Afbeelding met tekst, schoeisel, poster, Lettertype

Automatisch gegenereerde beschrijving

Afbeelding met tekst, Lettertype, schermopname, Afdrukken

Automatisch gegenereerde beschrijving

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘De publieke inkoop een spiegel voorhouden’, een afstudeeronderzoek dat in opdracht van de Rijksinkoopsamenwerking (RIS) is uitgevoerd. Dit is gedaan in het laatste jaar van de studie Facility Management aan de Haagse Hogeschool. Tijdens de afstudeerperiode is onderzoek gedaan naar de mate van relatief beoordeling binnen de publieke inkoop en de wijze waarop dit veranderd kan worden. Het resultaat van dit onderzoek is een adviesrapport.

Tijdens het maken van deze scriptie heb ik van een aantal personen hulp en ondersteuning gekregen die ik graag wil bedanken. Als eerste wil ik mijn docentbegeleider bedanken voor de ondersteuning en het geven van feedback tijdens mijn afstudeerperiode. Ook wil ik mijn bedrijfsbegeleider bedanken, hij heeft mij vanuit de RIS begeleid en veel ondersteuning en feedback gegeven. Daarnaast wil ik ook mijn externe beoordelaar bedanken voor de waardevolle feedback. Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de steun en het nalezen van deze scriptie. Tot slot wil ik de medewerkers van de RIS en andere publieke organisaties bedanken die mij hebben geholpen tot dit resultaat te komen.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Management Samenvatting

Veel hoogleraren en andere deskundigen zijn van mening dat de relatieve beoordeling niet rechtvaardig is, omdat de inschrijvende partijen niet weten waar ze zich precies op moeten richten. Verder kan het gebruik van de beoordelingstechniek in strijd zijn met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling en is er een aanzienlijke mate van willekeur in wie de aanbesteding wint (PIANOo, 2022). Ook laat de relatieve beoordelingstechniek ruimte voor de rangorde paradox. Dit houdt in dat bij het wegvallen of toevoegen van een inschrijver, de volgorde van de eerder beoordeelde inschrijvingen verandert (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020). Deze negatieve effecten zijn sinds 2004 bekend, desondanks wordt deze beoordelingsmethode nog steeds gebruikt in het publieke inkoopproces.

Hierdoor heeft de RIS gekozen om een onderzoek over dit onderwerp op te starten, zodat duidelijk wordt hoeveel de publieke inkoop nog relatief beoordeeld. Om dit te onderzoeken is de volgende hoofdvraag opgesteld:

“In welke mate wordt relatief beoordelen toegepast in de publieke inkoop en op welke wijze kan dit verminderd worden?”

|  |  |
| --- | --- |
|  | Percentage relatief |
| Rijksdiensten | 19% |
| Gemeentes | 35% |
| Provincies | 50% |
| Totaal | **32%** |

Om op deze hoofdvraag antwoord te geven wordt data verzameld over de beoordeling van een aanbesteding. Dit is gedaan aan de hand van deskresearch. Deze data is verzameld vanuit de beschrijvende documenten die openbaar beschikbaar zijn op TenderNed. Om deze informatie te verduidelijken zijn enkele interviews gehouden met inkopers vanuit de onderzochte publieke organisaties. Ook is om extra theoretische informatie te vergaren een interview gehouden met de kennisambassadeurs van de RIS.

Uit dit onderzoek is gebleken dat **32% van de onderzochte aanbestedingen relatief beoordeeld worden**. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de onderzochte organisaties. Zo zijn er rijksdiensten en gemeentes die al hun beoordelingen absoluut doen, maar ook zijn er organisaties die bij meer dan 50% van de aanbestedingen de relatieve beoordelingstechniek gebruiken.

Daarnaast is gebleken dat **het type opdracht niet veel invloed heeft op de wijze van beoordeling**, maar wel tot bepaalde mate. Onder de leveringen is de mate van relatieve beoordeling het hoogst, mede omdat hiervoor vaak geen specialistische medewerkers voor nodig zijn. 38% van de leveringen wordt relatief beoordeeld. Voor werken gebruikt men vaak meer kwantitatieve beoordelingscriteria en is meer voorbereiding nodig. Hierdoor is dit het type opdracht met de minste mate aan relatieve beoordeling, namelijk 28%.

**Gewenst is dat er zo min mogelijk gebruik gemaakt wordt van de relatieve beoordelingstechniek**, enkel in sommige specifieke situaties waarin niet genoeg kennis bestaat om de absolute beoordelingstechniek te gebruiken. Deze afweging moet de aanbestedende partij bij iedere Europese aanbesteding maken, omdat aanbestedingen allemaal anders zijn en een andere uitvoering hebben.

Op basis hiervan is een advies gegeven over de wijze van verandering van de beoordelingstechniek. Dit advies is opgedeeld in verschillende niveaus, namelijk strategisch, tactisch en operationeel. Het strategische advies is om een **heldere inkoopstrategie te creëren**, waarin de organisatie omschrijft dat bij een aanbesteding de beoordelingstechniek wordt gebruikt die leidt tot het beste resultaat, met als uitgangspunt de absolute beoordelingstechniek.

Het advies op tactisch niveau is voornamelijk gericht om kennis en ervaring door de organisatie te verspreiden. Dit wordt gedaan door het **opstellen van een** **kennisbank** met documenten over beoordelingstechnieken en het **opzetten van kennissessies**, waarbij de inkopers deze onderwerpen behandelen. Daarnaast is het advies om de absolute beoordelingstechniek gemakkelijker bruikbaar te maken door **templates en rekenmodellen** opnieuw op te zetten. Hierdoor kunnen de inkopers gemakkelijker een andere beoordelingstechniek toepassen. Verder is uit ervaring gebleken dat een **tegenlezer** helpt bij de toepassing van absoluut beoordelen, doordat deze aandacht geeft aan de gemaakte keuzes. Dit zorgt ervoor dat de aanbestedende partij deze duidelijk moet kunnen toelichten en hierover nogmaals nadenkt. Het laatste advies valt buiten de inkopende organisatie, dit is namelijk het zichtbaar **vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed**. Doordat dit in de details gezet wordt, is het transparanter voor beide partijen. Daarnaast zorgt dit ervoor dat men de publieke inkoop vaker en op grotere schaal een spiegel voor kan houden.

Tot slot gaan de operationele adviezen over de concrete en daadwerkelijke uitvoering. Zo moet de organisatie **periodiek zichzelf een spiegel voorhouden**, zodat ze zich bewust blijven van de mate van relatieve beoordeling binnen de organisatie. Daarnaast wordt verandering ondersteund door het **delen van goede voorbeelden**. Enerzijds zodat de inkopers een voorbeeld hebben voor hun volgende aanbesteding, anderzijds zorgt dit ervoor dat de inkopers het graag goed willen doen. Ook heeft dit als gevolg dat het onderwerp actueel blijft binnen de organisatie.

De implementatietijd van deze aanbevelingen is afhankelijk van het bestaan van een inkoopstrategie binnen de organisatie. Als deze er nog niet is, is de **implementatietijd 7 maanden**. Dit wordt met 2 maanden verkort als de organisatie wel een inkoopstrategie heeft en deze enkel hoeft aan te passen. Dit houdt in dat als een organisatie na de vakantieperiode (september) begint met de implementatie, ze **uiterlijk maart 2024 klaar zijn**. Dit is mede mogelijk doordat de verwachte tijdsinvestering per maand ongeveer 10 uur is, waardoor inkopers dit naast hun eigen werk kunnen uitvoeren.

De totale kosten van de implementatie van deze adviezen komt uit op **€ 29.918**, mits er al een inkoopstrategie aanwezig is in de organisatie. Daarnaast kost de implementatie van transparantie binnen TenderNed € 4.045. Dit leidt tot meer inzicht in de wijze van beoordeling, voor zowel de aanbestedende als inschrijvende partij. Dit heeft als gevolg dat de inschrijfprijs gemiddeld 31% lager is, terwijl de kwaliteit gemiddeld 20% verhoogt.

Uit het onderzoek is dus gebleken dat ondanks dat de nadelige gevolgen van relatief beoordelen al langere tijd bekend zijn, verschillende publieke organisaties nog steeds gebruik maken van de relatieve beoordelingstechniek. Hierin is echter genoeg mogelijk om verandering in te brengen.

Inhoud

[Lijst van afkortingen 8](#_Toc135662963)

[Lijst van begrippen 8](#_Toc135662964)

[Inleiding 10](#_Toc135662965)

[Aanleiding en onderwerp 10](#_Toc135662966)

[Probleemstelling en doelstelling 10](#_Toc135662967)

[Hoofdvraag 11](#_Toc135662968)

[Leeswijzer 11](#_Toc135662969)

[1 Organisatieomschrijving 12](#_Toc135662970)

[1.1 Rijksinkoopsamenwerking 14](#_Toc135662971)

[2 Onderzoeksmethode 15](#_Toc135662972)

[2.1 Onderzoekstechnieken 15](#_Toc135662973)

[2.1.1 Beoordelingstechniek aanbestedingen 15](#_Toc135662974)

[2.1.2 Kennisambassadeurs RIS 15](#_Toc135662975)

[2.1.3 Inkopers andere publieke organisaties 16](#_Toc135662976)

[2.2 Onderzoeksmodel 16](#_Toc135662977)

[2.3 Onderzoeksmethode per deelvraag 16](#_Toc135662978)

[2.4 Betrouwbaarheid en validiteit 17](#_Toc135662979)

[2.5 Sterktes en beperkingen van de gebruikte methoden 18](#_Toc135662980)

[3 Theoretisch kader 19](#_Toc135662981)

[3.1 Beoordelen van aanbestedingen 19](#_Toc135662982)

[3.1.1 Relatief beoordelen 19](#_Toc135662983)

[3.1.2 Absoluut beoordelen 23](#_Toc135662984)

[4 Onderzoeksresultaten 26](#_Toc135662985)

[4.1 Resultaten deelvraag 1 26](#_Toc135662986)

[4.1.1 Rijksdiensten 26](#_Toc135662987)

[4.1.2 Gemeentes 27](#_Toc135662988)

[4.1.3 Provincies 28](#_Toc135662989)

[4.1.4 Gevolgen 29](#_Toc135662990)

[4.1.5 Analyse 29](#_Toc135662991)

[4.1.6 Conclusie 30](#_Toc135662992)

[4.2 Resultaten deelvraag 2 31](#_Toc135662993)

[4.2.1 Overwegingen 32](#_Toc135662994)

[4.2.2 Conclusie 32](#_Toc135662995)

[4.3 Resultaten deelvraag 3 33](#_Toc135662996)

[4.3.1 Strategisch niveau 33](#_Toc135662997)

[4.3.2 Tactisch niveau 33](#_Toc135662998)

[4.3.3 Operationeel niveau 35](#_Toc135662999)

[4.3.4 Conclusie 35](#_Toc135663000)

[4.4 Resultaten deelvraag 4 37](#_Toc135663001)

[4.4.1 Tactische implementaties 37](#_Toc135663002)

[4.4.2 Operationele implementaties 39](#_Toc135663003)

[4.4.3 Conclusie 40](#_Toc135663004)

[4.5 Resultaten deelvraag 4 41](#_Toc135663005)

[4.5.1 Organisatorische consequenties 41](#_Toc135663006)

[4.5.2 Financiële consequenties 41](#_Toc135663007)

[4.5.3 Conclusie 44](#_Toc135663008)

[5 Conclusie 45](#_Toc135663009)

[6 Bibliografie 46](#_Toc135663010)

[7 Bijlagen 51](#_Toc135663011)

[7.1 Theoretisch kader aantekeningen 51](#_Toc135663012)

[7.1.1 RIS 51](#_Toc135663013)

[7.1.2 Europees aanbesteden 51](#_Toc135663014)

[7.1.3 Absoluut beoordelen 52](#_Toc135663015)

[7.1.4 Relatief beoordelen 55](#_Toc135663016)

[7.1.5 Rangorde paradox (rank reversal) 59](#_Toc135663017)

[7.2 Interview kennisambassadeurs 61](#_Toc135663018)

[7.3 Resultaten steekproef 64](#_Toc135663019)

[7.4 Interviews en contacten publieke inkoop 65](#_Toc135663020)

[7.4.1 E-mail contact Inkoper Ministerie IenW 65](#_Toc135663021)

[7.4.2 Interview Inkoper Provincie Noord-Holland 66](#_Toc135663022)

[7.4.1 Interview Inkoper Provincie Utrecht 67](#_Toc135663023)

[7.5 Knikkerbakmethode voor Gunningsmodellen 69](#_Toc135663024)

[7.6 RASCI-methode 70](#_Toc135663025)

[7.7 Implementatie model 71](#_Toc135663026)

[7.8 Risicomatrix 72](#_Toc135663027)

[7.9 Salarisindicatie implementatieplan 73](#_Toc135663028)

[7.10 Aantekeningen gesprekken buiten interviews 74](#_Toc135663029)

[7.10.1 Intern 74](#_Toc135663030)

[7.10.2 Extern 74](#_Toc135663031)

Definities

## Lijst van afkortingen

|  |  |
| --- | --- |
| Afkorting | Definitie |
| AZ | Ministerie van Algemene Zaken |
| BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| FIN | Ministerie van Financiën |
| IenW | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat |
| LNV | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| RIS | Rijks Inkoop Samenwerking |
| SZW | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |

## Lijst van begrippen

|  |  |
| --- | --- |
| Begrip | Definitie |
| Aanbestedingsbeginselen | De regels waaraan aanbestedende diensten zich moeten houden. Deze zijn als volgt opgedeeld:   * Non-discriminatie; * Gelijke behandeling; * Transparantie; * Proportionaliteit (PIANOo, 2022). |
| Aanbestedingsdossier | Het dossier waar alle documenten van een aanbesteding worden opgeslagen. Hieronder vallen de aankondiging, het bestek van de opdracht en het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) (PIANOo, 2023). |
| Aanbestedingswet 2012 | De regels die overheden moeten volgen om opdrachten op de markt te zetten, om zo de beste prijs-kwaliteitverhouding te verkrijgen (PIANOo, 2021). |
| Absolute beoordeling | Bij een absolute beoordeling wordt een inschrijving niet vergeleken met anderen, waardoor de scores niet afhankelijk zijn van andere inschrijvingen (PIANOo, 2022). |
| Beschrijvend document | Een document waarin de aanbestedende partij de gunningsleidraad verstrekt, aangevuld met informatie over de eisen die ze aan een inschrijver stellen, zoals uitsluitingsgronden en minimumgeschiktheidseisen (PIANOo, 2023). |
| BPKV | Bij beste prijs-kwaliteitverhouding worden naast de prijs ook andere kwaliteitsaspecten meegewogen in de beoordeling van een inschrijving. Dit werd voorheen met EMVI geduid. (PIANOo, 2022) |
| Gunningscriteria | Op basis van de gunningscriteria wordt de beste inschrijving gekozen. De aanbestedende partij heeft grote vrijheid in de keuze van deze criteria, mits er samenhang is met het voorwerp van de opdracht. (PIANOo, 2022) |
| Rangorde paradox (rank reversal) | Bij relatieve beoordeling kan het wegvallen van een inschrijving of toevoegen van een nieuwe inschrijving leiden tot een andere rangorde van de eerder beoordeelde inschrijvingen. Dit wordt ook wel rank reversal genoemd. (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020) |
| Relatieve beoordeling | Bij een relatieve beoordeling hangt de score van de prijs of de kwaliteit af van andere inschrijvingen, de aanbestedende partij vergelijkt de inschrijvingen dus met elkaar om de score te bepalen (PIANOo, 2022). |
| TenderNed | TenderNed is het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid. Alle aanbesteding plichtige organisaties zijn verplicht hun aanbestedingen via TenderNed te publiceren. (PIANOo, 2022) |

# Inleiding

## Aanleiding en onderwerp

In de ogen van veel hoogleraren en anderen deskundigen, is relatief beoordelen niet rechtvaardig omdat de partijen die zich op de aanbesteding inschrijven niet weten waar ze zich op moeten richten. Daarnaast zijn er andere negatieve effecten, die sinds 2004 bekend zijn en waarover regelmatig gepubliceerd is. Deze wijze van beoordeling wordt echter nog wel binnen de publieke inkoop toegepast.

Bij Europese Aanbestedingen beoordeelt de aanbestedende partij aan de hand van vooraf opgestelde criteria. De prijs van de inschrijving is daarvan een onderdeel en die beoordeelt de aanbestedende partij via een relatieve of absolute beoordelingsmethode. Bij een relatieve beoordeling brengt de aanbestedende partij niet vooraf in kaart bij welke prijs ze punten toekennen. De toe te kennen punten laat deze partij namelijk afhangen van alle ingediende inschrijvingen. Dit betekent dat men kijkt naar de laagst aangeboden prijs, dit is de meest gebruikte referentie, en de toe te kennen punten van de overige inschrijvers baseert de aanbestedende partij op deze referentieprijs. Dit houdt in dat de aanbestedende partij alle inschrijvingen met elkaar vergelijkt.

Dit heeft echter de mogelijkheid om in strijd zijn met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling, omdat de inschrijvers niet van tevoren weten hoeveel punten ze voor het criterium krijgen. Wanneer de aanbestedende dienst vooraf de referentieprijs geeft en aangeeft hoeveel punten een inschrijver voor een bepaalde prijs krijgt, heet dit een absolute beoordeling.

De Rijksinkoopsamenwerking wil graag onderzocht hebben in welke mate aanbestedende diensten nog gebruik maken van relatieve beoordelingen. Een onderzoek naar dit onderwerp is nog niet op grote schaal uitgevoerd, niet binnen het Rijk en zeker niet binnen de volle breedte van de publieke inkoop. Hierdoor is het van grote waarde binnen het werkveld.

## Probleemstelling en doelstelling

Een probleem is dat relatief beoordelen in de ogen van een groot aantal deskundigen in strijd kan zijn met de beginselen van zowel transparantie als gelijke behandeling en mogelijk zorgt voor een inschrijving die de aanbesteding minder goed tegemoetkomt. Daarnaast is er bij deze beoordelingstechniek een grote mate van toeval wie de aanbesteding wint doordat de aanbestedende partij de beoordeling baseert op de inschrijvingen. Dit noemt men ook wel het tombola effect. Dit komt doordat een extreem lage prijs de scores van de overige inschrijvingen beïnvloed, zonder dat deze inschrijver de aanbesteding hoeft te winnen. (de Vos, 2018)

Ook maakt het gebruik van de relatieve beoordelingsmethode de kans op de rangorde paradox groter. Dit houdt in dat bij het wegvallen of toevoegen van een inschrijving, de beoordeling leidt tot een andere rangorde van de eerder beoordeelde inschrijvingen. De mogelijkheid hiertoe is volgens de Commissie van Aanbestedingsexperts in strijd met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling (Jasarevic, 2021).

