestatiecriteria.

Een prestatie criterium is meetbaar op de criterium-eigen eenheidsschaal. Om appels met peren te kunnen vergelijken worden deze waarden gemonetariseerd. Bij prestatiecriteria kan de monetaire waarde worden vastgesteld o.b.v. kentallen of een raming. Zo zijn er voor voertuigverliesuren kentallen beschikbaar.

Kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria zijn per definitie niet meetbaar. Beoordelen en scoren op een ordinale schaal is daarom gebruikelijk. In sommige gevallen kan net als bij een prestatie criterium de fictieve korting deels worden vastgesteld o.b.v. kentallen of raming(bv. Communicatieplan +website=2fte). De kosten voor het leveren van een bepaalde kwaliteit zijn wederom bepalend voor de minimale fictieve korting. Nogmaals, een aanbieder gaat geen extra kwaliteit aanbieden als hij die niet volledig terug kan verdienen.

Omdat de doelstellingen achter een kwaliteitscriteria vaak gerelateerd zijn aan het imago van Rijkswaterstaat en de relatie met haar afnemers (de maatschappij) wordt ook de waarde van kwaliteit grotendeels bepaald o.b.v. eagerness to get/WTP.

De aangeboden kwantiteit.

Kwantiteit is een meetbaar criterium, Echter is het belangrijk in ogenschouw te nemen het vanuit verschillende perspectieven wenselijk is sturing te kunnen geven aan de volgorde waarin aanbieders de verschillende kavels kunnen opnemen in hun aanbieding(de aanbiedingsvolgorde). Dit heeft volgens dhr. Japink te maken met de volgende twee aspecten:

- Bepaalde kavels binnen een contract kunnen een hogere prioriteit hebben door bijvoorbeeld de huidige staat van onderhoud.
- De relatie tussen de aangeboden kavels. Om verschillende redenen kan het wenselijk zijn om bijvoorbeeld een aaneengesloten kavelstructuur te verwerven(het voorkomen van versnippering).

Samengevat

- **Scoren:** altijd absoluut, vergelijken is een noodzakelijk hulpmiddel.
- **Monetarisatie:** algemeen bekend en geaccepteerd voor het waarderen van prestatie en kwaliteit. Het gebruik van puntenmodellen zal de gunningsprocedure onnodig complex maken.
- **Fictieve korting:** moet hoger zijn dan de kosten van de aanbieder om aanbieders te motiveren om te 'investeren' in die prestatie/kwaliteit en wordt in de praktijk aangevuld met WTP zodat de totaal haalbare fictieve korting circa 40% van de bedrijfseconomisch raming bedraagt. Dient als uitgangspunt voor de boete bij het niet volbrengen van de aangeboden kwantiteit/prestatie.
- **Beoordelen kwantiteit:** De waarde van kwantiteit is afhankelijk van prioriteit en relatie tussen kavels. Hierbij kan RWS afwegen om een aanbiedingsvolgorde vast te leggen.

F.4 Dhr. H. Veldt (05-12-2014)

Scoren, relatief of absoluut?

Rijkswaterstaat beoordeelt sinds een aantal jaren enkel absoluut. Vergelijken wordt wel gebruikt als hulpmiddel. De onderbouwing van de beoordeling is echter altijd absoluut en beschrijft enkel de goede en slechte aspecten van de betreffende aanbidding. De aanbiddingen worden in principe dus beoordeeld op hun eigen prestatie/kwaliteit.

Monetarisatie, nuttig of noodzakelijk?

De reden achter het feit dat Rijkswaterstaat prestatie en kwaliteit monetariseert is om een vergelijking te kunnen maken. Als prijs, prestatie en kwaliteit allen in verschillende eenheden worden beoordeeld/gemeten kan er geen vergelijking worden opgesteld. Aangezien de inschrijvingsom al in euro's is ligt het voor de hand om de andere criteria te monetariseren.

Daarbij zijn monetaire waarden eenduidig en begrijpelijk wat ten goede komt aan de interne- en externe communicatie. De hoogte van de fictieve korting geeft aanbidders een concreet inzicht in wat RWS belangrijk vindt. Tevens dient de toegekende fictieve korting vaak als uitgangspunt voor de boete wanneer de aangeboden prestatie/kwaliteit niet wordt behaald. De verhouding tussen de fictieve korting en de toegepaste boete is onderwerp van discussie.

