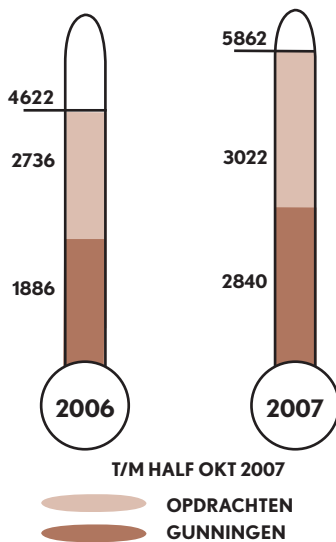


# TENDER 7

## N I E U W S B R I E F

### TENDER THERMOMETER

IN NEDERLAND GEPUBLICEEERDE  
EUROPESE AANBESTEDINGEN



Bron: TenderPlus Aanbestedingsinformatie,  
www.tenderplus.nl

Het doel van dit artikel is om op deze risico's te wijzen en aan te geven hoe het anders kan.

### Gunningsystemen en het aanbestedingsrecht

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn vrij summier als het gaat om gunningsystemen en geven een aanbesteder relatief veel vrijheid. Voorgeschreven is dat de wegingsfactoren in de aanbestedingsdocumenten bekend moet worden gemaakt, maar uit de richtlijn blijkt niet dat de achterliggende systematiek moet worden gepubliceerd. Terwijl die minstens even belangrijk is. Jurisprudentie biedt meer houvast. Zo stelt het HJEG in het arrest van de zaak *Succhi di Frutta*<sup>1</sup> dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningprocedure in het aanbestedingsbericht of in het bestek op een duidelijke, precieze en onduidelzinnige wijze dienen te worden geformuleerd, zodat alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier interpreteren. Dat ook Nederlandse rechters

IN DIT NUMMER:

- 1 De risico's van gunningsystemen 3 **GEZIEN?!** 4 Strategisch aanbesteden: kans of risico 6 **DE ZAAK:** Overheidsopdracht of dienstenconcessie?  
8 **GUNNINGEN IN NEDERLAND**

## De risico's van gunningsystemen

### Maak van de beste inschrijver geen verliezer

**Bij het beoordelen van offertes in een aanbestedingsprocedure kan een aantal ongewenste effecten optreden. Deze komen voort uit een verkeerd gekozen gunningssystematiek en kunnen verstrekende gevolgen hebben. Een aanbesteder loopt het risico een opdracht niet aan de beste partij te gunnen, maar aan de partij die het meeste geluk heeft of het beste heeft weten in te spelen op de gunningssystematiek.**

voor deze lijn kiezen, blijkt uit een uitspraak van de voorzieningenrechter te Den Haag.<sup>2</sup> Hier heeft de rechter gesteld dat een aanbestedende dienst subelementen en scoremethodieken die hij voornemens is te hanteren in ieder geval kenbaar dient te maken indien deze wijziging brengen in de in het bestek vastgelegde criteria of indien deze elementen bevatten die de voorbereiding van de offertes hadden kunnen beïnvloeden. Vooral dat laatste is hier van belang.

### Gevolgen van een ondoordachte systematiek

Een aanbesteder kan dus maar beter zijn gunningssystematiek publiceren, om geen aanbestedingsrechtelijke risico's te lopen. Echter, het uitsluitend publiceren van een systematiek is onvoldoende. Er kan bij het kiezen van de systematiek nog veel misgaan en wel op de volgende onderdelen:

- het verband tussen score en gewichten;
- interpoleren van scores;
- relatieve scores.

Om te illustreren dat het om een serieus probleem gaat, is per onderwerp een voorbeeld opgenomen.

**Het verband tussen scores en gewichten**  
Ieder criterium dat beoordeeld wordt, krijgt een gewicht toegekend. Met dit gewicht wordt het belang van een criterium aangeduid. Het meest belangrijke criterium krijgt het zwaarste gewicht en wordt daarmee geacht van doorslaggevend belang te zijn. Maar dat laatste niet altijd het geval is, moge blijken uit het volgende voorbeeld. Stel dat er bij de aanbesteding twee gunningscriteria zijn geformuleerd, namelijk prijs en levertijd. Prijs wordt vier keer zo belangrijk geacht als levertijd en krijgt een gewicht van 0,8 en levertijd een gewicht van 0,2. Op prijs zijn dus 80 punten te behalen en op levertijd 20. Tabel 1 laat de twee ingediende offertes zien.