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in welke mate de publieke inkoop momenteel relatief beoordeelt. Dit is namelijk nog niet eerder op grote schaal onderzocht, waardoor het speculeren blijft in welke mate de publieke inkoop nog relatief beoordeelt bij aanbestedingen. Aan de hand van deze kennis kan een passend advies worden gegeven: zijn er acties nodig en zo ja welke?

## Hoofdvraag

Om dit te onderzoeken is de volgende hoofdvraag opgesteld:

“In welke mate wordt relatief beoordelen toegepast in de publieke inkoop en op welke wijze kan dit verminderd worden?”

## Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk van deze scriptie is de organisatie omschrijving. Daarna volgt de onderzoeksmethode, waarin ik de wijze van het onderzoek toelicht. Hoofdstuk drie is het theoretisch kader, waarin ik alle literatuur over het beoordelen van aanbestedingen, specifiek het relatief en absoluut beoordelen in kaart breng. Vervolgens gaat hoofdstuk vier over de resultaten van het onderzoek en ga ik in op de huidige en gewenste situatie. Tot slot trek ik in hoofdstuk 5 de conclusie en beantwoord ik de hoofdvraag.

# Organisatieomschrijving

In dit hoofdstuk geef ik een toelichting van de organisaties waarin dit onderzoek plaatsvindt. Doordat het onderzoek niet gekoppeld is aan één organisatie, beschrijf ik de gehele organisatiegroep. Daarnaast omschrijf ik de algehele doelen van het Rijk en de Rijksinkoop en hoe deze de werkzaamheden beïnvloeden.

Dit onderzoek vindt plaats in de publieke inkoop, de organisaties die zich dus moeten houden aan het Europees aanbestedingsrecht. Hieronder vallen alle overheidshuishoudingen, zoals de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen, zelfstandige bestuursorganen, publiekrechtelijke rechtspersonen en overige maatschappelijke en non-profit organisaties. Deze organisaties proberen voortdurend invloed uit te oefenen op de maatschappij, doordat hun doel is om maatschappelijke ontwikkelingen de stimuleren. Om dit doel te behalen en de interne bedrijfsvoering uit te voeren, hebben publieke organisaties werken, leveringen en diensten nodig (PIANOo, 2022).

De categorie **werken** betreft alles dat wordt gebouwd en onderhouden, voor zowel de werking van de publieke organisatie, als voor de uitvoering van hun primaire proces. Dit bevat dus kantoorgebouwen van ministeries, schoolgebouwen en weg- en waterwerken. Binnen de categorie **leveringen** vallen producten die nodig zijn voor de het werk van de publieke organisatie, zoals kantoorbenodigdheden, en de producten die benodigd zijn om primaire taken uit te voeren. Tot slot omvat **diensten** alle noodzakelijke diensten voor de organisatie, zoals schoonmaak of beveiliging. Daarnaast betreft dit ook de diensten die benodigd zijn voor de uitvoering van het beleid van de organisatie, zoals gezondheidszorg of huishoudelijke hulp voor senioren.

De publieke inkoop wordt gedefinieerd als ‘de werving van werken, leveringen of diensten door een overheid of publieke organisatie, van de markt of een andere externe instantie, terwijl zij tegelijkertijd publieke waarde creëren en waarborgen vanuit het perspectief van de eigen organisatie’. (Grandia & Volker, 2023)

**Inkoopvolume en fases binnen de publieke inkoop**

Het inkoopvolume van een publieke organisatie is vergelijkbaar met die van veel private tegenhangers, zij het in grotere mate. Het inkoop volume van de Nederlandse overheid wordt namelijk geraamd op 83 miljard euro. Daarnaast verwacht men van de publieke inkoop dat het voldoet aan hoge eisen van transparantie, integriteit, verantwoordingsplicht en een voorbeeldfunctie aanneemt. Daarnaast heeft een publieke organisatie vaak te maken met een groot aantal belanghebbenden, zoals burgers, politici, ambtenaren en vakbonden, welke vaak tegenstrijdige belangen hebben. Bovendien is de publieke inkoop een beleidsinstrument om de gewenste doelen in de samenleving te bereiken en waarde te creëren.

Dit laatste is echter niet zomaar bereikt. De publieke inkoop heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een uitvoerende managementfunctie gericht om te voldoen aan interne behoeften van de organisatie. Niet alle publieke inkopers vervullen echter een dergelijke rol, dit verschilt namelijk per land en per organisatie (Telgen, Harland, & Knight, 2007). Momenteel zijn er volgens Telgen, Harland en Knight zeven ontwikkelingsfasen die de publieke inkoop kan doorlopen, deze zijn als volgt:

1. Vervullen van een behoefte van de organisatie;
2. Naleven van wet- en regelgeving;
3. Efficiëntie
4. Verantwoordingsplicht
5. Interne waarde creatie
6. Externe waarde creatie
7. Gezamenlijke waarde creatie

**Multidisciplinaire kijk op inkoop**

Binnen de publieke inkoop wordt het economische, juridische, maatschappelijke, organisatorische en politieke perspectief van inkoop gecombineerd, dit leidt tot een multidisciplinaire kijk op inkoop. Deze verschillende perspectieven kunnen elkaar versterken, of tegenwerken, waardoor het bereiken van de zevende fase niet eenvoudig is. Inzicht en toepassing van meerdere perspectieven is namelijk nodig om de waarde creatie te bevorderen. De gezamenlijke waarde creatie betreft de publieke waarden, deze geven weer wat de samenleving als belangrijk beschouwt. Een voorbeeld van een publieke waarde is dat overheden transparant dienen te handelen. De publieke waarden gaan dus niet alleen over de output, maar ook over het proces van levering en de verantwoordelijkheden onder betrokken actoren. De politiek bepaalt altijd de publieke kernwaarden die de samenleving nastreeft, de publieke organisaties vertalen deze vervolgens naar beleid en programma’s.

**Europees aanbesteden**

Daarnaast beïnvloedt het Europees aanbestedingsrecht de publieke inkoop. Het is essentieel om een duidelijk beeld te hebben van de reikwijdte van deze regels, aangezien publieke inkopers beslissingen moeten nemen in overeenstemming met deze wet. Alle aanbestedende diensten moeten zich namelijk aan deze regels houden. Onder het begrip ‘aanbestedende dienst’ vallen alle overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingen met een of meer van deze publieke organisaties.

Door de impact die inkoop kan maken, is de inkoopfunctie in vele publieke organisaties erg belangrijk. Het is echter ook een complexe functie. Dit komt door de vele verschillende factoren waarmee men rekening moet houden en de interne en externe belanghebbenden. Als gevolg hiervan hebben veel overheidsorganisaties een inkoopafdeling om deze processen te ondersteunen.

Onder de taken van deze inkoopafdeling valt onder andere het uitvoeren van het aanbestedingsproces. Binnen dit proces neemt de inkoper belangrijke beslissingen over het gunnen van een opdracht aan de meest geschikte leverancier. Door de complexiteit van het selecteren van die leverancier, is het van belang dat er een vooraf gedefinieerd gunningsmodel aanwezig is, die de gelijkheid en eerlijkheid van de procedure waarborgt. (Grandia & Volker, 2023)

**Inkoopstrategie Rijksoverheid**

De inkoopstrategie van de Rijksoverheid is als volgt: “Inkopen met Impact.” Dit houdt in dat de Rijksoverheid enkel nog wil inkopen met positief effect op mens en milieu. Het doel van deze strategie is om de gevolgen van klimaatverandering aan te pakken, de ontwikkeling naar een circulaire economie te versnellen en baankansen te creëren voor mensen die minder makkelijk op de arbeidsmarkt komen. (Rijksoverheid, 2022)

Om dit concreet te maken heeft de RIS drie doelstellingen geformuleerd die binnen de organisatie centraal staan. Deze zijn als volgt:

* De klimaatproblemen en afval-/grondstofvraagstukken zijn opgelost, en de inkoop van de RIS draagt daaraan bij;
* Er is een inclusieve samenleving in Nederland waar iedereen aan het werk is, en de inkoop van de RIS draagt daaraan bij;
* Nederlandse leveranciers zijn innovatief, zorgen voor werkgelegenheid en verdienen een gezonde boterham, en de inkoop van de RIS draagt daaraan bij.

## Rijksinkoopsamenwerking

De Rijksinkoopsamenwerking (RIS) is een shared serviceorganisatie binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De RIS voert de inkoop uit voor zes departementen binnen het Rijk, namelijk het Ministerie van Algemene Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (RIS, 2022). De RIS voert aanbestedingen uit voor de Rijks brede categorieën Schoonmaak en Vervoer & Verblijf, en indien nodig doet ze dit ook voor andere ministeries. Daarnaast biedt de RIS aanvullende inkoopdienstverlening, zoals het beheer van primaire inkoopapplicaties en inkoopportalen, het adviseren van complexe vraagstukken en het leiden van ontwikkelprojecten.

Dit maakt de RIS een Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC), waarvan er landelijk dertien zijn. Een IUC levert de inkoopdiensten aan diverse overheidsinstanties, departementen en ministeries binnen de rijksoverheid.

De vertegenwoordiging van het inkoopproces wordt voor de klant opgedeeld in vijf stappen. Op deze manier kan de RIS de klant door het inkoopproces heen leiden. Deze stappen zijn als volgt:

1. Voorbereiding
2. Inkoopaanvraag
3. Contract
4. Levering producten of diensten
5. Betaling

Bovendien benadrukt de RIS dat ze meer voor hun klanten kunnen betekenen wanneer de opdrachtgever hen vroegtijdig in het proces betrekt. Hierdoor kunnen ze al vanaf het begin hun vakspecifieke kennis toepassen. (RIS, 2017)

# Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk presenteer ik de onderzoeksmethode. Eerst licht ik toe welke onderzoekstechnieken zijn gebruikt om de benodigde data te verzamelen. Daarna leg ik aan de hand van een onderzoeksmodel de wijze van het onderzoek toe. Daarop volgt een toelichting van de onderzoeksmethoden per vraag. Daarna motiveer ik de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Tot slot benoem ik de sterktes en beperkingen van het onderzoek.

## Onderzoekstechnieken

### Beoordelingstechniek aanbestedingen

Dit onderzoek bestaat uit een hoge mate van kwantitatieve data verzameling welke is ontstaan uit deskresearch. De data die is verzameld, is afkomstig uit een beschrijvend document, openbaar beschikbaar op TenderNed. Hierbij zijn vijf ministeries, de vijf grootste gemeenten en drie provincies onderzocht. De gekozen provincies zijn gebaseerd op de hoeveelheid openbare aanbestedingen. Per organisatie zijn dertig aanbestedingen meegenomen. Bij de aanbestedingen is gelet op de volgende punten:

* Jaar van publicatie, de onderzochte aanbestedingen komen uit het afgelopen jaar (2022).
* Type opdracht, gaat het om diensten, werken of leveringen?
* De beoordelingstechniek, is dit relatief of absoluut?
* Wat is de uitgevoerde wijze van beoordelen en is hierin een patroon te vinden?

De onderzochte ministeries, gemeenten en provincies zijn als volgt:

* Ministeries:
  + Ministerie van Algemene Zaken;
  + Ministerie van Financiën;
  + Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
  + Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
  + Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
* Gemeenten:
  + Gemeente Amsterdam;
  + Gemeente Den Haag;
  + Gemeente Eindhoven;
  + Gemeente Rotterdam;
  + Gemeente Utrecht;
* Provincies:
  + Provincie Noord-Holland;
  + Provincie Utrecht;
  + Provincie Zuid-Holland.

### Kennisambassadeurs RIS

Onder het kwalitatieve onderdeel van dit onderzoek is een semigestructureerd interview gehouden met de kennisambassadeurs van de RIS. Dit zijn twee senior inkopers die betrokken waren in de overgang van de relatieve beoordeling naar de absolute beoordeling en die daardoor veel kennis hebben over het onderwerp. Het doel van dit interview was om de werkwijze van zowel de relatieve als absolute beoordeling te verduidelijken en de overgang van relatief naar absoluut binnen de RIS in kaart te brengen.

### Inkopers andere publieke organisaties

Verder is er contact geweest met inkopers vanuit de onderzochte publieke organisaties. Het doel van hiervan was om meer inzicht te creëren in de reden waarom gekozen is voor de gebruikte beoordelingstechniek. Hoe bewust zijn de inkopers van de gevolgen die de relatieve beoordeling kan hebben en wat kan deze bewustwording teweegbrengen? Aan de hand van deze kennis wordt de huidige situatie verder toegelicht, waarna het gemakkelijker is om een passend advies te geven. Het contact met de juiste inkopers is via LinkedIn gelegd, aan de hand van connecties van de directeur van de RIS. De inkopers waarmee is gesproken, zijn al langere tijd werkzaam binnen de organisatie en hebben daardoor voldoende kennis over de wijze waarop de beoordeling binnen hun organisatie gedaan wordt.

## Onderzoeksmodel

Met het onderstaande onderzoeksmodel wordt een visuele weergave van het onderzoek gecreëerd. Dit wordt gedaan door de verschillende stappen in het onderzoek weer te geven en de vervolgstappen inzichtelijk te maken. Allereerst wordt de bestaande theorie gebruikt om de basis van dit onderzoek te kunnen leggen (a). Deze theorie komt zowel uit bronnen op het internet, zoals het aanbestedingscafé en PIANOo, als uit de documenten van de RIS. Daarna wordt aan de hand van deze kennis een steekproef op TenderNed gedaan om de huidige situatie in kaart te brengen en wordt er gesproken met inkoopexperts om de kennis over benodigde verandering te vergroten (b). Hieruit ontstaan resultaten (c) die binnen de deelvragen geanalyseerd worden. Op basis hiervan is het vervolgens mogelijk om aanbevelingen te geven om zo in de toekomst tot een rechtvaardigere beoordeling te komen.

Afbeelding met diagram

Automatisch gegenereerde beschrijving

## Onderzoeksmethode per deelvraag

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Deelvraag | Onderzoeksvraag | Methodiek |
| 1. Wat is de huidige situatie betreffende de beoordelingstechniek binnen de publieke inkoop? | * 1. Wat houdt relatief beoordelen in?   2. Wat zijn de voor- en nadelen van relatief beoordelen?   3. In welke mate wordt er relatief beoordeeld? | Literatuuronderzoek –  PIANOo, interne documenten, externe documenten van inkoopexperts  Deskresearch –  Steekproef van de beoordeling bij 5 Ministeries, 5 Gemeenten en 3 Provincies  Semigestructureerd interview –  De kennisambassadeurs van de RIS  Contact (mail, LinkedIn of Semigestructureerd interview) –  inkopers binnen de onderzochte organisaties |
| 1. Wat is de gewenste situatie betreffende de beoordelingstechnieken binnen de publieke inkoop? | * 1. Wat is absoluut beoordelen?   2. Wat zijn de voor- en nadelen van absoluut beoordelen? | Literatuuronderzoek –  PIANOo, interne documenten, externe documenten van inkoopexperts  Semigestructureerd interview –  De kennisambassadeurs van de RIS  Verschillende gesprekken –  Directeur RIS |
| 1. Hoe kan er binnen de publieke inkoop plaatsvinden om rechtvaardig en impactvol te gunnen? | * 1. Welke veranderingen zijn benodigd op strategisch niveau?   2. Welke veranderingen zijn benodigd op tactisch niveau? | Literatuuronderzoek –  interne documenten  Contact (mail, LinkedIn of Semigestructureerd interview) –  inkopers binnen de onderzochte organisaties |
| 1. Hoe kunnen deze veranderingen worden geïmplementeerd binnen de publieke inkoop? | * 1. Welke stappen zijn nodig voor de implementaties?   2. Wat is de verwachte implementatietijd van deze veranderingen? | Literatuuronderzoek –  Interne documenten  Semigestructureerd interview –  De kennisambassadeurs van de RIS  Voorgaande hoofdstukken |
| 1. Welke consequenties hebben de implementatie en uitvoering van deze veranderingen? | * 1. Wat zijn de organisatorische consequenties?   2. Wat zijn de financiële consequenties? | Literatuuronderzoek –  Interne documenten  Voorgaande hoofdstukken |

Tabel 1: Data verzameling per deelvraag

## Betrouwbaarheid en validiteit

Om zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van de deskresearch te waarborgen, is het van belang dat de steekproefomvang groot genoeg is om een conclusie te trekken. Wanneer de steekproefgroep groter is, zijn de resultaten nauwkeuriger. Daardoor is ervoor gekozen om per ministerie, gemeente en provincie 30 aanbestedingen te onderzoeken. Dit leidt tot 390 resultaten, waardoor de deskresearch valide en betrouwbaar is.

Verder zijn de resultaten van de deskresearch voorgelegd aan de inkopers van de onderzochte ministeries. Deze inkopers hebben vervolgens de mogelijkheid gehad om de cijfers te valideren. Op basis hiervan zijn enkele resultaten aangepast, de overige resultaten zijn goedgekeurd.

Daarnaast zijn, voornamelijk in het theoretisch kader, bronnen met elkaar vergeleken en gecombineerd, om zo betrouwbare resultaten te vergaren.

## Sterktes en beperkingen van de gebruikte methoden

De eerste sterkte van dit onderzoek is het gebruik van openbare documenten, die daadwerkelijk gebruikt zijn voor Europese aanbestedingen. Daarnaast is het wettelijk niet toegestaan om bij de uitvoering af te wijken van deze documenten. Hieruit kan men halen dat de documenten de waarheid vertonen betreffende de beoordelingstechnieken. Verder kan aan de hand van de informatie uit deze documenten een exacte berekening gemaakt worden wat de mate van relatief beoordelen is binnen de organisatie. Dit maakt het onderzoek kwantitatiever dan wanneer de gebruikte informatie enkel uit interviews en observaties ontstaat.