Dhr. Veldt meent dat het monetariseren in feite gelijk is aan het toekennen van punten, elke euro is bij wijze van spreken één punt. Bij zowel monetariseren als het toepassen van punten blijft het moeilijk om vast te stellen hoeveel euro's of punten een bepaalde prestatie of kwaliteit waard is. Met andere woorden, punten of euro's maakt geen verschil, in beide gevallen speelt dezelfde problematiek.

Totstandkoming van de fictieve korting

In theorie calculeert Rijkswaterstaat de fictieve korting als een waarde die ligt tussen de kosten(wat kost het de aanbieder om een bepaalde kwaliteit/prestatie te leveren) en de baten(wat is de maatschappelijke meerwaarde van een bepaalde kwaliteit/prestatie?).

Rijkswaterstaat wil dat fictieve korting voor prestatie/kwaliteit minimaal 20% van de bedrijfseconomisch raming betreft. De totale fictieve korting wordt o.b.v. het gesimuleerde effect in de gunning en gevoel verdeeld over de verschillende gunningscriteria. De hoogte van de fictieve kortingen worden afgeleid van de gewenste sturing en worden niet primair vastgesteld op basis van kosten en baten.

Het beoordelen/waarderen van:

De inschrijvingssom

Prijs kan worden beschouwd als een directe monetaire waarde. De prijs kan worden vertaald naar puntensysteem. Wanneer 1 punt gelijk is aan 1 euro levert dit geen problemen op. Wanneer elk punt gelijk is aan bijvoorbeeld €10.000 of €100.000 moeten de inschrijvingssommen (die vaak zelfs tot op de eurocent exact zijn uitgewerkt) afgerond worden op relatief grote, ronde getallen. Toekennen van punten o.b.v. een relatieve beoordeling is ook niet wenselijk omdat hiermee de werkelijke verschillen tussen de inschrijvingssommen niet inzichtelijk blijven.

Prestatiecriteria

Prestatie kan altijd worden gemeten. De fictieve korting wordt bepaald door: de kosten (wat kost het de aanbieder om een bepaalde kwaliteit/prestatie te leveren) en de baten(wat is de meerwaarde van een bepaalde kwaliteit/prestatie?) Voor meerwaarde spelen zaken als maatschappelijk belang en het imago van RWS een rol. De monetaire waarde van dergelijke abstracte aspecten worden bepaald o.b.v. WTP.

Kwaliteitscriteria

Kwaliteit wordt altijd absoluut beoordeeld, maar vergelijken wordt wel gebruikt als hulpmiddel. De onderbouwing wordt uiteindelijk wel altijd gebaseerd op de kwaliteit van de betreffende inschrijving. De absolute beoordeling kan worden gemonetariseerd (bv. een 10 is maximale fictieve korting en een 6 is geen fictieve korting). De hoogte van de fictieve korting kan wederom worden afgeleid van de kosten en de baten. Ook de kwaliteit kan worden uitgedrukt op een puntenschaal maar dit zal het wegen onnodig ingewikkeld maken aangezien de inschrijvingssom al in euro's is.

De aangeboden kwantiteit

Het aantal aangeboden kavels is een meetbaar. Indien er een fictieve korting of puntensysteem aan kwantiteit zal moeten worden gekoppeld zal de waarde van een kavel net als bij prestatie en kwaliteit gebaseerd kunnen worden op kosten en baten. Daarnaast spelen zaken zoals prioriteit (afhankelijk van huidige staat van onderhoud) en de relatie met andere kavels (in functionaliteit en locatie).

Voorbeeld: Bij het verdiepen van een doodlopend kanaal is het logisch dat het verdiepen van kavels aan het begin van het kanaal meer waardevol is dan het verdiepen van kavels achterin het kanaal. Een niet verdiept deel aan het begin van het kanaal creëert namelijk een bottleneck wat afbreuk doet aan de functionaliteit van het gehele systeem. Een niet verdiept kavel achterin het kanaal heeft echter alleen invloed op de functionaliteit van dat betreffende kavel.

Samengevat

- **Scoren:** absoluut, vergelijken is een noodzakelijk hulpmiddel.
- **Monetarisatie:** logisch gevolg van monetaire karakter van de inschrijvingssom. Geeft tevens inzicht in de sturing op gunningscriteria en communiceert makkelijk.
- **Fictieve korting:** als uitgangspunt voor boete bij het niet leveren van aangeboden kwaliteit/prestatie. In theorie o.b.v. kosten en baten, in praktijk o.b.v. effect in de aanbesteding/gewenste sturing.
- **Beoordelen kwantiteit:** De waarde van kwaliteit is afhankelijk van prioriteit van kavels en de relatie van de kavels m.b.t. tot de functionaliteit van het systeem.