Tabel 1

Per auto	Prijs	Levertijd
Offerte 1	€ 18.000	10 weken
Offerte 2	€ 13.000	16 weken

Tabel 2

Per auto	Prijs	Levertijd	Prijs punten	Levertijd punten	Totaal punten
Offerte 1	€ 18.000	10 weken	62	10	72
Offerte 2	€ 13.000	16 weken	67	4	71

De offertes hebben ieder hun sterke punt en zijn daarop ruwweg 1/3 beter dan de concurrerende offerte. Verwacht mag dan ook worden dat de prijs (die vier keer zo zwaar telt) doorslaggevend is. Nu krijgen de aanbiedingen een score (die aangeeft hoe ze presteren per criterium) als volgt:

- Voor de prijs worden 80 punten toegekend bij een aanbieding van € 0 en nul punten bij € 80.000;
- Voor de levertijd worden 20 punten toegekend bij 0 weken levertijd en nul punten bij 20 weken.

Tabel 2 laat twee offertes zien, met de toegekende scores.

Nu blijkt toch de duurdere offerte 1 te gaan winnen. Het spreekt voor zich dat de situatie niet is zoals vooraf was gedacht en waarschijnlijk ongewenst is. Immers, als prijs voor 0,8 meetelt, was waarschijnlijk het doel dat dit criterium het belangrijkste en daarmee van doorslaggevend belang is. Wees er daarom van bewust dat het werkelijke belang van een criterium wordt bepaald door gewicht én score, niet door gewicht alleen.

### Interpoleren van scores

Het omzetten van een beoordeling in een score is minder eenvoudig dan het op het eerste gezicht lijkt. Wanneer wordt een minimum- of maximumscore toegekend? Dit is vaak lastig te bepalen, maar nog wel te doen. Een aanbestede moet daarnaast vaak ook nog een systematiek opzetten voor als er tussen minimum en maximum wordt gescoord. Dat heet interpoleren en hier zijn verschillende methoden voor. Elke aanbestede is vrij in de te kiezen methoden, van belang is dat de methode aansluit op de vooraf geformuleerde doelstellingen. Het volgende rekenvoorbeeld laat zien dat dit niet altijd het geval zal zijn.

Stel dat er drie offertes zijn ontvangen:

- Offerte 1: Prijs = € 4.000, kwaliteit = 60 punten;
- Offerte 2: Prijs = € 4.500, kwaliteit = 70 punten;
- Offerte 3: Prijs = € 4.600, kwaliteit = 71,5 punten.

Prijs en kwaliteit wegen allebei voor 50% mee. Bij een prijs van 3.800 worden 100 punten toegekend, bij een prijs van 7.600 50 punten. Twee

mogelijkheden om de prijs te berekenen indien deze tussen de 3.800 en 7.600 is:

- Methode 1: Aantal punten =  $150 - 50 * (\text{prijs}/3.800)$ ;
- Methode 2: Aantal punten =  $100 * (3.800/\text{prijs})$ .

Methode 1:

Offerte	Score op prijs	Score op kwaliteit	Totaal score	Positie
A	97,4	60	157,4	3
B	90,8	70	160,8	2
C	89,6	71,5	161,1	1

Methode 2:

Offerte	Score op prijs	Score op kwaliteit	Totaal score	Positie
A	95	60	155,0	1
B	84,4	70	154,4	2
C	82,6	71,5	154,1	3

Het toepassen van een andere methodiek voor interpoleren leidt tot een andere winnaar. Vooraf dient derhalve te worden bepaald welke methodiek het beste aansluit bij de eigenlijke doelstellingen van de aanbestedende dienst.

### Relatieve scores

Bij het beoordelen van offertes wordt in de praktijk veelvuldig gebruik gemaakt van relatieve scores. Dit houdt in dat vooraf geen referentiepunt wordt vastgesteld. Men wacht af tot de offertes zijn binnengekomen en stelt vervolgens vast dat de beste offerte op een bepaald criterium de hoogste score krijgt. De scores van de andere offertes worden vervolgens gerelateerd aan de beste offerte. De mogelijke effecten worden wederom toegelicht aan de hand van een voorbeeld.

Stel dat er vier offertes zijn ontvangen:

- Offerte A: Prijs = € 100, kwaliteit = 13 punten;
- Offerte B: Prijs = € 150, kwaliteit = 37 punten;
- Offerte C: Prijs = € 160, kwaliteit = 41 punten;
- Offerte D: Prijs = € 170, kwaliteit = 45 punten.

De score op het aspect prijs wordt berekend met de formule: Aantal punten =  $100 - (50 * (\text{prijs}/\text{laagste prijs}))$ . Maximale score op kwaliteit is 50 punten. Prijs en kwaliteit (tabel 3) wegen allebei 50%.