Daarnaast is contact geweest met enkele inkopers bij de betreffende organisaties, om zo meer diepgang in de redenen te creëren. Hierdoor is de huidige situatie beter in kaart gebracht, wat vervolgens de aanbevelingen beter laat aansluiten.

Dit onderzoek heeft naast deze sterke punten echter ook beperkingen. Er is namelijk een grote focus op de beoordeling van prijs, aangezien de beoordeling van kwaliteit aan de hand van enkel documenten niet goed in kaart gebracht kan worden. Ondanks dat er in de beschrijvende documenten wordt aangegeven dat de aanbestedende partij de kwaliteit absoluut beoordeeld, is dit in de praktijk vaak anders doordat men onbewust de inschrijvers toch onderling met elkaar vergelijkt. Hierdoor is de kwaliteit in de dataverzameling niet meegenomen, echter is dit onderwerp wel ter sprake gekomen in de interviews.

# Theoretisch kader

In het theoretisch kader beschrijf ik alle relevante begrippen, definities, modellen en theorieën met betrekking tot dit onderzoek aan de hand van de literatuur. Hiermee beantwoord ik de beschrijvende deelvragen. Zo licht ik eerst toe hoe aanbestedende partijen Europese Aanbestedingen beoordelen, waarna ik in ga op de relatieve en absolute methoden en de voor- en nadelen die deze technieken hebben.

## Beoordelen van aanbestedingen

Om als aanbestedende partij de opdracht te gunnen aan de meest geschikte inschrijver, moet de partij alle inschrijvingen beoordelen. Voor het gunnen van opdrachten heeft de aanbestedende dienst de keuze uit drie gunningscriteria, deze zijn als volgt:

* De beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV);
* De laagste kosten;
* De laagste prijs.

De Aanbestedingswet 2012 stelt het gebruik van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitsverhouding verplicht, tenzij de aanbestedende partij gebruik van een ander gunningscriteria voldoende kan motiveren in de aankondiging. Wanneer deze partij BPKV toe past, wordt de winnende inschrijving bepaald op grond van scores die de inschrijvingen verkrijgen op meerdere sub-gunningscriteria, zoals onder andere de kwaliteit van de opdracht (PIANOo, 2023).

### Relatief beoordelen

Bij relatieve beoordeling is de score die de aanbestedende partij aan een inschrijving toekent bepaald op basis van een vergelijking met een of meer andere inschrijvingen. Meestal neemt de partij hierbij de laagste prijs, of de hoogste kwaliteit als basispunt (Beayens & van der Horst, 2018). Dit zorgt ervoor dat de score van een inschrijving volledig afhankelijk is van het aantal inschrijvers dat een lager gewogen gemiddeld tarief aanbiedt, of een hoger gewogen gemiddelde kwaliteit (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020).

De meest gebruikte formule voor relatief beoordelen is als volgt:

In sommige landen is het verboden om relatief te beoordelen, zoals in Portugal (PIANOo, 2022). Hierover zijn in Nederland echter nog geen wetten. Dit is omdat de relatieve beoordelingssystematiek niet per definitie in strijd is met de aanbestedingsbeginselen (PIANOo, 2022). Dit is namelijk afhankelijk van de wijze waarop de beoordelingssystematiek is ingericht en hoe de aanbestedende partij deze toepast.

De Commissie van Aanbestedingsexperts (hierna: de Commissie) heeft wel een uitspraak gedaan over de relatieve beoordelingsmethoden. De Commissie is ingesteld door de minister van Economische Zaken om de kwaliteit van het plaatsen van overheidsopdrachten in Nederland te verbeteren. Hun taak is het bemiddelen tussen partijen bij klachten in verband met aanbestedingen en het geven van niet-bindende adviezen naar aanleiding van deze klachten. De commissie werkt onafhankelijk en onpartijdig. (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2022)

De Commissie ziet namelijk geen bezwaren tegen relatieve beoordelingsmethoden zonder de mogelijkheid van de rangorde paradox, enkel op grond van het relatieve karakter van de beoordelingsmethode. Dit houdt in dat als men een niet-winnende inschrijving toevoegt of verwijdert binnen de aanbesteding, de rangorde niet verandert door herrekening van de scores. Dit fenomeen is later in dit hoofdstuk uitgebreid toegelicht. Dit is in lijn met het arrest van de Hoge Raad van 9 mei 2014 (Rechtspraak, 2014).

Wel is het hanteren van de relatieve beoordelingsmethode met de mogelijkheid op de rangorde paradox volgens oordeel van de Commissie in strijd met:

* Artikel 67, lid 5, richtlijn 2014/24/EU: “De aanbestedende dienst specificeert in de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht dat hij voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving aan elk van de gekozen criteria toekent, behalve wanneer deze uitsluitend op basis van prijs wordt beoordeeld.” (EUR-Lex, 2022);
* Artikel 2.114, AW 2012: “De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving” (Wettenbank, 2022) & “De economisch meest voordelige inschrijving wordt door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, de laagste kosten berekent op basis van kosteneffectiviteit of levenscycluskosten of de laagste prijs” (Wettenbank, 2022);
* Artikel 2.115, lid 4 en 5, AW 2012: Lid 4: “De aanbestedende dienst specificeert in de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht van elk van de door hem gekozen nadere criteria voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dit gewicht kan worden uitgedrukt door middel van een marge met een passend verschil tussen minimum en maximum.” (Wettenbank, 2022) & “Indien om objectieve redenen geen weging mogelijk is, vermeldt de aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken de nadere criteria in afnemende volgorde van belang.” (Wettenbank, 2022);
* De beginselen van gelijke behandeling en transparantie (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020).

Artikel 67, lid 5, richtlijn 2014/24/EU en Artikel 2.115, leden 4 en 5, AW 2012 en de beginselen noemt de Commissie in het geval dat de inhoud van de scoreregel van de sub-gunningscriteria pas na inschrijving vast komt te staan en de inhoud van de voorbereiding van de inschrijvers wezenlijk kan beïnvloeden.

De Commissie noemt 2.114, AW 2012 omdat het risico bestaat dat de aanbestedende partij de opdracht niet gunt aan de economisch meest voordelige inschrijver door het gebruiken van de relatieve beoordelingsmethode.

Op basis van deze argumenten raadt de Commissie de relatieve beoordelingsmethode met de mogelijkheid van de rangorde paradox af voor eenvoudige gunningscriteria die objectief meetbaar zijn (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020). Het Hof van Justitie heeft hier echter nog geen uitspraak over gedaan.

#### Voordelen relatief beoordelen

De belangrijkste reden waarom aanbestedende partijen de relatieve beoordelingstechniek blijven volgen is **gemak**. De aanbestedende partij hoeft van tevoren geen minimum- of maximumgrens te stellen en kan de inschrijvers met elkaar vergelijken. Daardoor is bij gebruik van deze techniek minder kennis van de markt benodigd (Nijenhuis, 2017).

Verder heeft de aanbestedende partij **minder tijd** nodig om de relatieve beoordelingstechniek uit te voeren. Vooraf hoeft de aanbestedende partij namelijk geen marktonderzoek te doen om de benodigde kennis over de markt te verkrijgen. Het is namelijk niet nodig om grenzen te stellen doordat de aanbestedende partij alle inschrijvingen met de inschrijving met de laagste prijs vergelijkt. (Schotanus, 2018)

#### Nadelen relatief beoordelen

Het gebruik van relatieve beoordelingstechnieken bij aanbestedingen heeft naast voordelen ook nadelen.

Bij relatief beoordelen vergelijkt de aanbestedende partij de inschrijvers met elkaar, waardoor **de inschrijver die de laagste prijs heeft geboden het gewicht van het prijscriterium bepaalt** (Chen, 2009). De Commissie van Aanbestedingsexperts beschrijft dit concept als ‘Iedere inschrijver zal dus zijn inschrijving afstemmen op de aannames die hij maakt over andere inschrijvingen.’ (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020).

Daarnaast zijn **de inschrijvers als het ware afhankelijk van het wel of niet deelnemen van een niet-competitieve inschrijver**, ofwel een inschrijver die de laagste prijs heeft maar ook de laagste kwaliteit. Deze inschrijver wint niet, maar heeft wel invloed op de uitgegeven scores, waardoor het een soort loterij voor de andere inschrijvers is (Schotanus & van der Linden, 2021).

Naast de mogelijkheid tot niet-competitieve inschrijvers, geeft de relatieve beoordeling ook **ruimte voor bid-rigging**. Hierbij maken inschrijvers onderlinge afspraken om de concurrentie buiten te sluiten. Dit heeft als gevolg dat deze inschrijver de aanbesteding wint, wat kan leiden tot hogere kosten voor de aanbestedende dienst (PIANOo, 2022).

Ook heeft **de aanbestedende dienst geen eigen invloed op de inschrijvingen**. Doordat vooraf aan de aanbesteding deze partij niet duidelijk aangeeft wat ze van de inschrijvingen verwachten, is het voor de inschrijvende partij niet mogelijk om zich hierop te richten. Hierdoor zorgt de relatieve methode ervoor dat de aanbestedende partij niet goed kan sturen op de door de hun gewenste onderdelen van de aanbesteding. In plaats daarvan richten ze zich meer op de resultaten van de andere inschrijvingen (Schotanus, 2018). Daar voegt Elisabetta Manunza, hoogleraar aanbestedingsrecht, aan toe dat een inschrijver met de kennis van de markt en ervaring een redelijke inschatting kan maken over de hoeveelheid inschrijvers, waardoor de inschrijver een gepaste prijs-kwaliteit verhouding kan gebruiken om de aanbesteding te winnen. Hiermee is de aanbestedende partij echter vaak slechter uit. (van Bemmel, 2017)

Daarbij komt dat **de inschrijvers niet weten wat een verschil in prestatie kan betekenen** voor de door hun behaalde punten. Jan Telgen, hoogleraar inkoopmanagement zegt hierover: ‘Het gebruik van relatieve scores is niet professioneel, omdat de aanbestedende dienst eigenlijk laat zien dat hij niet weet hoe belangrijk hij een verschil in prestatie vindt.’ (van Bemmel, 2017). Hierdoor heeft de inschrijvende partij niet de benodigde kennis om de inschrijving passend voor de aanbesteding te maken. Dit kan vervolgens gevolgen hebben in de uitvoering van de aanbesteding.

Daarnaast kan **de relatieve methode een grotere focus op de prijs van een inschrijving veroorzaken**. Dit is doordat de aanbestedende partij alle inschrijvingen afzet tegen de inschrijving met de laagste prijs, wat de inschrijvers stimuleert om een zo laag mogelijke prijs aan te bieden (Schotanus & van der Linden, 2021). Doordat elke euro goedkoper meer punten oplevert voor de goedkoopste inschrijver en tegelijkertijd minder punten voor alle andere inschrijvers, wil de inschrijver de laagste prijs aanbieden. De allergoedkoopste inschrijver heeft dus de grootste kans om de aanbesteding te winnen, wat over het algemeen ten koste gaat van de kwaliteit (Schotanus, 2022).

**Rangorde paradox**

Het laatste nadeel van relatief beoordelen is de rangorde paradox. Dit fenomeen treedt op wanneer een inschrijver zich terugtrekt na het scoringsproces, waardoor de rangorde verandert. Dit is doordat de scores onderling van elkaar afhankelijk zijn, de gebruikte formule is namelijk gebaseerd op de laagst ingediende prijs. (van den Engh, 2017)

Als de inschrijving die wegvalt van invloed is geweest op de beoordeling van de andere inschrijvers, is naar oordeel van de Commissie van Aanbestedingsexperts de enige mogelijkheid om de overgebleven inschrijvingen opnieuw te beoordelen. Dit creëert de mogelijkheid tot de rangorde paradox, het verschuiven van de scoringsvolgorde van inschrijvers. (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020)

Rekenvoorbeeld  
In een situatie waarop de aanbestedende partij op zowel prijs als kwaliteit beoordeelt, hebben vier inschrijvers een offerte aangeboden, deze zijn als volgt.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Inschrijver | Prijs in € | Kwaliteit |
| A | 100 | 10 |
| B | 150 | 37 |
| C | 160 | 41 |
| D | 170 | 45 |

Tabel 2: Rekenvoorbeeld

Voor de prijs geeft de aanbestedende partij 50 punten, de bijbehorende formule is:

Hiermee is de berekening van scores als volgt:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Inschrijver | Score prijs | Score kwaliteit | Eindscore |
| A | 50 | 10 | 60 |
| B | **25** | **37** | **62** |
| C | 20 | 41 | 61 |
| D | 15 | 45 | 60 |

Tabel 3: Rekenvoorbeeld scores

Dit houdt in dat inschrijver B deze aanbesteding wint met 62 punten.

Als hierna inschrijver A uitvalt, wordt met dezelfde formule, de prijs van inschrijver B als basis genomen. Dit zorgt voor de volgende scores:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| inschrijver | Score op prijs | Score op kwaliteit | Eindscore |
| ~~A~~ | ~~Ongeldig~~ | ~~Ongeldig~~ | ~~Ongeldig~~ |
| B | 50 | 37 | 87 |
| C | 46,7 | 41 | 87,7 |
| D | **43,3** | **45** | **88,3** |

Tabel 4: Rekenvoorbeeld scores zonder inschrijver A

Door het uitvallen van inschrijver A, is bij herberekening van de scores inschrijver D de winnaar, in plaats van inschrijver B (Theloesen, 2012).

De relatieve beoordelingsmethode laat dus ruimte voor een verandering in de rangorde van de beoordelingen.

**In conclusie de nadelen van relatief beoordelen zijn als volgt:**

* De inschrijver die de laagste prijs heeft geboden, bepaalt de scores van de overige inschrijvingen;
* Alle inschrijvers zijn afhankelijk van de deelname van een niet-competitieve inschrijver;
* Er is ruimte voor bid-rigging;
* De aanbestedende dienst heeft geen invloed op de prestatie van de inschrijvingen;
* Inschrijvers weten niet wat een verschil in prestatie kan betekenen en weten dus niet waarop ze zich moeten richten;
* De relatieve methode kan een grotere focus op de prijs van de inschrijving veroorzaken, in plaats van de prijs-kwaliteitsverhouding;
* De mogelijkheid tot de rangorde paradox kan ontstaan.

### Absoluut beoordelen

Het tegenovergestelde van een relatieve beoordeling is een absolute beoordeling. Dit houdt in dat de aanbestedende partij een inschrijving niet vergelijkt met andere inschrijvingen, waardoor de scores niet afhankelijk zijn van anderen (PIANOo, 2022). Hiermee voorkomt de partij dat de punten afhankelijk zijn van de andere aanbieders (Planjer & Lennartz, 2017).

Om dit te doen zet de aanbestedende partij vooraf een absolute schaal per gunningscriterium op. Op basis hiervan kent de partij een score toe die onafhankelijk is van de andere inschrijvingen, waardoor ze de te beoordelen inschrijving als uniek beschouwen. (Beayens & van der Horst, 2018)

Bij prijsbeoordeling doet een aanbestedende partij dit vaak door het vaststellen van een bandbreedte waarin de totale prijs van de inschrijving moet vallen. Deze bandbreedte neemt de aanbestedende dienst op in het beschrijvende document, zodat dit voor de inschrijvers bekend is. Indien de inschrijving onder de aangegeven minimumprijs valt, ontvangt de inschrijver de maximale score op het prijsaspect. Dit zorgt ervoor dat de inschrijvers zicht niet geforceerd voelen om een zo laag mogelijke prijs te bieden, waarmee ook de kwaliteit verminderd. Het vaststellen van een minimale prijs heeft hierdoor meer potentie om een lange termijn relatie met de winnende inschrijver te creëren. Wanneer de prijs van een inschrijving boven het opgegeven maximum zit, legt de aanbestedende partij deze terzijde en nemen ze het niet meer in de rest van de aanbesteding. (Kersbergen, 2023)

#### Verschillende vormen van absoluut beoordelen

Er zijn verschillende manieren om een inschrijving te beoordelen zonder de score van een andere inschrijving af te laten hangen.

Allereerst kan de aanbestedende partij een inschrijving beoordelen aan de hand van **prijs per punt**. Hierbij deelt de partij de offerteprijs van de inschrijver door de eindscore van de kwalitatieve gunningscriteria. Aan de hand hiervan kan men berekenen wie de meeste waarde voor het geld biedt (PIANOo, 2022).

Een andere mogelijkheid is **gunnen op waarde**. Hierbij wordt er niet gesproken van scores, maar kent de aanbestedende partij een fictieve waarde toe aan de te beoordelen kwalitatieve gunningscriteria. Dit houdt in dat alle kwalitatieve gunningscriteria zorgen voor fictieve korting op de offerteprijs. Hierdoor ontstaat een fictieve vergelijkingsprijs (Rijks Inkoop Samenwerking, 2019). De aanbestedende partij dient voor gebruik van deze vorm wel vooraf duidelijk in kaart te brengen wat extra waarde levert en waarop ze de fictieve korting geven. Een nadeel van deze methode is dat het veel expertise van de aanbestedende partij vraagt, welke er niet altijd is.

Bij de **budgetmethode** legt de aanbestedende partij de prijs van de opdracht vooraf in het beschrijvende document vast. Vervolgens beoordelen ze uitsluitend op de kwaliteit van een inschrijving. Een groot voordeel van deze methode is dat de aanbestedende partij nooit meer hoeft te betalen dan het vastgelegde budget, maar dit kan vervolgens wel zorgen voor een kwaliteit die te wensen overlaat (PIANOo, 2022). Daarnaast is het voor het gebruik van deze methode van belang dat de aanbestedende partij voldoende kennis van de markt heeft om de vaste prijs te bepalen.

Ook kan de aanbestedende partij de prijs aan de hand van de **staffelmethode** beoordelen. Voor alle prijscategorieën geeft de partij een bepaalde hoeveelheid punten, die in de beschrijvende documenten geschreven staat en voor alle inschrijvers bekend is. Hierdoor kunnen de inschrijvers zich beter richten op de wensen van de aanbestedende partij. (Rijks Inkoop Samenwerking, 2019).

Verder kan een aanbestedende partij het **puntensysteem of de gewogen factor methode** gebruiken. Dit is het meest gebruikte systeem in Nederland, waarbij de aanbestedende partij voor alle gunningscriteria een aantal punten toe kent met een bepaald gewicht. Dit gewicht is hoger wanneer het criterium belangrijk is voor de aanbestedende partij. Hierdoor weten de inschrijvende partijen welke criteria het belangrijkst zijn voor de aanbestedende partij, waardoor ze hun offerte beter kunnen laten aansluiten op deze wensen (PIANOo, 2022).