F.5 Dhr. N. Landsman (27-01-2015)

EMVI-weegmodel

Dhr. Landsman stelt dat inkopers (en aanbieders) ten opzichte van een puntenscore meer feeling hebben met een monetaire waardering. Het uitdrukken van meerwaarde in euro's geeft een direct inzicht in de waardering. De waarde van een som geld is immers eenduidig terwijl een meerwaarde van 1 punt nietszeggend is zonder aanvullende informatie over bijv. beoordelingsschalen en weegfactoren. Het wegen van enkel monetaire waarden stelt inkopers en aanbieders zodoende in staat de werking van het weegmodel beter/snel te doorgronden. Dit maakt het beoordelings- en weegproces transparanter en geeft aanbieders handvatten in het opstellen van hun aanbidding.

Tevens benoemt dhr. Landsman dat het toepassen van het monetaire GOW een logisch gevolg is van het monetaire karakter van de inschrijvingssom. Waarom zou je immers de inschrijvingssom uitdrukken in punten als de mogelijkheid bestaat deze mee te wegen in zijn eigen eenheid. Hierbij stelt hij dat het eenvoudiger is om meerwaarde uit te drukken in een monetaire waarde dan het uitdrukken van de inschrijvingssom én de meerwaarde in een puntenscore. Bij toepassing van inschrijfprefond betreft de prefondprijs ook een monetaire waarde.

Scope-opbouw

Door middel van het toekennen van een hoge waardering/fictieve korting aan bepaalde werkpakketten kan Rijkswaterstaat sturen in de richting van de door haar gewenste scope-opbouw. Hierdoor zal een aanbieder die niet de gewenste scope-opbouw aanbiedt een relatief lage EMVI-score behalen en zodoende waarschijnlijk niet als economisch meest voordelige inschrijver worden geselecteerd.

Dhr. Landsman stelt dat het beter is om de scope-opbouw op te leggen. Hierdoor zal er per definitie worden voldaan aan de wensen van RWS/de beheerder ten aanzien van de scope-opbouw. Tevens wordt de gunningsprocedure aanzienlijk minder complex omdat de aanbiedingen onderling vergelijkbaar zijn qua scope-opbouw en zodoende ook niet op dat aspect beoordeeld hoeven te worden.

Wanneer de scope-opbouw niet door Rijkswaterstaat wordt opgelegd laat RWS in feite marktpartijen bepalen welke werkpakketten wel of niet worden uitgevoerd. Dhr. Landsman stelt dat Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de infrastructuur en deze keuze niet aan marktpartijen zou moeten overlaten. Daarbij lijkt het dhr. Landsman onwaarschijnlijk dat de beheerder (doorgaans RWS) geen eisen stelt aan de prioritering van werkpakketten.

Compensatie

Een hoge prijs kan worden gerechtvaardigd door een relatief hoge kwaliteit en/of grote scope-omvang. Wegens het ontoereikende budget is het waarschijnlijk dat aanbieders een trade-off moeten maken tussen kwaliteit en scope-omvang. Om te voorkomen dat er aanbiedingen worden ingediend met een grote scope maar met ondermaatse kwaliteit kan volgens dhr. Landsman een knock-out criterium wordt gehanteerd.

Tot slot spreekt dhr. Landsman zijn twijfels uit over het onderscheidend vermogen in een omgekeerde aanbesteding. Hij voorziet dat de scope-omvang te zwaar zal worden meegewogen. Hij verwacht dat hierdoor het niet aanbieden van de volledige scope in de praktijk niet kan worden gecompenseerd door het aanbieden van een hogere kwaliteit. Als dit zo zal zijn dan meent hij dat omgekeerd aanbesteden zal leiden tot gunnen op laagste prijs. Hij stelt dat het beoogde weegmodel middels simulaties getoetst dient te worden op het onderscheidend vermogen.

Samengevat

- Het monetariseren van meerwaarde biedt voordelen en past binnen/is gelijk aan het RWS beleid. Het gunnen op waarde weegmodel verdient derhalve de voorkeur.
- De scope-opbouw dient RWS zelf te bepalen en op te leggen aan de inschrijvers.
- Met een knock-out criterium voorkomt RWS aanbiedingen met een ondermaatse kwaliteit.
- Aanbieders moeten zich kunnen onderscheiden op kwaliteit. Ofwel, de aanbieder dient de mogelijkheid te hebben een minder omvangrijke scope te compenseren met een hoge score op de kwaliteitscriteria.