(prijs/laagste prijs)). Maximale score op kwaliteit is 50 punten. Prijs en kwaliteit (tabel 3) wegen allebei 50%.

Tabel 3

	Score op prijs	Score op kwaliteit	Eindscore
Offerte A	50	13	63
Offerte B	25	37	62
Offerte C	20	41	61
Offerte D	15	45	60

Offerte A heeft de beste prijs en scoort dus 50 punten. De andere offertes scoren minder punten. Wat nu als offerte A niet meedoet, hetzij als gevolg van een rechterlijke toets, hetzij omdat de aanbieder van offerte A zich om moverende reden terug trekt uit de aanbesteding? Is dan de nummer twee (offerte B in dit geval) automatisch de winnaar?

Tabel 4

	Score op prijs	Score op kwaliteit	Eindscore
Offerte B	50	37	87
Offerte C	46,7	41	87,7
Offerte D	43,3	45	88,3

Het gevolg is dat (tabel 4) offerte B nu het goedkoopst is en het referentiepunt bij het bepalen van de score op prijs. Maar B is niet de winnaar bij het uitvallen van A. Offerte D (nummer laatst als A mee doet!) komt nu als winnaar uit de bus. Offerte B wordt nu zelfs laatstel Dit verschijnsel is door Chen de rangordeparadox genoemd.<sup>3</sup> Naast de rangordeparadox kan een ander probleem ontstaan waardoor deze systematiek tot ongewenste resultaten kan leiden en zelfs de juridische toets der kritiek niet kan doorstaan. Dit blijkt uit een uitspraak van de rechtbank van Groningen.<sup>4</sup> De gemeente Groningen heeft een aanbesteding uitgevoerd, waarbij prijs relatief werd beoordeeld. Eén van de inschrijvers bood op een onderdeel een prijs van € 0,-. Hierdoor werd de gunningssystematiek waardeloos (een noemer van 0 is immers niet mogelijk). De rechtbank oordeelde dat 'in de gegeven rekenkundige opzet van het bestek (aanbestedingsdocument) inschrijving op dat onderdeel met € 0,- niet mogelijk is'. De gemeente werd verboden over te gaan tot de voorgenomen gunning.

## Conclusie

Gunning is moeilijker dan het lijkt en een verkeerd systeem kan tot de verkeerde winnaar leiden. Dat is een serieus probleem, zowel vanuit het perspectief van het aanbestedingsrecht als

vanuit inkooperspectief. Ongewenste effecten kunnen worden voorkomen door de volgende spelregels toe te passen:

- Leg niet alleen gewichten vast, maar ook de scoremethodiek en bepaal vooraf met behulp van een scenarioanalyse of het beoogde effect wordt bereikt.
- Hanteer een vaste formule voor interpoleren als onderdeel van de scoremethodiek en

stel vooraf vast of het gewenste effect wordt bereikt.

- Gebruik nooit relatieve scores, maar werk met een vooraf vastgestelde norm (in geval van het criterium prijs bijvoorbeeld met een budget, begrotingen of de huidige kosten). Dat de beste moet winnen!

**drs. Rinke Meijer en prof. dr. Jan Telgen**

**De auteurs zijn respectievelijk als consultant en**

**partner werkzaam bij advies- en onderzoeksbureau Significant ([www.significant.nl](http://www.significant.nl)). Prof. dr. Telgen is daarnaast hoogleraar Inkoopmanagement en Besliskunde aan de Universiteit Twente.**

## Noten

- 1 29 april 2004, C-496/99
- 2 27 februari 2006, KG 05/1667
- 3 Tijdschrift Aanbestedingsrecht, 2005, blz. 51 e.v.
- 4 3 augustus 2007, LJN:BB2292

## GEZIEN?!

### Burger wil grip op aanbestedingen overheid

Nederlanders willen bij aanbestedingen meer transparantie, eenvoudiger regels en striktere naleving van die regels door de overheid. Dit blijkt uit een opiniepeiling van Maurice de Hond (Peil.nl) in opdracht van parkeerdienstverlener P1. Het wantrouwen op aanbesteden van overheidsopdrachten blijkt fors te zijn. Liefst 57% van de Nederlanders denkt dat er regelmatig tot vaak een opdracht aan een relatie van een ambtenaar of bestuurder wordt gegeven in plaats van aan de beste partij.

Drie op de vier Nederlanders denken dat de gunning van overheids- en gemeenteopdrachten nog te veel in achterkamertjes afspeelt. Slechts een kwart van de ondervraagden heeft daarentegen vertrouwen in de afwegingen van de gemeenten wanneer het gaat om de keuze of iets wel of niet moet worden aanbesteed.