Afbeelding met grafiek

Automatisch gegenereerde beschrijvingTot slot wordt de **superformule** de laatste jaren gebruikt bij aanbestedingen. Om deze formule toe te passen, moet de aanbestedende partij van tevoren referentiewaarden, ook wel voorkeurswaarden, voor prijs en kwaliteit invullen. Deze gegevens zet de aanbestedende partij vervolgens in een formule, wat leidt tot de uitwerking rechts. In dit figuur plaatst de partij de inschrijvingen op basis van hun resultaten op zowel prijs als kwaliteit. Inschrijvingen in het rode gebied voldoen niet aan de gestelde voorkeuren. Inschrijvingen in het lichtgroene gebied voldoen gedeeltelijk, maar de geoffreerde prijs of kwaliteit is minder gunstig dan de gestelde referenties. In het donkergroene gebied vallen de inschrijvingen die in alle opzichten voldoen aan de gestelde voorkeuren.

Figuur 1: Uitwerking Superformule (PIANOo, 2019)

Het nadeel van deze formule is dat zowel de voorbereiding als de uitvoering van de beoordeling moeilijk oogt voor de aanbestedende partij. Daarnaast vergt deze wijze van beoordeling extra tijd in de voorbereidende fase, omdat de inkoper van de aanbestedende partij zich hier eerst in moet verdiepen. Hierdoor wordt de superformule enkel door bepaalde kundige aanbestedende partijen gebruikt. (PIANOo, 2018)

**In conclusie, de verschillende vormen van absoluut beoordelen zijn als volgt:**

* Prijs per punt;
* Gunnen op waarde;
* Budgetmethode;
* Staffelmethode;
* Puntensysteem of gewogen factor methode;
* Superformule.

#### Voordelen absoluut beoordelen

De voordelen van het gebruik van de absolute methode contrasteren met de nadelen die de relatieve methode heeft. Zo heeft **de inschrijver met de laagste prijs geen invloed op de scores** die de andere inschrijvers voor dit onderdeel krijgen. (Stoop, 2022)

Verder creëert de absolute methode **meer inzicht in de wensen van de aanbestedende partij**. De relatieve beoordelingsmethode biedt de inschrijvers namelijk geen houvast. Doordat bij de absolute beoordelingsmethode van tevoren al is vastgelegd wat de scores vormt, kan de inschrijver zich hier beter op richten, dan wanneer de aanbestedende partij de inschrijvingen onderling vergelijkt. Dit zorgt voor beter passende inschrijvingen en daardoor een hogere (interne) klanttevredenheid.

Daarnaast is bij absoluut beoordelen **de kwaliteit, tot een bepaald prijspunt, een belangrijkere factor**. Dit laat de leverancier geen andere keus, dan scherp hun prijs neer te zetten en vol voor de kwaliteit te gaan, wat vervolgens een betere prijs-kwaliteitsverhouding creëert voor de aanbestedende partij. (van Dorth, 2018)

#### Nadelen absoluut beoordelen

Absoluut beoordelen is echter niet zonder nadelen. Het opstellen van een goed absoluut beoordelingsmodel vraagt namelijk **meer tijd en kennis** dan het gebruik van de relatieve methode doet. De aanbestedende partij moet namelijk voorafgaand aan het publiceren van de aanbesteding al nadenken welk doel ze hebben voor de aanbesteding en hoe ze gaan beoordelen om dit doel te bereiken (Schotanus, 2019).

Dit zorgt ervoor dat het gebruik van een absolute beoordelingstechniek niet eenvoudig is. Naast duidelijk hebben welk doel de aanbesteding heeft, moet de aanbestedende partij vooraf de beoordeling al in kaders zetten. Hiervoor is de kennis van marktprijzen onmisbaar. Daarnaast is het absoluut beoordelen van complexere gunningscriteria, vooral wanneer deze criteria kwantitatief zijn, lastiger te bepalen. (Beayens & van der Horst, 2018)

# Onderzoeksresultaten

## Resultaten deelvraag 1

Om de eerste deelvraag te beantwoorden heb ik onderzocht in welke mate er relatief beoordeeld werd in recente aanbestedingen. Hiervoor heb ik de aanbestedingen van verschillende rijksdiensten, gemeentes en provincies onderzocht. Daarna breng ik de mogelijke gevolgen van de wijze van beoordelen voor deze organisaties in kaart. Hierdoor is het mogelijk om de volgende deelvraag te beantwoorden.

Deelvraag 1: “Wat is de huidige situatie betreffende de beoordelingstechniek binnen de publieke inkoop?”

### Rijksdiensten

Onder de rijksdiensten zijn de volgende vijf ministeries onderzocht:

* Ministerie van Algemene Zaken;
* Ministerie van Financiën;
* Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De uitkomst van de rijksdiensten is als volgt:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisatie | Absoluut | Relatief | Percentage Relatief |
| Min AZ | 26 | 4 | 13% |
| Min Fin | 30 | 0 | 0% |
| Min IenW | 20 | 10 | 33% |
| Min LNV | 16 | 14 | 47% |
| Min SZW | 30 | 0 | 0% |
| *Totaal* | *122* | *28* | *19%* |

Tabel 5: Beoordeling bij rijksdiensten

Gemiddeld gesproken wordt er binnen deze ministeries 19% relatief beoordeeld. De ministeries AZ, Fin en SZW worden door de RIS ondersteund bij de meeste aanbestedingen en binnen de RIS is er grote focus om alle aanbestedingen absoluut te beoordelen.

Binnen het Ministerie van AZ is 13% van de aanbestedingen relatief beoordeeld. Deze aanbestedingen vallen onder de vlag van categoriemanagement, dit houdt in dat de RIS deze aanbestedingen niet uitvoert. De aanbestedingen die het AZ relatief beoordeelt, doen ze allemaal op dezelfde basis. De aanbestedende partij vergelijkt de inschrijving namelijk met de gemiddelde inschrijving. Over het algemeen genomen doet men dit in vergelijking met de laagste prijs. Het gebruik van het gemiddelde zorgt wel voor een minder grote kans op de rangorde paradox, doordat de prijs van één inschrijver minder invloed heeft op de scoretoerekening van de andere inschrijvers.

Verder beoordeelt het Ministerie van IenW 33% van haar aanbestedingen relatief. Bij deze aanbestedingen is de score van een inschrijving afhankelijk van de laagst ingediende prijs. Als het ministerie een aanbesteding absoluut beoordeelt is de score afhankelijk van de geëiste minimum- en maximumprijs. Het ministerie kiest deze beoordelingstechniek wanneer er complexere dienstverleningsopdrachten zijn, die zich onderling lastig laten vergelijken. Daarnaast is uit de ervaringen van inkopers gebleken dat inschrijvers de relatieve beoordelingstechniek vaak op verschillende manieren interpreteren, waardoor deze techniek een hoger risico heeft op rechtszaken. Dit is gebleken uit contact met een inkoper van het betreffende ministerie en met inkopers vanuit andere organisaties. De volledige uitwerking van het contact met de inkoper van het Ministerie van IenW is te vinden in [bijlage 7.4.1](#_E-mail_contact_Inkoper).

Het Ministerie van LNV heeft onder de onderzochte ministeries de hoogste mate van relatieve beoordeling, namelijk 47%. De aanbestedingen waarbij dit ministerie een relatieve beoordeling gebruikt, gaan vrijwel allemaal om het afvoeren of verwerken van afval. Binnen de aanbestedingen waarbij ze wel absoluut beoordelen, geeft het ministerie meestal een bandbreedte voor prijs aan, waarop de formule voor de score gebaseerd is.

### Gemeentes

De onderzochte gemeentes zijn de vijf grootste van Nederland, deze zijn in alfabetische volgorde:

* Gemeente Amsterdam;
* Gemeente Den Haag;
* Gemeente Eindhoven;
* Gemeente Rotterdam;
* Gemeente Utrecht.

De uitkomst van de gemeenten is als volgt:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisatie | Absoluut | Relatief | Percentage Relatief |
| Amsterdam | 15 | 15 | 50% |
| Den Haag | 24 | 6 | 20% |
| Eindhoven | 14 | 16 | 53% |
| Rotterdam | 30 | 0 | 0% |
| Utrecht | 15 | 15 | 50% |
| *Totaal* | *98* | *52* | *35%* |

Tabel 6: Beoordeling bij gemeenten

Gemiddeld gezien wordt 35% van de onderzochte aanbestedingen relatief beoordeeld. Gemeente Rotterdam beoordeeld als enige onderzochte gemeente geheel absoluut. De gemeente werkt veel met fictieve prijzen, die ontstaan door het leveren van meerwaarde. Wanneer een inschrijving de gewenste of zelfs hoger dan gewenste kwaliteit levert, krijgt deze korting op de inschrijfprijs, waarmee een fictieve prijs ontstaat. De inschrijving met de laagste fictieve inschrijfprijs wint vervolgens de aanbesteding.

Daarnaast heeft ook Gemeente Den Haag naar verhouding weinig relatieve beoordelingen, namelijk 20%. Hierbij is opvallend dat de gemeente alle medisch gerelateerde aanbestedingen relatief beoordeelt. Verder geeft Gemeente Den Haag ook de mogelijkheid tot de rangorde paradox. Het volgende staat in het beschrijvend document geschreven: “Indien de Inschrijver met de laagste prijs na de beoordeling onverhoopt mocht afvallen, dan wordt het onderdeel ‘prijs’ opnieuw beoordeeld.” Naar oordeel van de Commissie van Aanbestedingsexperts is dit echter in strijd met zowel artikelen uit de Aanbestedingswet 2012 als de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Het Hof van Justitie EU heeft zich hierover echter nog niet uitgelaten (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020).

Gemeente Amsterdam beoordeelt de helft van haar aanbestedingen relatief. Binnen deze gemeente zijn er veel verschillende wijzen van beoordeling. Zo werken ze met absolute beoordelingstechnieken zoals bandbreedte, fictieve korting of prijs, maar ook met de standaard relatieve formule: laagst geboden prijs/geboden prijs. Daarnaast voeren verschillende afdelingen binnen Gemeente Amsterdam aanbestedingen uit. Hierbij valt op dat de afdeling Grond en Ontwikkeling alle beoordelingen relatief doet.

Tot slot beoordeelt zowel Gemeente Eindhoven 53% en Gemeente Utrecht 50% van de aanbestedingen relatief. Hierbij is het opvallend dat Gemeente Eindhoven alle leveringen relatief beoordeelt, terwijl ze de werken absoluut beoordeelt. Een soortgelijk patroon bestaat niet binnen het type opdracht diensten.

### Provincies

Verder zijn drie provincies onderzocht, deze zijn de volgende:

* Provincie Noord-Holland;
* Provincie Utrecht;
* Provincie Zuid-Holland.

De uitkomst van de provincies is als volgt:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisatie | Absoluut | Relatief | Percentage Relatief |
| Noord-Holland | 12 | 18 | 60% |
| Utrecht | 7 | 23 | 77% |
| Zuid-Holland | 26 | 4 | 13% |
| *Totaal* | *45* | *45* | *50%* |

Tabel 7: Beoordeling bij provincies

Binnen de onderzochte provincies wordt minder gefocust op een absolute beoordelingstechniek. Gemiddeld gezien beoordelen de provincies 50% van de aanbestedingen relatief.

Provincie Zuid-Holland brengt het gemiddelde omlaag, deze provincie beoordeeld slechts 13% van de aanbestedingen relatief. De beoordeling van vrijwel alle aanbestedingen is op dezelfde wijze opgezet, namelijk met het aangeven van een bandbreedte voor de verwachte prijs. Dit geeft de inschrijvers beter inzicht in de verwachtingen van de aanbestedende partij, waardoor ze hier beter op kunnen inspelen.

De overige provincies zorgen echter voor het hoge gemiddelde. Provincie Noord-Holland beoordeelt 60% van de aanbestedingen relatief, wat ze altijd doen door de laagst geboden prijs te delen door de ingediende prijs. Verder is opmerkelijk dat de provincie alle leveringen absoluut beoordeelt, terwijl dit andersom is in Gemeente Eindhoven, deze gemeente beoordeelt namelijk alle leveringen relatief. De provincie brengt beoordeling van leveringen in kaart met een fictieve korting, dit is een vorm van een absolute beoordelingstechniek. De provincie kiest hiervoor doordat er meer kennis en ervaring is omtrent leveringen, dan diensten en werken. Hierdoor is het gemakkelijker om een bandbreedte op te stellen. Dit is gebleken uit een interview met een inkoper van de Provincie, de volledige uitwerking hiervan staat in [bijlage 7.4.2](#_Interview_Inkoper_Provincie_3).

Tot slot heeft Provincie Utrecht de hoogste mate van relatieve beoordeling onder de onderzochte organisaties, namelijk 77%. De provincie beoordeelt vrijwel iedere aanbesteding door de ingeschreven prijs te vergelijken met de laagst ingediende prijs. De aanbestedingen die ze wel absoluut beoordelen, doen ze aan de hand van een evaluatieprijs. Dit werkt vergelijkbaar met een fictieve prijs, waarbij de inschrijver korting krijgt door het leveren van gewenste kwaliteit. Uit een interview met een inkoper van Provincie Utrecht die verantwoordelijk is voor de aanbesteding van werken, is gebleken dat zijn voorkeur bij deze laatste beoordelingswijze lag, aangezien dit de meeste duidelijkheid geeft. De volledige uitwerking van dit interview staat in [bijlage 7.4.3](#_Interview_Inkoper_Provincie_2).

### Gevolgen

Meerdere ministeries, gemeenten en provincies werken dus nog met de relatieve beoordelingsmethode. Hierdoor heeft de aanbestedende partij geen grip op de scoring van de inschrijvers, omdat de wijze van berekening hiervan niet vaststaat (Aanbestedingsnieuws, 2021). Hierdoor kan een inschrijving op een geheel andere plek in de rangorde eindigen door het toevoegen of wegvallen van een andere inschrijving, wat het een loterij-effect geeft (Schotanus & van der Linden, 2021). Dit laat dan ook veel ruimte om de uitslag te manipuleren aan de hand van de kennis van de markt en de ervaring die een inschrijver heeft. Hiermee kan een inschrijver vervolgens een inschatting maken over de hoeveelheid inschrijvers en wat deze gaan aanbieden (van Bemmel, 2017).

Een relatieve beoordelingstechniek is niet enkel op grond van haar relatieve karakter in strijd met het gelijkheids- of transparantiebeginsel, maar kan dit wel zijn. Dit is namelijk afhankelijk van de wijze waarop de aanbestedende partij de beoordelingstechniek inricht en toepast (de Rechtspraak, 2014). Naar oordeel van de Commissie van Aanbestedingsexperts is het hanteren van een relatieve beoordelingsmethode met de mogelijkheid tot de rangorde paradox in strijd met enkele artikelen uit het Aanbestedingswet 2012 en de beginselen.

Wanneer een publieke organisatie de relatieve beoordelingstechniek gebruikt, bestaat dus de mogelijkheid om tegen de Aanbestedingswet in te gaan. Dit kan vervolgens problemen na de aanbesteding veroorzaken, mogelijk zelfs in de vorm van een rechtszaak. Daarnaast kan deze methode ook moeilijkheden tijdens de aanbesteding veroorzaken, doordat er meer onduidelijkheid omtrent de wijze van beoordeling kan ontstaan. Jan Telgen, hoogleraar inkoopmanagement zegt hierover: ‘Het gebruik van relatieve scores is niet professioneel, omdat de aanbestedende dienst eigenlijk laat zien dat hij niet weet hoe belangrijk hij een verschil in prestatie vindt.’ (van Bemmel, 2017)

Verder geeft deze beoordelingstechniek de mogelijkheid tot de rangorde paradox, een fenomeen dat optreedt wanneer een inschrijver zich na het scoringsproces terugtrekt, wat leidt tot een andere rangorde van de eerder beoordeelde en niet weggevallen inschrijvingen. Als de wegvallende inschrijving van invloed is geweest op de beoordeling van de andere inschrijvers, is het namelijk het meest rechtvaardig om de overgebleven inschrijvers opnieuw te beoordelen (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020).

### Analyse

Naast dat deze data-analyse per organisatie is gedaan, is ook onderzocht of gemiddeld gezien het type opdracht invloed heeft op de mate van relatieve beoordeling. Bij enkele organisaties viel namelijk op dat het type opdracht invloed heeft op de wijze van beoordeling.

|  |  |
| --- | --- |
| Diensten | 35,8% |
| Leveringen | 37,8% |
| Werken | 28,1% |

Tabel 8: Analyse type opdracht

Zoals in de tabel hiernaast is te zien, heeft het type opdracht weinig invloed op de wijze van beoordeling, het onderlinge verschil is namelijk minder dan 10%. Wel is de mate van relatieve beoordeling het hoogst onder de leveringen, wat voornamelijk bestaat uit de aankoop van producten. Een reden hiervoor is dat het over het algemeen geen specialistische medewerkers zijn die de inkoop van leveringen uitvoeren. Hierdoor hebben deze medewerkers vaak niet de benodigde kennis om absoluut te beoordelen.

Daarna volgen de diensten, welke vaker door deskundige inkopers worden ingekocht. Hierbij is echter over het algemeen niet genoeg marktkennis, doordat dit per leverancier sterk kan verschillen en het voor de inkopers niet mogelijk is om hier allemaal kennis van te hebben.

Gemiddeld hebben werken de laagste mate van relatieve beoordelingen. De reden hiervoor is omdat werken voornamelijk bestaan uit kwantitatieve beoordelingscriteria en dit type opdracht meer voorbereiding vereist. Hierdoor is het voor de inkopers gemakkelijker om de absolute beoordelingsmethode toe te passen.

### Conclusie

Met deze analyse kan vervolgens de deelvraag: “*Wat is de huidige situatie betreffende de beoordelingstechniek binnen de publieke inkoop*?” beantwoord worden.

In totaal wordt namelijk bijna één derde van de aanbestedingen, uitgevoerd door de hiervoor genoemde publieke organisaties, relatief gedaan. Met andere woorden, van de 390 onderzochte aanbestedingen, zijn er 125 relatief beoordeeld.