F.6 Dhr. W. Bossink (10-02-2014)

EMVI-weegmodel

Een aanbieder optimaliseert zijn aanbieding op basis van zijn kostencalculatie. (Hoeveel kost het de aanbieder om meerwaarde toe te voegen en hoe beïnvloedt dit zijn EMVI-score). Bij het toepassen van EMVI-weegmodellen waarbij de EMVI-score volledig of gedeeltelijk op puntenscores wordt gebaseerd dient de aannemer altijd een rekenslag te maken tussen puntenscores en monetaire waarden.

Een weegmodel o.b.v. uitsluitend monetaire waarden vereist deze extra rekenstap niet. Een aanbieder kan in één oogopslag zien hoe het toevoegen van meerwaarde en de daaraan gelieerde kostenverhoging en fictieve korting doorwerkt in zijn EMVI-score. Dhr. Bossink stelt derhalve dat GOW ten opzichte van het puntenmodel en het P/K-model transparanter is.

Daarnaast geeft dhr. Bossink aan dat GOW door RWS al negen jaar wordt toegepast op het aanbesteden van werken. GOW heeft in die tijd zijn toepasbaarheid bewezen en zowel RWS als haar opdrachtnemers zijn vertrouwd met de werkwijze. Hij ziet dan ook geen aanleiding om te kiezen voor een ander weegmodel dan GOW.

Scope-opbouw

Of de scope-opbouw door RWS moet worden vastgelegd hangt volgens dhr. Bossink af van de prioritering van de werkpakketten. Hij stelt dat indien werkpakketten voor RWS een gelijke prioritering hebben en ook de stakeholders geen voorkeur hebben welke pakketten eerst uitgevoerd moeten worden, RWS de scope-opbouw door aanbieders kan laten invullen.

In alle redelijkheid is de kans dat alle werkpakketten dezelfde prioritering hebben miniem. Rijkswaterstaat als opdrachtgever/beheerder en stakeholders hebben doorgaans een meest wenselijke scope-opbouw voor ogen. Het lijkt dhr. Bossink dan ook logisch om de scope-opbouw vast te leggen. Hij stelt daarbij dat eventueel ook mogelijk is een combinatie te maken door aanbieders een opgelegde scope-opbouw, als ze die volledig aangeboden hebben, nog aan te laten vullen met vrij te kiezen werkpakketten uit een 'rest categorie' van gelijk geprioriteerde werkpakketten.

Compensatie tussen criteria

De aanbieders wegen af of het toevoegen van meerwaarde een positief effect zal hebben op hun EMVI-score. Hierbij waarbij geldt:

- De meest overgewaardeerde criteria worden door aanbieders als eerste opgenomen in de aanbieding.
- Ondergewaardeerde criteria worden niet opgenomen in de aanbieding.

Dhr. Bossink stelt dat het uiterst belangrijk is om de 'juiste' fictieve korting te kiezen om te voorkomen dat aanbieders enkel op de overgewaardeerde criteria inschrijven. Wanneer de fictieve kortingen(en malussen) 'juist' gekozen zijn is het weegmodel zelfregulerend en wordt altijd de meest wenselijke aanbidding als EMVI aangewezen.

Het inpassen van een knock-out criterium is geen oplossing voor 'verkeerd' gekozen waarderingen. Een knock-out is enkel bedoelt als noodoplossing in het geval het ondermaats presteren op een bepaald criterium een onacceptabel projectrisico oplevert.

Samengevat

- Het waarden in puntenscores vereist een extra rekenslag en maakt de gunningsprocedure onnodig complex. Het waarden en wegen in uitsluitend monetaire waarden maakt de gunningsprocedure transparanter. GOW verdient zodoende de voorkeur mede omdat dit al is opgenomen in het aanbestedingsbeleid van RWS en naar tevredenheid werkt.
- De scope-opbouw kan open worden gelaten bij gelijke prioritering van werkpakketten. Werkpakketten zullen doorgaans echter geen gelijke prioritering hebben bij RWS en stakeholders. Het opleggen van een prioritering is derhalve een logische keuze.
- Het GOW weegmodel selecteert de meest wenselijke aanbidding als EMVI indien de hoogte van de fictieve kortingen/malussen 'juist' zijn. De knock-out regel is een noodoplossing ter voorkoming van onacceptabele risico's t.g.v. een ondermaatse prestatie/kwaliteit.