Ongeveer tachtig procent van de ondervraagden vindt dat de regels voor aanbesteden volledig moeten worden nageleefd. Deze naleving zou volgens hen strenger moeten worden gecontroleerd en gecorrigeerd door een onafhankelijke controledienst. Bijna driekwart (73%) vindt bovendien dat gemeenten die de aanbestedingswet overtreden, streng moeten worden gestraft. Ruim de helft van de ondervraagden – en zelfs 68% van de deelnemende ambtenaren – denkt dat de besparing op inkopen teniet wordt gedaan door de complexe aanbestedingsprocedure. Een ruime meerderheid is dan ook van mening dat aanbestedingsregels sterk moeten worden vereenvoudigd.

Bron: ANP

### FNV wil 'time-out' voor marktwerking

FNV-voorzitter Agnes Jongerius heeft in oktober de opgeroepen tot een 'time-out' in de marktwerking. De belangen van werknemers zijn

volgens haar in het geding. Zo zouden postbodes, buschauffeurs en thuiszorgers nu al veel nadelige gevolgen van marktwerking ondervinden. Jongerius deed haar oproep in Den Haag tijdens een bijeenkomst waar afzonderlijke vakbonden hun gram spuiden over marktwerking. Minister Maria van der Hoeven heeft toegezegd dat er een onderzoek komt naar de gevolgen van marktwerking tot dusver. Daarbij wordt gekeken naar de gevolgen voor de burger als consument en als belastingbetaler. Jongerius mist in dat rijtje de burger als werknemer. De FNV-bonden hebben bezwaar tegen de achterblijvende kwaliteit van diensten van onder meer woningcorporaties, openbaar vervoer en taxi's. Daarnaast schieten arbeidsomstandigheden tekort. De FNV heeft samen met andere Europese vakbonden een handtekeningenactie gehouden om een burgerinitiatief over de marktwerking bij de Europese Commissie aan te vragen.

Bron: Volkskrant

### Slag om de arm voor pps bij project A6/A9

Minister van Verkeer en Waterstaat Eurlings zal 'in de gaten houden' of er genoeg 'noodremmen' komen in de contracten voor de verbreding van de snelwegen tussen Amsterdam en Almere. Het kabinet wil geleidelijk overstappen op pps-projecten. De minister heeft echter nog geen antwoord op de vraag welke contractvorm hij in zijn hoofd heeft voor het nieuwste megaproject. Het kabinet gaat de komende jaren 3,5 miljard euro investeren in nieuw asfalt en wil daarbij zelf de touwtjes in handen houden. 'Wij gaan het doen, met de nadruk op wij', lichte hij na afloop van het kabinetsbesluit toe. De regie blijft volgens de minister in handen van het Rijk en de markt zal 'uiteraard' participeren in de uitvoering.

Bron: Cobouw.nl / Pianoo.nl

### Marktwerking taalcursussen blijft overeind

De Regionale Opleidingen Centra (ROC's) moeten verzekerd worden van voldoende deelnemers aan taalcursussen. Dat heeft een meerderheid van de Tweede Kamer in oktober geëist. De marktwerking voor de cursussen blijft echter overeind. Onlangs werd bekend dat ROC's grote verliezen lijden. Sinds begin dit jaar krijgen ROC's minder kandidaten voor cursussen die mensen moeten helpen inburgeren. Dit zou een gevolg zijn van de problemen ontstaan door de invoering van de marktwerking voor de cursussen. De SP wil daarom dat die marktwerking verdwijnt, maar dat gaat regeringspartijen CDA en PvdA te ver. De problemen zijn namelijk ook te wijten aan gemeenten, die minder cursisten bij de ROC's aanmelden dan zij beloofden. Ook het kabinet wil de marktwerking met betrekking tot de inburgeringscursussen in stand houden.

Bron: Gemeente.nu

### ICT-project levert overheid geld op

De overheid heeft door een samenwerkingproject op het gebied van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) tien tot vijftien miljoen euro bespaard. Dit geld werd 'verdiend' op een totaalbedrag aan uitgaven van 70 miljoen euro. Dat is de opbrengst van het project Europees Aanbesteden Samenwerking ICT (EASI) onder leiding van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het project dat in februari dit jaar is begonnen, is daarmee succesvol afgesloten. Aan het project namen zes ministeries en 31 andere overheidsdiensten deel. De voordelen werden behaald door gezamenlijke Europese aanbesteding van ICT-middelen voor bijvoorbeeld werkplekken, rekencentra en netwerken.

Bron: Financieel-management.nl