Binnen de provincies is gemiddeld de hoogste mate van relatieve beoordeling, terwijl dit onder de ministeries het laagste is. Hieruit is op te merken dat een IUC (zoals de RIS) grote invloed kan hebben op de mate van relatieve beoordeling. Dit is mede door de kennis en ervaring die binnen een IUC aanwezig is, waardoor de opdrachtgever een passend en rechtvaardig advies wordt gegeven.

De complete data-verzameling staat in [bijlage 7.3](#_Resultaten_steekproef).

## Resultaten deelvraag 2

Om de tweede deelvraag te beantwoorden heb ik onderzocht wat de gewenste situatie is. Hierin onderzoek ik welke beoordelingstechniek de beste resultaten oplevert en welke de aanbestedende partij dus het beste bij Europese aanbestedingen kan toepassen. Daarnaast licht ik toe hoe de publieke inkoop hierin staat. Met deze kennis kan vervolgens de volgende deelvraag beantwoord worden:

Deelvraag 2: “Wat is de gewenste situatie betreffende de beoordelingstechniek binnen de publieke inkoop?”

Het huidige gebruik van relatieve beoordelingen bij aanbestedingen kan nadelige gevolgen hebben op de resultaten van een aanbesteding. Allereerst hebben de inschrijvers invloed op scoremaatstaaf die de aanbestedende partij gebruikt om de prijs te beoordelen. Wanneer een inschrijver zich inschrijft met de laagste prijs, heeft deze invloed op de scores die de andere leveranciers krijgen. Dit heeft als gevolg dat de inschrijvers de beoordeling kunnen manipuleren. Bij een onderzoek dat in 2017 is uitgevoerd, kon bij 22% van de 163 aanbestedingen de winnaar bepaald worden door de invloed van een niet competitieve inschrijver (Planjer & Lennartz, 2017). Dit houdt in dat een inschrijver die niet als doel heeft om de aanbesteding te winnen, in 22% van de gevallen invloed heeft op de uitkomst van de aanbesteding.

Daarnaast is een nadelig gevolg van het gebruik van de relatieve methode dat de prijs-kwaliteitverhouding verslechterd (PIANOo, 2022). Dit is doordat de relatieve beoordelingsmethodiek meer focus geeft op de laagste prijs.

Verder kan het hanteren van de relatieve beoordelingstechniek met de mogelijkheid tot de rangorde paradox in strijd zijn met enkele artikelen van de Aanbestedingswet 2012 en de beginselen van gelijke behandeling en transparantie (Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020). Dit hoeft echter niet per definitie zo te zijn, het hangt af van de wijze waarop de aanbestedende partij de beoordelingstechniek inricht en toegepast (de Rechtspraak, 2014).

Hierdoor is het gebruik van de relatieve beoordelingstechniek vaak gevoeliger voor vragen of klachten bij de Commissie van Aanbestedingsexperts, wat uiteindelijk kan leiden tot een rechtszaak (van den Engh, 2017). Wanneer een aanbestedende partij dit werk achteraf wil voorkomen, moeten er vooraf veranderingen plaatsvinden en moeten ze gebruik maken van een andere beoordelingsmethodiek.

Wanneer een aanbestedende partij absoluut beoordeelt, ontstaan deze problemen namelijk minder snel. Door de werkwijze van de absolute methode vergelijkt de aanbestedende partij de inschrijvers niet onderling. Hierdoor zijn de scores onafhankelijk van de andere inschrijvingen. De aanbestedende partij bepaald van tevoren een schaal per gunningscriterium en op basis hiervan wijzen ze de scores toe (Baeyens, 2019).

Daarnaast ontstaat door het werk dat de aanbestedende partij vooraf in de aanbesteding stopt, minder onduidelijkheid tijdens de aanbesteding. Doordat de aanbestedende partij de beoordelingscriteria en de wijze van beoordeling verder moet uitschrijven dan bij de relatieve methode, ontstaan hierover minder vragen vanuit inschrijvers. Verder zorgt deze duidelijkheid ervoor dat de inschrijvers zich beter kunnen richten op de wensen van de aanbestedende partij. Hierdoor past de winnende inschrijver, ook daadwerkelijk het beste bij de vraag.

Dit zorgt vervolgens voor een gemakkelijkere afronding van de aanbesteding. Doordat de criteria voor zowel de aanbestedende partij als de inschrijvers duidelijk zijn, is het gemakkelijker om de inschrijvingen te beoordelen en de bijbehorende redenatie toe te lichten. Verder is het hiermee gemakkelijker om na de aanbesteding de motiveringsinlichtingen op te zetten. Dit blijkt uit het interview met de kennisambassadeurs, te vinden in [bijlage 7.2](#_Interview_kennisambassadeurs).

### Overwegingen

Vanuit de directie van de RIS is de wens om in Europese Aanbestedingen geen relatieve beoordelingstechniek te gebruiken. De RIS zelf beoordeelt al enkele jaren niet meer relatief en dit levert goede resultaten op. Verder is de ervaring met de werkwijze van absolute beoordelingen binnen de organisatie positief.

Wel hebben enkele medewerkers aangegeven dat in sommige specifieke situaties het vrijwel onmogelijk is om de absolute beoordelingsmethode te gebruiken. Hierbij gaat het dan om aanbestedingen waarover niet genoeg kennis is om vooraf de beoordeling compleet vast te zetten. Dit is doordat dit soort opdrachten nog niet eerder (op deze wijze) uitgevoerd zijn, waardoor zowel de organisatie als de markt hier niet genoeg kennis vanaf heeft. Bijvoorbeeld innovatieve projecten vallen hieronder.

Binnen de organisatie kunnen de inkopers kiezen welke wijze van absoluut beoordelen ze bij de aanbesteding toepassen. Iedere aanbesteding is anders en is ook anders opgesteld. Daardoor is het van belang dat de wijze van beoordeling hierbij past. In sommige gevallen heeft de aanbestedende partij genoeg kennis van het onderwerp zijn om vooraf te bepalen hoeveel punten iedere inschrijfprijs tussen het minimum en maximum krijgt. Echter wanneer ze niet voldoende kennis hebben, kan de organisatie werken met bijvoorbeeld prijs per punt. Hierdoor komt de aanbestedende partij al met al uit op de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Daarnaast heeft zo veel mogelijk absoluut beoordelen positieve gevolgen op zowel de algehele doelen van het Rijk, als de doelen op het gebied van inkoop. De missie van de Rijksoverheid is namelijk het werken aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving. Dit vraagt inzet van de inkopers en de markt, hiervoor is inzicht in de opdracht nodig. Wanneer de publieke organisatie absoluut beoordeelt, is het mogelijk om meer rechtvaardig te beoordelen, omdat ze vooraf de criteria beter in kaart brengen. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de inschrijvende partijen zich beter hierop kunnen richten en dus de resultaten creëren die het Rijk wil behalen.

### Conclusie

Afbeelding met tafel

Automatisch gegenereerde beschrijvingAl met al is het gewenst om zo min mogelijk relatief te beoordelen. Dit houdt in dat wanneer er genoeg kennis is over de aanbesteding, ofwel in de organisatie, ofwel op de markt, de aanbestedende partij absoluut beoordeelt. Voor een inkoper betekent dit dat ze zich moeten verdiepen in de markt om een passend beoordelingsmodel toe te passen. Dit heeft als gevolg dat de inschrijvers zich beter kunnen richten op de wensen van de aanbestedende partij. Daarnaast gaat het verloop van de aanbesteding voor beide partijen gemakkelijker, omdat er minder onduidelijkheid is omtrent de wensen van de aanbestedende partij. Wanneer er niet genoeg kennis is om absoluut te beoordelen, is het nog steeds mogelijk dat de aanbestedende partij de keuze maakt om de aanbesteding relatief te beoordelen. Dit moet de partij echter voldoende kunnen toelichten en kan enkel in specifieke situaties voorkomen. In de bijgevoegde tabel is te zien welke mate van verandering bij de verschillende organisaties benodigd is om tot de gewenste situatie te komen.

Figuur 2: Mate van actie benodigd

## Resultaten deelvraag 3

Om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te gaan, zijn er veranderingen binnen de gehele publieke inkoop benodigd. Deze veranderingen heb ik onderverdeeld in strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarmee kan de volgende deelvraag beantwoord worden.

Deelvraag 3: “Welke verandering moet er binnen de publieke inkoop plaatsvinden om rechtvaardig en impactvol te gunnen?”

### Strategisch niveau

*Creëren van een heldere inkoopstrategie*

Om een verandering richting te geven, is het van belang dat er op strategisch niveau ook veranderd wordt. Dit houdt in dat de organisatie haar inkoopstrategie moet veranderen. Deze inkoopstrategie bepaalt de uitgangspunten voor het inkoopproces voor een bepaalde opdracht en is afgeleid van het organisatiebeleid.

De organisatie moet dus in haar inkoopstrategie meenemen dat ze bij iedere aanbesteding werken met de beoordelingstechniek die tot de beste uitkomst leidt. De precieze invulling van de beoordeling kan namelijk per aanbesteding verschillen, doordat er andere mate aan kennis is of het doel van de aanbesteding anders is. Hierdoor is het van belang dat de inkoper zelf kan beslissen welke vorm van beoordeling het beste past, met als uitgangspunt de absolute beoordelingstechniek.

Verhogen van transparantie

Tot slot wordt geadviseerd om de wijze van beoordeling transparanter te maken. Momenteel is dit enkel zichtbaar in het beschrijvend document, wat inhoudt dat de inschrijvers hier al actief naar moeten zoeken. Een andere mogelijkheid om dit in kaart te brengen door onderzoeken zoals deze. Wanneer dit transparanter gepresenteerd wordt, ontstaat de mogelijkheid om de publieke inkoop vaker een spiegel voor te houden, wat de verandering verder stimuleert. Daarnaast levert dit minder onzekerheden op vanuit mogelijke inschrijvers omdat duidelijker is hoe de aanbestedende partij de inschrijvingen beoordeelt. Deze scriptie werkt als eerste spiegel voor de organisaties die in de scope zitten en door de omvang is dit tevens een redelijk goede spiegel voor de rest van de publieke inkoop. Het is echter van belang dat men dit vaker en op grotere schaal gaat doen.

### Tactisch niveau

*Opstellen van een kennisbank*

Om de benodigde bewustwording bij de inkopers te creëren, is het van belang om bestaande kennis over de beoordelingstechnieken te verspreiden. Het advies om deze verandering plaats te laten vinden is om de onderwerpen relatief en absoluut beoordelen en de verschillende wijzen van absoluut beoordelen mee te nemen in de interne documentatie. Als de inkopers deze kennis niet gemakkelijk kunnen raadplegen, ontstaat de benodigde bewustwording niet.

Het doel van deze aanbeveling is dan ook om de kennis omtrent absolute beoordelingen centraal op te slaan en toegankelijk te maken voor alle inkopers binnen de publieke organisaties. Op deze wijze kunnen de inkoopmedewerkers dit thema goed toepassen in de beoordeling van hun aanbestedingen.

Om deze kennis door de organisatie te verspreiden zijn documenten over het onderwerp nodig. In deze documenten moet minimaal voorkomen:

* De voor- en nadelen van relatief beoordelen;
* De voor- en nadelen van absoluut beoordelen;
* De verschillende wijzen van absoluut beoordelen (incl. de knikkerbakmethode, [bijlage 7.6](#_Knikkerbakmethode_voor_Gunningsmode_1))

*Opzetten van kennissessies*

Verder is het advies om de bewustwording binnen de organisatie te vergroten door een kennissessie te organiseren over de wijze van beoordeling, de voordelen van absoluut beoordelen en welke mogelijkheden hierin zijn. Deze onderwerpen komen namelijk tijdens het gehele aanbestedingsproces terug voor de inkoper. Aan de hand van deze sessies kunnen de inkopers meer kennis opbouwen betreffende de beoordelingstechnieken en hoe ze deze moeten toepassen binnen verschillende aanbestedingen. Naast dat informatie aan de inkopers gegeven wordt, is het ook van belang dat de inkopers met deze informatie gaan werken. Hierdoor moet binnen de kennissessies ook de mogelijkheid zijn om een eigen casus te bespreken.

Het doel hiervan is om de bestaande kennis verder te delen onder de inkopers en verdere kennisdeling te stimuleren. Wanneer er genoeg begrip is bij de inkopers, zijn ze vervolgens in staat de gegeven informatie bij hun eigen aanbestedingen toe te passen en meer absoluut te beoordelen.

Voor deze kennissessies is het van belang dat er leidende inkopers zijn, die ervaring hebben met het onderwerp en enthousiast zijn om de verantwoordelijkheid op zich te nemen om hun collega’s ook ervaren hierin te maken. Zij bereiden de kennissessie voor, van organiseren en leiden tot uitvoeren. Tijdens de kennissessie komen verschillende onderdelen aan bod, deze zijn:

* Het overbrengen van het doel en belang van de kennissessie;
* De voor- en nadelen van zowel relatief als absoluut beoordelen;
* De verschillende vormen van absoluut beoordelen;
* Hoe een inkoper de best passende vorm kan kiezen;
* Welke gevolgen dit heeft voor de fase na de aanbesteding;
* Ruimte voor discussie tussen de deelnemende inkopers.

Aanpassen templates

Veel inkoopafdelingen werken met templates, een vast sjabloon dat dient om een project invulling te geven. Meestal gebruiken inkopers deze templates om de beschrijvende documenten van een aanbesteding in te vullen.

Het doel van deze verandering is om het voor de inkopers gemakkelijker te maken om de absolute beoordelingstechniek te gebruiken. Wanneer dit makkelijker gemaakt is, is het gevolg dat de inkopers deze methoden ook vaker gebruiken en dus de algehele mate van relatief beoordelen verminderd.

Om deze verandering plaats te laten vinden, moet de organisatie zowel templates als rekenmodellen op zetten. Deze moeten ze vervolgens onderverdelen in de verschillende wijzen van absolute beoordeling, zoals in het theoretisch kader omschreven. Een dergelijk rekenmodel bestaat al langere tijd online, een template moet de organisatie zelf maken zodat deze bij de huisstijl past.

Instellen van tegenlezers

Daarnaast is uit ervaring van inkopers bij de RIS gebleken dat een tegenlezer helpt bij de toepassing van absoluut beoordelen. Een tegenlezer houdt in dat er door een tweede paar ogen naar de tekst, in dit geval de aanbestedingsdocumenten, wordt gekeken. Hierdoor haalt de tegenlezer de meeste fouten uit de tekst en bestaat de mogelijkheid om verbeteringen in de tekst aan te brengen.

Wanneer een tweede inkoper het beschrijvende document met de wijze van beoordeling doorleest, geven ze naast de geschreven tekst, ook aandacht aan de gemaakte keuzes. Hierdoor moet de aanbestedende partij nagedacht hebben over de wijze van beoordeling, zodat ze deze duidelijk kunnen toelichten. Daarnaast kan de tegenlezer alle relatieve beoordelingen filteren, om zo, wanneer nodig, veranderingen aan te brengen.

Om deze verandering plaats te laten vinden, moet de organisatie een regel opstellen, dat een tegenlezer vóór het publiceren van een aanbesteding alle documenten van de aanbesteding doorleest. Daarnaast moet het voor de inkopers duidelijk zijn dat ze aandacht aan de wijze van beoordeling moeten geven, zodat de inkoper die het document heeft geschreven, niet uit gewoonte de relatieve beoordelingstechniek toepast.

Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed

Voor inschrijvers is het van belang om duidelijk in kaart te hebben hoe de beoordeling verloopt. Dit wordt in het beschrijvend document uitgebreid omschreven. Om hierbij echter meer transparantie te creëren, kan de aanbestedende partij de wijze van beoordeling in de details van de aanbestedingspublicatie op TenderNed plaatsen. Aan de hand hiervan ziet de inschrijvende partij in een oogopslag hoe de aanbestedende partij beoordeelt en welke gevolgen dat kan hebben op hun resultaten.

Het doel van deze verandering is om op een proactieve manier informatie aan de inschrijvers te verschaffen. Daarnaast zorgt het invullen van dit vlak voor de aanbestedende partij voor een extra onderdeel van de bewustwording, doordat de aandacht nogmaals naar dit onderwerp wordt gebracht. Ook kan men hierdoor de publieke inkoop vaker en op grotere schaal een spiegel voor houden.

Om dit mogelijk te maken, moeten er veranderingen in het systeem van TenderNed plaatsvinden. Wanneer ze dit doen moeten alle toekomstige aanbestedende partijen de wijze van beoordeling invullen. Het advies hierbij is om minimaal te benoemen of de aanbestedende partij de prijs absoluut of relatief beoordeelt. Daarnaast kan de aanbestedende partij verder specificeren op welke exacte wijze ze de beoordeling van de aanbesteding uitvoeren.

### Operationeel niveau

Op dit niveau gaan de veranderingen over de concrete en daadwerkelijke uitvoering. Doordat er meer aandacht is voor de wijze van beoordeling op strategisch en tactisch niveau, gaat het onderwerp steeds meer leven binnen de organisatie. Uit ervaringen binnen de RIS is gebleken dat de inkopers hierdoor ook uit zichzelf op onderzoek gaan over het thema, om zo voldoende kennis te creëren. De organisatie kan dit stimuleren door de kennis laagdrempelig beschikbaar te stellen. Wanneer het voor de medewerkers makkelijk is om dit op te zoeken, doen ze dit namelijk sneller.

Daarnaast moet de organisatie periodiek **zelf een spiegel voorhouden**. Hierdoor blijven alle medewerkers van de organisatie alert op de toegepaste wijze van beoordeling. Ook heeft dit tot gevolg dat het eerder wordt opgemerkt als er in hogere mate relatief beoordeeld wordt. De organisatie kan dan de oorzaak hiervan uitzoeken en mogelijk nieuwe veranderingen toepassen.

Verder wordt verandering ondersteund door het **delen van goede voorbeelden**. Wanneer een organisatie dit doet, doen de inkopers kennis op over de werkwijze van de absolute beoordeling en de toepassing hiervan. Daarnaast brengt het delen van een goed voorbeeld de aandacht van de inkopers naar het onderwerp, waardoor het niet naar de achtergrond zakt.

Hierdoor wordt het gebruik van de absolute beoordelingstechniek als normaal gezien en past men deze steeds vaker toe.

### Conclusie

Er zijn dus meerdere veranderingen op verschillende niveaus die de organisaties kunnen uitvoeren. Deze veranderingen zijn als volgt:

* Creëren van een heldere inkoopstrategie;
* Verhogen van transparantie;
* Opstellen van een kennisbank;
* Opzetten van kennissessies;
* Aanpassen templates;
* Instellen van tegenlezers;
* Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed;
* Zelf een spiegel voorhouden;
* Delen van goede voorbeelden.

Aan de hand hiervan hebben de inkopers van publieke organisaties voldoende kennis en mogelijkheden om bij iedere aanbesteding de best passende beoordelingstechniek toe te passen. Hiermee kunnen de inkopers vervolgens de beste resultaten creëren.

## Resultaten deelvraag 4

In dit hoofdstuk werk ik het implementatieplan op basis van de bovenstaande adviezen uit. Per aanbeveling heb ik een stappenplan gemaakt, waarbij per actie is beschreven wie de verantwoordelijkheid draagt en wat de verwachte uitvoeringstijd is. Dit stappenplan is gemaakt aan de hand van de RASCI-methode, waardoor duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de implementatie [bijlage 7.6](#_RASCI-methode). Aan de hand hiervan kan de volgende deelvraag beantwoord worden.

Deelvraag 4: “Hoe kunnen deze veranderingen worden geïmplementeerd binnen de publieke inkoop?”

*Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er nog geen inkoopstrategie aanwezig is)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Organisatiebeleid met de inkopers omzetten tot een inkoopstrategie. | Managementteam (r),  Inkopers (s) | ± 20 uur |
| Concrete doelstellingen omtrent de gewenste beoordelingstechniek in de inkoopstrategie meenemen. | Managementteam (r),  Inkopers (s) | ± 10 uur |
| Inkopers bekend maken met de inkoopstrategie. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | ± 5 uur |
| De toegevoegde waarde van de juiste beoordelingstechniek laten zien aan de inkopers. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | ± 10 uur |
| Draagvlak bij de inkopers creëren, dit kan de organisatie doen aan de hand van het verander model van Kotter (trainingen, communicatie, vieren van successen, [bijlage 7.7](#_Implementatie_model)) | Inkoopcoördinator (r),  Inkopers (i) | ± 15 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 7 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 60 uur | |

Tabel 9: Implementatie “Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er nog geen inkoopstrategie aanwezig is)”

*Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er al wel een inkoopstrategie aanwezig is)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Concrete doelstellingen omtrent de gewenste beoordelingstechniek in de inkoopstrategie meenemen. | Managementteam,  Inkopers | ± 10 uur |
| Inkopers bekend maken met de aangepaste inkoopstrategie. | Managementteam,  Inkopers | ± 5 uur |
| De toegevoegde waarde van de juiste beoordelingstechniek laten zien aan de inkopers. | Managementteam,  Inkopers | ± 10 uur |
| Draagvlak bij de inkopers creëren, dit kan de organisatie doen aan de hand van het verander model van Kotter (trainingen, communicatie, vieren van successen, [bijlage 7.7](#_Implementatie_model)) | Inkoopcoördinator,  Inkopers | ± 15 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 4 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 40 uur | |

Tabel 10: Implementatie “Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er al wel een inkoopstrategie aanwezig is)”

### Tactische implementaties

*Opstellen van een kennisbank*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Instellen van kennisambassadeur, een inkoper met voldoende kennis en ervaring. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Kennisambassadeur bepaalt in welke onderwerpen er kennis benodigd is. | Kennisambassadeur (r) | ± 4 uur |
| Kennisambassadeur geeft invulling aan deze onderwerpen op basis van bestaande theorie. | Kennisambassadeur (r) | ± 15 uur |
| De kennis wordt door de kennisambassadeur uitgewerkt in een duidelijk artikel. | Kennisambassadeur (r),  Deskundigen (c) | ± 10 uur |
| Artikel wordt voorzien van feedback van een tegenlezer. | Kennisambassadeur (a),  Tegenlezer (r) | ± 2 uur |
| Het goedgekeurde artikel wordt geplaatst op het gebruikelijke online publicatiepunt en de kennisambassadeur stelt inkopers op de hoogte. | Kennisambassadeur (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 3 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 32 uur | |

Tabel 11: Implementatie “Opstellen van een kennisbank”

*Opzetten van kennissessies*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Werkgroep met 2 á 3 ervaren en enthousiaste inkopers opzetten die de kennissessie organiseren. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Doelstelling en beoogd resultaat van de kennissessies formuleren. | Werkgroep (r) | ± 2 uur |
| Invulling geven aan het programma op basis van het doel. | Werkgroep (r) | ± 8 uur |
| Conceptversie van het programma van de sessies opstellen. | Werkgroep (r) | ± 16 uur |
| De tegenlezer geeft feedback over het programma. | Werkgroep (a),  Tegenlezer (r) | ± 3 uur |
| Feedback verwerken en het programma definitief maken. | Werkgroep (r) | ± 5 uur |
| Kennissessie(s) bekendmaken via een digitaal bericht richting alle inkopers. | Werkgroep (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Kennissessie(s) uitvoeren. | Werkgroep (r),  Inkopers (s) | ± 2 uur per sessie p.p. |
| De werkgroep evalueert de kennissessie en gebruikt feedback voor de verbeteringen van mogelijke toekomstige sessies. | Werkgroep (r),  Aanwezigen kennissessie (s) | ± 2 uur p.p. |
| Verwachte implementatie tijd: 4 á 5 maanden\* | Verwachte tijdsinvestering: 43 uur\* | |
| \* afhankelijk van de hoeveelheid kennissessies de organisatie uitvoert. | | |

Tabel 12: Implementatie “Opzetten van kennissessies”

Aanpassen templates

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Opzetten van een werkgroep met inkopers met voldoende kennis en ervaring om deze documenten aan te passen. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Kennis over de verschillende absolute beoordelingstechnieken verzamelen. | Werkgroep (r),  Deskundigen/  Kennisambassadeurs (c) | ± 6 uur |
| Nieuwe templates en berekeningsmodellen opzetten in de huisstijl van de organisatie. | Werkgroep (r) | ± 16 uur |
| Templates en modellen worden voorzien van feedback van een tegenlezer. | Werkgroep (a),  Tegenlezer (r) | ± 3 uur |
| De templates en modellen aanpassen op basis van de gegeven feedback. | Werkgroep (r) | ± 2 uur |
| Publiceren van templates en modellen op het online publicatiepunt dat de organisatie gebruikt. | Werkgroep (r) | ± 0.5 uur |
| De inkopers van de organisatie via een digitaal bericht op de hoogte stellen. | Werkgroep (r),  Inkopers (i) | ± 0.5 uur |
| Eventuele vragen of onduidelijkheden van inkopers beantwoorden. | Werkgroep (r),  Inkopers (i) | ± 2 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 3 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 30.5 uur | |

Tabel 13: Implementatie “Aanpassen templates”

Instellen van tegenlezers

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Belang van tegenlezer laten blijken en draagvlak creëren. | Managementteam (r) | ± 5 uur |
| Groep van kundige tegenlezers opzetten, die voldoende kennis en ervaring hebben binnen de organisatie. | Managementteam (r),  Inkopers (s) | ± 0.5 uur |
| De tegenlezers de belangrijke onderdelen leren, dus dat ze zowel op de tekst als op de inhoud letten. | Inkoopcoördinator (a)  Tegenlezers (r) | ± 1 uur p.p. |
| De tegenlezers ervaring laten opdoen door in duo’s documenten door te lezen. | Tegenlezers (r) | ± 10 uur |
| Evalueren van de toepassing van tegenlezers. | Inkoopcoördinator (a),  Tegenlezers (r) | ± 2 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 2 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 22.5 uur | |

Tabel 14: Implementatie “Instellen van tegenlezers”

Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Belang van transparantie laten blijken. Vermelden van Open Overheid, die werkt aan openbaarheid en transparantie. | Deskundigen (r),  Publieke inkopers (s) | ± 5 uur |
| Benodigde verandering bij TenderNed in kaart brengen. | TenderNed (r), | ± 6 uur |
| Een plan opzetten om het systeem op basis van deze verandering aan te passen. | TenderNed (r) | ± 6 uur |
| Feedback ontvangen van een tegenlezer. | TenderNed (a),  Tegenlezer (r) | ± 2 uur |
| Het systeem aanpassen op basis van het plan om zo de transparantie van de beoordelingstechniek te verhogen. | TenderNed (r) | ± 10 uur |
| Veranderingen evalueren. | TenderNed (r),  Publieke inkopers (s) | ± 2 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 3 maanden | Verwachte tijdsinvestering: 31 uur | |

Tabel 15: Implementatie “Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed”

### Operationele implementaties

Periodiek zelf een spiegel voorhouden

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Inkoopprofessionals werven voor een onderzoek (bijvoorbeeld stagiairs). | Recruiter (r) | ± 2 uur |
| Onderzoekers laten inlezen in dit onderzoek en soortgelijken. | Onderzoekers (r) | ± 4 uur |
| Wijze van beoordeling binnen de organisatie onderzoeken en mogelijk acties ondernemen op basis van de resultaten. | Onderzoekers (r),  Inkopers (s) | ± 10 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 2 maanden\* | Verwachte tijdsinvestering: 16 uur | |
| \* Om periodiek een spiegel voor te houden, moet deze implementatie ook periodiek uitgevoerd worden. | | |

Tabel 16: Implementatie “Periodiek zelf een spiegel voorhouden”

Delen van goede voorbeelden

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Instellen van een inkoper met voldoende kennis over het onderwerp om goede voorbeelden te vinden. | Managementteam (r),  Inkopers (i) | 0.5 uur |
| In kaart brengen wanneer de best passende beoordelingstechniek gebruikt wordt bij een aanbesteding. | Inkoper (r),  Kennisambassadeur (s) | ± 3 uur |
| De gebruikte beoordelingstechnieken binnen de organisatie in de gaten houden, zodat de inkoper de goede eruit kan halen. Dit komt voortaan maandelijks terug. | Inkoper (r) | ± 2 uur |
| De goede toepassingen van de beoordelingstechnieken online met de inkopers van de organisatie delen. | Inkoper (r), | ± 0.5 uur |
| Verwachte implementatie tijd: 1 maand\* | Verwachte tijdsinvestering: 7 uur | |
| \* Er is 1 maand nodig voor de implementatie, daarna heeft de inkoper ± 2.5 uur per maand nodig voor de continuïteit van de verandering. | | |

Tabel 17: Implementatie “Delen van goede voorbeelden”

### Conclusie

Binnen de RIS zijn de nodige veranderingen al uitgevoerd om voornamelijk absoluut te beoordelen bij Europese aanbestedingen. Uit de ervaring van de inkopers van de RIS is gebleken dat na een jaar al ruim 90% van de inkopers ervaring had opgedaan met de absolute beoordelingstechniek.

De meeste veranderingen zijn parallel uitvoerbaar, dit houdt in dat een organisatie de acties tegelijk uit kan voeren. Daarnaast is de verwachte tijdsinvestering per maand ongeveer 10 uur, wat inhoudt dat de inkopers van de organisatie deze activiteiten naast hun gewone werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Hierdoor kan de organisatie de implementatie van het advies in ongeveer zeven maanden uitvoeren als er nog geen inkoopstrategie aanwezig is. Wanneer deze wel aanwezig is, is de implementatietijd van het advies ongeveer 5 maanden. Dit houdt in dat als de organisatie na de vakantieperiode begint met de implementatie, alle plannen tussen januari en maart 2023 geïmplementeerd zijn. Hierna duurt het echter nog enkele tijd voordat alle inkopers daadwerkelijk ervaring hebben opgedaan met de absolute beoordelingstechniek, zoals ook bij de RIS. Daarnaast komen de operationele implementaties in de organisatie terug, zodat dit actueel blijft.

In [bijlage 7.8](#_Risicomatrix) is een risicomatrix opgenomen, waaruit blijkt dat er weinig grote risico’s voordoen die de implementatie tegenhouden.

## Resultaten deelvraag 4

In dit hoofdstuk licht ik de consequenties van de hiervoor omschreven veranderingen voor de publieke organisaties toe. Hierin maak ik onderscheid tussen organisatorische consequenties en financiële consequenties. Met deze kennis wordt de volgende deelvraag beantwoordt:

Deelvraag 5: “Welke consequenties heeft de implementatie en uitvoering van de veranderingen?”

### Organisatorische consequenties

Na de implementatie van de aanbevelingen zijn er organisatorische consequenties, hierbij gaat het om de impact die de aanbevelingen hebben op de processen binnen de organisatie.

Voorbereiding van aanbestedingen

Allereerst verandert de voorbereiding van een aanbesteding wanneer een organisatie de aanbevelingen implementeert. Zo is het van belang dat de inkoper zich meer verdiept in dat wat ze inkopen en de wens van de organisatie. Hierdoor kan de inkoper de best passende beoordelingstechniek kiezen en deze aan de hand van de nieuwe templates toepassen in de beschrijvende documenten. Daarna leest een tegenlezer de documenten door, voordat de aanbestedende partij deze publiceert. Doordat er een tweede paar ogen naar de tekst kijkt, moet de inkoper de gemaakte keuzes duidelijk toelichten. Al met al vergt dit meer diepgang van een inkoper in het proces.

### Financiële consequenties

Ook heeft de implementatie van de aanbevelingen financiële consequenties. Dit betreft alle kosten en baten die door de implementatie ontstaan.

#### Kosten

|  |  |
| --- | --- |
| Personeelskosten | |
| *Managementteam* | € 165 |
| *Inkoopcoördinator* | € 140 |
| *Inkopers/ambassadeur/werkgroep* | € 110 |
| *Deskundigen* | € 115 |
| *TenderNed* | € 125 |
| *Recruitmentmanager* | € 110 |
| *Onderzoekers* | € 100 |

Tabel 18: Personeelskosten

Op basis van de aanbevelingen en de daarbij horende implementatie is per plan een verwachte prijsinvestering gemaakt. Hierbij is gewerkt met de kostprijs van RIS medewerkers uit 2023. Deze personeelskosten zijn inclusief werkgeverslasten en integrale kosten, zoals overhead en huisvesting. De bron van deze tarieven staat in [bijlage 7.9](#_Salarisindicatie_implementatieplan). Doordat deze aanbevelingen binnen de gehele publieke inkoop geïmplementeerd kunnen worden, bestaat de mogelijkheid dat deze kosten per organisatie verschillen.

*Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er nog geen inkoopstrategie aanwezig is)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 40 uur | € 6.600 |
| Inkoopcoördinator | 15 uur | € 2.100 |
| Inkopers | 5 uur | € 550 |
| Totaal | | **€ 9.250** |

Tabel 19: Kosten “Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er nog geen inkoopstrategie aanwezig is)”

*Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er al wel een inkoopstrategie aanwezig is)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 20 uur | € 3.300 |
| Inkoopcoördinator | 15 uur | € 2.100 |
| Inkopers | 5 uur | € 550 |
| Totaal | | **€ 5.950** |

Tabel 20: Kosten “Creëren van een heldere inkoopstrategie (indien er al wel een inkoopstrategie aanwezig is)”

*Opstellen van een kennisbank*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 0.5 uur | € 83 |
| Kennisambassadeur | 29.5 uur | € 3.248 |
| Tegenlezer | 2 uur | € 220 |
| Totaal | | **€ 3.551** |

Tabel 21: Kosten “Opstellen van een kennisbank”

*Opzetten van kennissessies*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 0.5 uur | € 83 |
| Werkgroep | 42.5 uur | € 4.675 |
| Inkopers | 60 uur | € 6.600 |
| Tegenlezer | 3 uur | € 330 |
| Totaal | | **€ 11.688** |

Tabel 22: Kosten “Opzetten van kennissessies”

Aanpassen templates

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 0.5 uur | € 83 |
| Werkgroep | 27 uur | € 2.970 |
| Tegenlezer | 3 uur | € 330 |
| Totaal | | **€ 2.683** |

Tabel 23: Kosten “Aanpassen templates”

Instellen van tegenlezers

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 5.5 uur | € 908 |
| Inkoopcoördinator | 7 uur | € 980 |
| Tegenlezers | 17 uur | € 1.870 |
| Totaal | | **€ 3.758** |

Tabel 24: Kosten “Instellen van tegenlezers”

Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Deskundigen | 5 uur | € 575 |
| TenderNed | 26 uur | € 3.250 |
| Tegenlezer | 2 uur | € 220 |
| Totaal | | **€ 4.045** |

Tabel 25: Kosten “Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed”

Periodiek zelf een spiegel voorhouden

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Recruiter | 2 uur | € 220 |
| Onderzoekers | 14 uur | € 1.400 |
| Totaal | | **€ 1.620** |

Tabel 26: Kosten “Periodiek zelf een spiegel voorhouden”

Delen van goede voorbeelden

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Uitvoerend | Verwachte tijdsinvestering | Verwachte kosten |
| Managementteam | 0.5 uur | € 83 |
| Inkoper | 5.5 uur | € 605 |
| Totaal | | **€ 688** |

Tabel 27: Kosten “Delen van goede voorbeelden”

Totale kosten

|  |  |
| --- | --- |
| Aanbeveling | Kosten |
| Creëren van een heldere strategie | € 5.950\* |
| Opstellen van een kennisbank | € 3.551 |
| Opzetten van kennissessies | € 11.668 |
| Aanpassen templates | € 2.683 |
| Instellen van tegenlezers | € 3.758 |
| Vermelden van de wijze van beoordeling op TenderNed | € 4.045 |
| Periodiek zelf een spiegel voorhouden | € 1.620 |
| Delen van goede voorbeelden | € 668 |
| Totaal | **€ 33.963** |
| \* Ervan uitgaande dat er een inkoopstrategie aanwezig is en deze dus enkel veranderd hoeft te worden. | |

Tabel 28: Totale kosten implementaties

#### Baten

Het is lastig om de baten van de aanbevelingen in kwantitatieve waarden vast te leggen. Dit is omdat de resultaten van iedere aanbeveling en in iedere organisatie anders kunnen zijn, doordat de organisatie op een ander punt begint. Wel hebben de aanbevelingen kwalitatieve waarden, voordelen voor de organisatie die niet direct in geld uit te drukken zijn, maar waarvan de organisatie wel baat heeft.

Na het implementeren van de aanbeveling gaan de inkopers meer aandacht besteden aan de gebruikte beoordelingstechniek bij een aanbesteding. Hierdoor vergroot de kennis binnen de organisatie en de markt, waardoor een inkoper steeds gemakkelijker de beste beoordelingstechniek kan kiezen.

Dit heeft vervolgens als gevolg dat de resultaten van de aanbesteding beter passen bij de wensen van de aanbestedende partij, doordat ze deze verder toelichten in het beschrijvend document. Dit creëert een hogere tevredenheid met de ingekochte diensten of producten en heeft vervolgens tot gevolg dat zowel de inschrijvende partij als de organisatie meer tevreden zijn met elkaar en het inkoopproces, beide partijen hebben namelijk een beter resultaat gecreëerd.

Uit een onderzoek van de belastingdienst is gebleken dat de winnende inschrijving bij de absolute methode gemiddeld 20% boven de gewenste kwaliteit zit, terwijl dat niet aan de prijs merkbaar is. Gemiddeld zat de prijs namelijk 31% onder het gewenste (van Dorth, 2018). Zo levert de absolute methode de beste prijs kwaliteitsverhouding voor de aanbestedende partij.

Daarnaast past het gebruik van de absolute methode beter binnen de beginselen van de aanbestedingswet. Hierdoor ondervindt de aanbestedende partij minder problemen tijdens en na de aanbesteding hiermee.

Tot slot is de mate van transparantie hoger bij de aanbestedingen. Dit is omdat de aanbestedende partij opener is over haar wensen en de wijze van beoordeling richting de inschrijvende partij. Deze hogere mate van transparantie past bij de doelstellingen van de Rijksoverheid betreffende de openheid en transparantie (Open Overheid, 2023).

### Conclusie

De organisatiestructuur hoeft niet te veranderen voor de implementatie van deze aanbevelingen. Wel verandert het proces van aanbesteden, met de nadruk op de voorbereiding. Doordat de organisatie na de implementatie meer aandacht geeft aan de best passende beoordelingstechniek, moeten de inkopers zich hierin verder verdiepen. Dit houdt in dat ze bestaande kennis moeten toepassen om zo tot de beste resultaten te komen. Daarnaast moet de inkoper tijdens de voorbereiding ook rekening houden met de opmerkingen die een tegenlezer biedt.

Daarnaast heeft het advies financiële gevolgen. Zo kost het implementeren van alle adviezen   
€ 29.918, mits de organisatie al een inkoopstrategie heeft. De organisatie kan echter zelf de keuze maken welke veranderingen ze implementeren en welke ze mogelijk later uitvoeren. Daarnaast kost de implementatie van transparantie binnen TenderNed € 4.045.

Dit leidt tot meer focus op de wijze van beoordelingen, waardoor de resultaten van een aanbesteding beter passen bij de wensen van de organisatie. Ook geeft het onderzoek inzicht dat de absolute methode ervoor zorgt dat de prijs gemiddeld 31% lager is, terwijl de kwaliteit 20% verhoogd. Verder leidt dit tot een verhoging van de tevredenheid van zowel de inschrijvende partij als de aanbestedende partij.

Daarnaast sluit iedere aanbesteding beter aan op de beginselen van de aanbestedingswet. Met name het transparantiebeginsel heeft positieve gevolgen op de doelstellingen van het Rijk. De Rijksoverheid wil namelijk de openheid vergroten en de transparantie rondom keuzes vergroten.

# Conclusie

Dit onderzoek is uitgevoerd om de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

“In welke mate wordt relatief beoordelen toegepast in de publieke inkoop en op welke wijze kan het verminderd worden?”

Uit de resultaten van de deskresearch is gebleken dat 32% van de onderzochte aanbestedingen relatief beoordeeld worden. Hierin zijn grote verschillen te merken, tussen ministeries, provincies en gemeenten, maar ook onderling. Zo zijn er ministeries die alle aanbestedingen absoluut beoordelen, maar zijn er ook organisaties die voornamelijk de relatieve beoordelingstechniek gebruiken. Onder de onderzochte provincies is gemiddeld de hoogste mate aan relatieve beoordeling. Tevens kan men uit deze analyse concluderen dat een IUC van grote invloed is op de wijze van beoordeling binnen een organisatie. Dit is mede door de kennis en ervaring die een dergelijk uitvoeringscentrum heeft en toepast tijdens een aanbesteding.

Momenteel wordt de relatieve beoordelingstechniek vaker toegepast, de wens is echter dat de aanbestedende partij dit zo min mogelijk doet. De inkopers van een organisatie kunnen zelf beslissen welke exacte beoordelingstechniek ze gebruiken, met als uitgangspunt een vorm van absolute beoordeling. In sommige specifieke situaties is er echter niet genoeg kennis binnen de organisatie, noch op de markt, en is het niet mogelijk om de absolute beoordelingstechniek te gebruiken. Ook bij innovatieve projecten is het vaak niet gewenst om alle beoordelingscriteria op een dergelijke wijze vast te zetten. Hierdoor moet er voor inkopers ruimte blijven om ook de relatieve beoordelingstechniek te gebruiken, mits ze dat toegelicht kunnen toelichten.

Om naar de gewenste situatie te gaan moeten er enkele veranderingen binnen de organisaties plaatsvinden. Zo moet een organisatie ook in haar inkoopstrategie meenemen dat er gewerkt wordt met de beoordelingstechniek die tot de beste uitkomst leidt. Deze strategie is namelijk het uitgangspunt van het inkoopproces en de basis van de veranderingen die binnen de tactische en operationele niveaus plaatsvinden.

Aan de hand van een kennisbank en kennissessies kan de organisatie de benodigde informatie over de beoordelingstechnieken verspreiden. Daarnaast wordt het gebruik van deze kennis gemakkelijker gemaakt door het aanpassen van de templates en rekenmodellen en door het instellen van tegenlezers wordt de wijze van beoordeling nogmaals gecontroleerd. Tot slot wordt de transparantie van een aanbesteding hoger als de organisatie de wijze van beoordeling duidelijk kan publiceren op TenderNed.

De laatste aanbevelingen zijn het periodiek zelf voorhouden van een spiegel en het delen van goede voorbeelden binnen de organisatie.

De meeste aanbevelingen zijn parallel uitvoerbaar, wat inhoudt dat als een organisatie na de vakantieperiode begint met de implementatie, tussen januari en maart 2023 alle plannen heeft geïmplementeerd. De verwachte kostprijs voor het implementeren van alle adviezen is € 29.918, mits de organisatie al een inkoopstrategie heeft. Dit heeft vervolgens positieve gevolgen voor de organisatie, zo creëert de absolute methode gemiddeld een 31% lagere prijs, terwijl de kwaliteit met 20% verhoogt. Ook is de tevredenheid van de inschrijvende partij en aanbestedende partij hoger.

Uit het onderzoek is dus gebleken dat ondanks de nadelige gevolgen van relatief beoordelen al langere tijd bekend zijn, verschillende publieke organisaties nog steeds gebruik maken van de relatieve beoordelingstechniek. Hierin is echter genoeg mogelijk om verandering in te brengen.

# Bibliografie

Aanbestedingsnieuws. (2021, januari 14). *Advies CvA: Relatieve beoordelingen kunnen gewoon niet*. Opgehaald van Aanbestedingsnieuws: http://www.aanbestedingsnieuws.nl/advies-cva-relatieve-beoordelingen-kunnen-gewoon-niet/

Baeyens, B. (2019). Beoordelingsmethodieken en wegingssystemen. *Aanbestedingsrecht in België en Nederland* (pp. 17-61). Utrecht: IBR.

Beayens, M., & van der Horst, H. (2018). is relatief beoordelen werkelijk een ongeschikte beoordelingsmethode? *Tijdschrift Aanbestedingsrecht*, pp. 30-37. Opgehaald van https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjk\_LaYnJX9AhXJzaQKHVOOBQcQFnoECC0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.heinvanderhorst.eu%2Fpdf%2FTA\_Bayens\_Horst.pdf&usg=AOvVaw2ae2orCDvZTzmGua8dAJgR

Chen, T. H. (2009). *Tender Nieuwsbrief.* Breukelen: Tender.

Commissie van Aanbestedingsexperts. (2020, December 18). *Advies 504: Klacht over relatieve beoordelingsmethode gegrond*. Opgehaald van Commissie van Aanbestedingsexperts: https://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/documenten/adviezen/2020/12/18/advies-504

Commissie van Aanbestedingsexperts. (2022). *Over de Commissie*. Opgehaald van Commissie van Aanbestedingsexperts: https://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/over-de-commissie

de Rechtspraak. (2014). *Uitspraken ECLI:NL:HR:2014:1078*. Opgehaald van de Rechtspraak: https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2014:1078

de Vos, A. (2018). *Helft Wmo-aanbestedingen krijgt een toevallige winnaar*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/helft-wmo-aanbestedingen-krijgt-een-toevallige-winnaar

DG Digitalisering en Overheidsorganisatie. (2021, December 13). *Kader Aanbestedingswet 2012*. Opgehaald van Rijksportaal: https://www.flex2rijk.nl/Citrix/DWR-StoreWeb/clients/HTML5Client/src/SessionWindow.html?launchid=1676277275589

DG Digitalisering en Overheidsorganisatie. (2021, December 13). *Kaders en Handreikingen Rijksinkoop*. Opgehaald van Rijksportaal: https://rijksportaal.overheid-i.nl/onderwerpen/inkoop/artikelen/strategie-en-beleid/kaders-en-handreikingen/kaders-en-handreikingen-rijksinkoop.html

Es, H. (2023, mei 3). *Wat zijn werkeverslasten en hoe bereken je ze?* Opgehaald van De Zaak: https://www.dezaak.nl/management/personeel/wat-zijn-werkgeverslasten-en-hoe-bereken-je-ze/

EUR-Lex. (2022, januari 1). *Richtlijn 2014/24/EU* . Opgehaald van EUR-Lex: Access to European Union Law: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024

Frauenfelder, P. (2022). *Salarisindicatie Inkopers: Publieke vs. Private sector*. Opgehaald van InQuest: https://inquest.nl/actueel/salarisindicatie-inkoop-publieke-en-private-sector

Grandia, J., & Volker, L. (2023). *Publieke Inkoop: Een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten.* Tilburg: Open Press Tilburg University. Opgehaald van https://openpresstiu.pubpub.org/publieke-inkoop

Indeed. (2023). *Salarissen bij Inkoper (m/v) in Nederland*. Opgehaald van Indeed: https://nl.indeed.com/career/salaries/Inkoper%20(m%20v)

Jasarevic, V. (2021, februari 22). *de (on)tolaatbaarheid van relatieve beoordelingsmethodes*. Opgehaald van Nysingh: https://www.nysingh.nl/blog/ontoelaatbaarheid-relatieve-beoordelingsmethodes/

Kersbergen, T. (2023). *Beschrijvend Document.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Lean Six Sigma Groep. (2018). *Kotter*. Opgehaald van Lean Six Sigma Groep: https://leansixsigmagroep.nl/lean-agile-en-six-sigma/kotter/

LOC. (2022). *Absolute prijsbeoordeling*. Opgehaald van LOC Ministerie BZK: https://loc.minbzk.nl/nl/ui#/page/HIS%20Kennis%20Absolute%20prijsbeoordeling

Ministerie Algemene Zaken. (2019). *UBRijk.* Opgehaald van Platform Rijksoverheid: https://www.platformrijksoverheidonline.nl/producten-en-expertise/pro-websites/ubrijk

Nationale Beroepen Gids. (2023, februari). *Salaris Inkoper*. Opgehaald van Nationale Beroepen Gids: https://www.nationaleberoepengids.nl/

Nijenhuis, Y. (2017). *Characteristics of rank-reversal.* Twente: University of Twente.

Open Overheid. (2023). *Werken aan een Open Overheid*. Opgehaald van Open Overheid: https://www.open-overheid.nl/

PIANOo. (2018). *Whitepaper Superformule.* Opgehaald van PIANOo: https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2019-11/Whitepaper%20Superformule2.pdf

PIANOo. (2019, Oktober). *EMVI-Superformule.* Opgehaald van PIANOo: https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2019-11/Whitepaper%20Superformule2.pdf

PIANOo. (2020). *EMVI-Superformule*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/document/9550/emvi-superformule

PIANOo. (2021). *Aanbestedingswet 2012*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012

PIANOo. (2021). *Hoe bepaal je de beste prijs-kwaliteitveerhouding.* Opgehaald van PIANOo: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjpiJiluI3-AhVFNOwKHXBSBOwQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.pianoo.nl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocuments%2Fdocuments%2Fhoe-bepaal-je-beste-prijs-kwaliteitverhouding

PIANOo. (2022). *Beste prijs-kwaliteitsverhouding*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/themas/beste-prijs-kwaliteitverhouding-bpkv

PIANOo. (2022). *Handreiking: Hoe bepaal je de beste prijs-kwaliteitverhouding?* Opgehaald van PIANOo: https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/hoe-bepaal-je-beste-prijs-kwaliteitverhouding-juni2016.pdf

PIANOo. (2022). *Keuze gunningscriterium en opstellen (sub)gunningscriteria*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/keuze-gunningscriterium-en-opstellen-subgunningscriteria

PIANOo. (2022). *Organisatie van inkoop*. Opgehaald van PIANOo: https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/organisatie-van-inkoop

PIANOo. (2022). *Schaal, score en scoregrafiek bij BPKV-criteria*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/themas/beste-prijs-kwaliteitverhouding-voorheen-emvi/aan-slag-met-beste-pkv/stap-1-voorbereiden-bpkv-inkoopopdracht/schaal-score

PIANOo. (2022). *Schaal, score en scoregrafiek bij BPKV-criteria*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/themas/beste-prijs-kwaliteitverhouding-voorheen-emvi/aan-slag-met-beste-pkv/stap-1-voorbereiden-bpkv-inkoopopdracht/schaal-score

PIANOo. (2022). *Scores toekennen / beoordelen*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/scores-toekennen-beoordelen

PIANOo. (2022). *Scores toekennen / beoordelen*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/scores-toekennen-beoordelen

PIANOo. (2022). *TenderNed: het onlinemarktplein voor aanbestedingen*. Opgehaald van Pianoo.

PIANOo. (2022). *Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-inkopen/wat-het-verschil-tussen-inkopen-en-europees

PIANOo. (2022). *Wat zijn de beginselen van Europees aanbesteden*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-europees-aanbesteden/wat-zijn-de-beginselen-van-europees

PIANOo. (2023). *Gunnen*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/gunnen

PIANOo. (2023). *Inhoud aankondigingsformulier*. Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/aankondigen/inhoud-aankondigingsformulier#beschrijvend

PIANOo. (2023). *Welke aanbestedingsstukken zijn nodig en wanneer?* Opgehaald van Pianoo: https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/hoe-organiseer-ik-een-europese-aanbesteding/welke-aanbestedingsstukken-zijn-nodig

Planjer, L., & Lennartz, R. (2017). *Onderzoeksopzet Rechtvaardig gunnen.* Den Haag: Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk.

RASCI . (2023). *RASCI-methode*. Opgehaald van RASCI-methode: https://www.rascimethode.nl/nl/rasci

Rechtspraak. (2014, 9 mei). *ECLI:NL:HR:2014:1078*. Opgehaald van Rechtspraak: https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2014:1078

Rijks Financiën. (2022). *Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)*. Opgehaald van Ministerie van Financiën: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/VII/onderdeel/631482#

Rijks Inkoop Samenwerking. (2019). *Handleiding absolute (prijs)beoordeling.* Den Haag: RIS.

Rijksinkoopsamenwerking. (2023). *Over ons*. Opgehaald van Rijksinkoopsamenwerking: https://www.rijksinkoopsamenwerking.nl/over-ons

Rijksoverheid. (2022). *Aanbesteden Europees en internationaal*. Opgehaald van Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbesteden-internationaal

Rijksoverheid. (2022, juni 30). *Kernboodschap 'Inkopen met Impact'.* Opgehaald van Rijksoverheid: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwii\_d60jYb8AhVj\_7sIHfMcCgMQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporten%2F2022%2F06%2F30%2Fstrategisch-categorieplan-consumpt

RIS. (2017, januari 26). *UBRIJK.* Opgehaald van RIS: https://www.ubrijk.nl/service/his

RIS. (2022). *RIS*. Opgehaald van Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk: https://www.ubrijk.nl/service/his

Schotanus, F. (2018). *Lekenpraatje & Uitkomsten Onderzoek Relatief Scoren en de Rangordeparadox.* Twente: Universiteit Twente.

Schotanus, F. (2019, september 17). *Kiezen is een kunst*. Opgehaald van National Safety at Work Event: https://www.nswe.nl/news/37/22/Kiezen-is-een-kunst

Schotanus, F. (2019, februari 4). *Welke gunningscriteria en scoremethoden zijn het meest succesvol?* Opgehaald van Nevi: https://nevi.nl/nieuws/welke-gunningscriteria-en-scoremethoden-zijn-het-m

Schotanus, F. (2022). *Een betere wereld begint bij publieke inkoop.* Utrecht: Utrecht University. Opgehaald van https://www.researchgate.net/profile/Fredo-Schotanus/publication/361770959\_Een\_betere\_wereld\_begint\_bij\_publieke\_inkoop/links/62c4537bdb1d233df1ca9760/Een-betere-wereld-begint-bij-publieke-inkoop.pdf

Schotanus, F., & van der Linden, T. (2021, mei 25). *Relatief scoren en Cambuur-uit: altijd lastig*. Opgehaald van Aanbestedings Café : https://www.aanbestedingscafe.nl/relatief-scoren-en-cambuur-uit-altijd-lastig/

Stoop, T. (2022, juni 17). *Absoluut versus comparatief beoordelen*. Opgehaald van Comproved: https://comproved.com/wetenschappelijk-onderzoek/absoluut-versus-comparatief-beoordelen/

Telgen, J., Harland, C., & Knight, L. (2007). *Public procurement in perspective.* Oxford, UK: Routledge.

TenderNed. (2021). *Over TenderNed*. Opgehaald van TenderNed: https://www.tenderned.nl/cms/nl/over-tenderned

Theloesen, B. (2012). *Het relativeren van scores.* Den Haag: Significant B.V.

van Bemmel, N. (2017, juni 1). *Beoordelingen aanbestedingen vinden onzuiver plaats*. Opgehaald van Aanbestedings Café: https://www.aanbestedingscafe.nl/beoordelingen-aanbestedingen-vinden-onzuiver-plaats/

van Bemmel, N. (2018, juli 9). *Superformule oplossing voor onzuivere relatieve beoordelingen*. Opgehaald van Aanbestedings Café: https://www.aanbestedingscafe.nl/superformule-oplossing-onzuivere-relatieve-beoordelingen/

van den Engh, G. (2017). *Aanbesteden en relatieve beoordeling: een goed huwelijk?* Twente: Universiteit Twente.

van den Engh, G. (2017). *Onderzoeksuitkomst relatieve beoordelingen.* Twente: Universiteit Twente.

van Dorth, P. (2018). De markt de kans geven optimaal aan te bieden. *IUC Belastingdienst* (p. 26). Den Haag: IUC Belastingdienst.

Werken Voor Nederland. (2023). *Vacatures*. Opgehaald van Werken Voor Nederland: https://www.werkenvoornederland.nl/vacatures?vakgebied=CVG.26

Wettenbank. (2022, maart 2). *Aanbestedingswewt 2012*. Opgehaald van Overheid Wettenbank: https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2022-03-02#Deel2\_Hoofdstuk2.3\_Afdeling2.3.8\_Paragraaf2.3.8.4\_Artikel2.115

# Bijlagen

## Theoretisch kader aantekeningen

### RIS

(Rijksinkoopsamenwerking, 2023)

* Rijksinkoopsamenwerking (RIS) is een shared serviceorganisatie binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
* Koopt in voor de ministeries van Algemene Zaken, Buitenslandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (6 departementen)
* Voert aanbestedingen uit voor de rijks brede categorieën Schoonmaak en Vervoer en Verblijf
* Doel RIS: Als inkoop bijdragen aan:
  + Klimaatproblemen en afval-/grondstofvraagstukken oplossen;
  + Een inclusieve samenleving waar iedereen aan het werk is;
  + Ondersteunen van Nederlandse leveranciers die innovatief zijn, zorgen voor werkgelegenheid en een gezonde boterham verdienen.
* Ambitie over medewerkers: Iedereen die bij de RIS werkt is door het permanent ontwikkelend vakmanschap verzekerd van inzetbaarheid op leuk en passend werk (binnen of buiten de RIS).
* Werken met oog voor de gehele keten
* Diversiteit en Inclusie zijn van belang binnen de RIS, deze worden op verschillende manieren toegepast en verbeterd.
* Inkopen met Impact (op het klimaat, milieu, de mens, etc.)
* Om de impact te bereiken werken de inkopers en opdrachtgevers samen.
  + Opdrachtgever heeft de kennis van wat benodigd is, de inkoper weet hoe het proces verloopt.

(Planjer & Lennartz, 2017):

* Rechtvaardig gunnen is de kern
* De RIS is behoorlijk, betrouwbaar en billijk

(DG Digitalisering en Overheidsorganisatie, 2021)

* Rijks breed zijn er kaders, handreikingen en beleidstukken vastgesteld die van toepassing zijn op alle onderdelen van de rijksoverheid.
* Deze komen tot stand in samenwerking met de departementen.
* De CPO Rijk is verantwoordelijk voor de werking
* Kaders zijn bindend, handreikingen niet (hulpmiddelen)

### Europees aanbesteden

(Rijksoverheid, 2022)

* Overheidsopdracht gelijk aan of hoger dan de Europese drempelwaarden → Europese aanbestedingsprocedure
* Iedere 2 jaar nieuwe drempelwaarden
* Worden gepubliceerd op TenderNed/TED

(PIANOo, 2022)

* Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen.
* Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot het vormen van een contract met een geschikte contractpartner met het meest geschikte product, tegen de meest gunstige prijs. (Belangrijke factor: BPKV)
* Nederlandse richtlijnen over aanbesteden zijn omgezet in de Aanbestedingswet 2012
* 4 beginselen (pijlers) van Europese aanbestedingswetgeving:
  + Non-discriminatie  
    Geen onderscheid naar nationaliteit
  + Gelijke behandeling (objectiviteit)  
    Geen discriminerende factoren waardoor de een meer kans krijgt dan de ander, bijvoorbeeld bij ongelijke verdeling van informatie
  + Transparantie  
    Vooraf moet duidelijk zijn wat er verwacht wordt, incl. duidelijk gemotiveerde beslissingen.
  + Proportionaliteit (Gids Proportionaliteit)   
    Alle specificaties, eisen en criteria moeten relevant zijn en in verhouding staan tot de aard/omvang van de opdracht.

(TenderNed, 2021)

* TenderNed is het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid
* Leidt de opdrachtgever en inschrijver volledig digitaal door het gehele aanbestedingsproces
* De Europese versie van TenderNed is TED

(van den Engh, Onderzoeksuitkomst relatieve beoordelingen, 2017):

* Verplicht om Europese aanbestedingen te gunnen door gebruik te maken van de economisch meest voordeligste inschrijving (EMVI) = beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV)

(DG Digitalisering en Overheidsorganisatie, 2021)

* Een aanbesteding is de procedure die ingaat als de overheid bekendmaakt op zoek te zijn naar een uitvoerende partij voor een opdracht en bedrijven uitnodigt hiervoor een offerte in te dienen.
* Aanbestedingswet geldt voor alle overheidsopdrachten, zowel onder als boven de Europese drempelwaarden.

### Absoluut beoordelen

(Planjer & Lennartz, 2017):

* Absoluut beoordelen van prijzen voorkomt dat de punten voor de prijzen afhangen van minder goede aanbieders.
* Absolute methode borgt per definitie dat de winnende offerte niet afhangt van toevallige aanbieders die lager zijn geëindigd (niet zo bij relatief beoordelen)

(van Dorth, 2018):

* Het laat de leverancier geen andere keus, dan scherp hun prijs neer te zetten en vol voor de kwaliteit te gaan.
* Door absoluut beoordelen kan de kwaliteit (tot een bepaald prijspunt) een belangrijkere factor worden.
* Geeft hogere (interne) klanttevredenheid

(Stoop, 2022)

* Het te beoordelen product wordt benaderd als een uniek iets
* Beoordeling gebeurt meestal door een competentieomschrijving of criterialijst

(Chen, 2009)

* Absolute formules gebruiken is allerminst eenvoudig: kennis van de marktprijzen is daarvoor onmisbaar, maar het verdient zijn kosten terug in de vorm van een werkelijk economisch voordelige winnende inschrijving.

(PIANOo, 2022)

* Bij een absolute beoordeling wordt een inschrijving niet vergeleken met andere inschrijvingen en zijn de scores die een inschrijving krijgt niet afhankelijk van anderen.

(Beayens & van der Horst, 2018)

* Bij absoluut beoordelen bepaalt de aanbesteder een absolute schaal per gunningscriterium en kent hij op basis van deze schaal een score toe die onafhankelijk is van de waarde van de andere offertes voor het desbetreffende gunningscriterium.
* Het is gemakkelijker om een absolute schaal te bepalen voor eendimensionale gunningscriteria, zoals levertijd, periode of termijn.
* Bij complexere gunningscriteria, zoals technische kwaliteit, innovatieve, functionele, sociale en milieukenmerken, etc., is dit lastiger te bepalen. Hierbij kan de techniek van Analytic Hierarchy Process (AHP). Met AHP kunnen nauwelijks kwantitatief uit te drukken criteria, die ook nog een onvergelijkbaar zijn, naast elkaar worden gezet.

(LOC, 2022)

* Bij absolute prijsbeoordeling wordt de prijs van een inschrijving niet vergeleken met die van andere inschrijvingen.
* Het staat op voorhand vast welke score een inschrijver behaalt wanneer deze een bepaalde prijs indient.
* Voordelen:
  + Geen mogelijkheid tot rangorde paradox.
  + De inschrijvers kunnen de score beïnvloeden door extreem hoge/lage prijzen.
  + Uit theorie en praktijd blijkt dat absoluut beoordelen leidt tot aanmerkelijk lagere kosten en een hogere kwaliteit.

(Schotanus, 2019)

* Zes stappen voor het opstellen van een goed gunningsmodel:
  + Stap 1: Voorbereiding  
    Schetsen juridisch kader  
    Wel of niet de markt betrekken bij het opstellen van de aanbesteding  
    Welk inkoop model toepassen
  + Stap 2: Criteria  
    Waarom – Hoe – Wat =  
    Waarom is deze inkoop voor de organisatie belangrijk?  
    Hoe worden de inschrijvingen beoordeeld?  
    Wat wordt er verwacht?
  + Stap 3: Gunningsmethode  
    Welke inschrijving wint hangt sterk af van de gekozen gunningsmethode, dit moet gekozen worden op basis van de wens van de aanbestedende partij
  + Stap 4 t/m 6: Gewicht, score en gunning  
    Welk gewicht wordt bij een criterium gelegd  
    Welke scorerang is er  
    Relatief/absolute beoordeling

Figuur 3: Stappenplan gunning bij een aanbesteding

* Conclusie → hoe transparanter de aanbestedende partij is, hoe beter de inschrijvingen passen bij de wensen. Wanneer het duidelijk is welke stappen genomen worden en wat belangrijk is voor de aanbestedende partij, wordt de kans op een terechte winnaar vergroot en de conflicten gereduceerd.

Er is een NEVI-training: ‘Absolute beoordelingsmodellen opstellen’  
<https://nevi.nl/trainingen/absolute-beoordelingsmodellen-opstellen>

#### Superformule:

(PIANOo, 2020)

* Met de Superformule-tool kan snel en eenvoudig op basis van eigen voorkeuren voor kwaliteit en prijs een absoluut gunningsmodel worden gebouwd.
* Begin 2019 waren er ruim 125 gunningen met deze methode gedaan, deze zijn gemiddeld 30% scherper geprijsd en 20% hoger van kwaliteit dan de eigen voorkeur.
* P/Q = (P eisen + P wensen)/ (Q eisen + Q wensen)
* De Superformule-tool visualiseert de kwaliteit in een grafiek met het aantal kwaliteitspunten op de x-as en de prijs op de y-as.
* Door de invulling van Q wensen kunnen inschrijvers zich onderscheiden en extra punten scoren.
* Bij gebruik van de Superformule krijgt de inschrijver met de laagst behaalde score de aanbesteding gegund.
* De formule is een absolute gunningsmethodiek → het gaat uit van zelf te bepalen referenties

(van Bemmel, 2018)

* Het is een absolute beoordelingsmethode omdat op basis van eigen referenties voor kwaliteit en prijs de beste EMVI geselecteerd wordt.
* Met deze voorkeuren worden lijnen getekend op een prijs-kwaliteit grafiek.
* Als inschrijver scoor je sneller hoger door een goede prijs én kwaliteit neer te zetten, dan enkel met het verbeteren van kwaliteit *of* prijs.
* Het kost wel tijd om de Superformule onder de knie te krijgen. Pieter van Dorth, bedrijfseconomisch adviseur inkoop bij de Belastingdienst zegt hierover het volgende: ‘Ik adviseer inkopers altijd om eerst te schaduwdraaien. Gebruik je bekende gunningsmethodiek en ga op de achtergrond met de superformule aan de gang. Vaak zie ik dat na twee keer schaduwdraaien de inkoper de systematiek in de vingers heeft. Daarna lukt het om de methodiek in 1,5 in een aanbesteding te zetten.’

### Relatief beoordelen

(van den Engh, 2017)

* De score voor een inschrijver wordt beoordeeld aan de hand van de laagste prijs geboden (door de inschrijver zelf, of een andere inschrijver).
* De relatieve beoordelingsmethode wordt nog vaak gebruikt, vooral voor het berekenen van de prijsscore.
* Onderzoek gedaan in 2017 over 214 aanbestedingen, bij 29 hiervan (=13,6%) is een andere winnaar mogelijk door het toevoegen van een nieuwe inschrijver.
* De aanbestedende partij heeft geen grip op de scoring van inschrijvers op het moment dat men gebruik maakt van relatieve scoringsmethodes, doordat de uitslag mogelijk beïnvloed kan worden door een non-competitieve inschrijver.

(Planjer & Lennartz, 2017):

* Relatief beoordelen is niet per definitie onrechtvaardig, het zou in bepaalde situaties wel rechtvaardig kunnen zijn.
* Als er relatief veel aanbieders zijn, dan is de methode van relatieve beoordeling in beginsel wel een optie. Dit doordat: we er niet vanuit gaan dat aanbieders die de inschrijving door collega-inschrijvers laten manipuleren een grote invloed op de rangorde kunnen uitoefenen. AANNAME!
* Onderzoek: bij 22% van de 163 aanbestedingen kan de winnaar bepaald worden door invloed uit een non-competitieve inschrijver. De nieuwe laagste prijs hoeft hiervoor niet veel lager te liggen dan de oorspronkelijke prijs.
* Wanneer aanbieders voldoen aan minimale kwaliteitspunten, gaat vrijwel altijd de opdracht naar een van de laagste prijsaanbiedingen → kwaliteit telt vrijwel niet mee.

(PIANOo, 2022)

* De relatieve beoordelingssystematiek is niet per definitie in strijd met de aanbestedingsbeginselen.
* Het is toegestaan in het aanbestedingsdocument te bepalen dat in het geval bij gebruikmaking van relatieve beoordelingssystematiek de als eerste geëindigde inschrijver afvalt, de oorspronkelijke rangorde dus zal worden gehandhaafd en de tweede geëindigde inschrijver dus de gunning wint.

(de Rechtspraak, 2014)

* In zijn algemeenheid kan een zogeheten relatieve beoordelingssystematiek niet enkel op grond van haar relatieve karakter als strijdig met het gelijkheids- of transparantiebeginsel worden aangemerkt. Het hangt af van de wijze waarop een beoordelingssystematiek is ingericht/toegepast of het in strijd komt met de beginselen van het aanbestedingsrecht.
* Het is in overeenstemming met het transparantiebeginsel, als na afvallen van de als eerste geëindigde inschrijver, de tweede geëindigde de gunning wint, zonder een herbeoordeling van de scores uit te voeren.

(Nijenhuis, 2017)

* Voordelen relatief scoren:
  + Gemak om de scores te bepalen → er zit niet veel werk achter & er is geen kennis van de markt nodig
  + Er zijn Excel-templates om het eenvoudiger te kunnen berekenen
* Nadelen relatief scoren:
  + De invloed van onrealistische inschrijvingen
  + Mogelijkheid tot de rangorde paradox

(Schotanus, 2018)

* Voordelen relatief beoordelen:
  + Eenvoudig
  + Geen markt(prijs)kennis nodig
* Nadelen relatief beoordelen:
  + Geen aansluiting waarde functie/ sturing (educated guess)
  + Rangorde paradox
  + Leidt tot extra prijsfocus
  + Verslechtering prijs-kwaliteit ratio

(Stoop, 2022)

* Inschrijvingen van elkaar vergelijken (= comparatief beoordelen)
* Ligt dichter bij de werking van het menselijk brein doordat men zo van nature beslissingen maakt, product A met B vergelijken en zo beslissen welke het wordt.

(Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020)

* Bij relatieve beoordeling wordt de aan een inschrijving voor een bepaald gunningscriterium toe te kennen score bepaald op basis van een vergelijking met een of meer andere inschrijvingen. (= inschrijvingen worden met elkaar vergeleken om scores te bepalen)
* De Commissie van Aanbestedingsexperts zet geen bezwaren tegen relatieve beoordelingsmethoden zonder de mogelijkheid van rank reversal enkel op grond van het relatieve karakter van deze beoordelingsmethoden.
* Het Hof van Justitie EU heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag of relatieve beoordelingsmethoden met de mogelijkheid tot rank reversal altijd in strijd zijn met het aanbestedingsrecht
* Naar oordeel van de Commissie is het hanteren van relatieve beoordelingsmethode met de mogelijkheid van rank reversal in strijd met:
  + Artikel 67, lid 5, richtlijn 2014/24/EU
    - Lid 5: “De aanbestedende dienst specificeert in de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht dat hij voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving aan elk van de gekozen criteria toekent, behalve wanneer deze uitsluitend op basis van prijs wordt beoordeeld.” (EUR-Lex, 2022)
  + Artikel 2.114 AW 2012 (Doordat het risico bestaat dat de opdracht niet wordt gegund aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving.)
    - Lid 1: “De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving” (Wettenbank, 2022)
    - Lid 2: “De economisch meest voordelige inschrijving wordt door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de:   
      A: Beste prijs-kwaliteitsverhouding  
      B: Laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit of levenscycluskosten  
      C: Laagste prijs” (Wettenbank, 2022)
  + Artikel 2.115, lid 4 en 5, AW 2012
    - Lid 4: “De aanbestedende dienst specificeert in de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht van elk van de door hem gekozen nadere criteria voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dit gewicht kan worden uitgedrukt door middel van een marge met een passen verschil tussen minimum en maximum.” (Wettenbank, 2022)
    - Lid 5: “Indien om objectieve redenen geen weging mogelijk is, vermeldt de aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken de nadere criteria in afnemende volgorde van belang.” (Wettenbank, 2022)
  + De beginselen van gelijke behandeling en transparantie (als de inhoud van de scoreregels van de sub gunningscriteria pas na inschrijving vast komt te staan)
* De relatieve beoordelingsmethode met de mogelijkheid van rank reversal kan wel een goede methode zijn bij inkoopprocedures met complexe gunningscriteria (bv. concurrentiegerichte dialoog).
* De Commissie raadt het echter af voor eenvoudige gunningscriteria die objectief meetbaar zijn.
* ‘Iedere inschrijver zal dus zijn inschrijving afstemmen op aannames die hij maakt over andere inschrijvingen.’
* Met een relatieve beoordeling is de score van een inschrijving volledig afhankelijk van het aantal inschrijvers dat een lager gewogen gemiddeld bedrijfstarief heeft aangeboden.

(Aanbestedingsnieuws, 2021)

* Een relatieve beoordeling is er een die wiskundig niet klopt omdat de wijze van berekening van de score niet vast staat.

(Baeyens, 2019)

* Bij relatief scoren komt een beoordelingsscore of een voorkeur(intensiteit) tot stand door het resultaat van een inschrijving vergelijken met die van een andere inschrijving.
  + Kan met de beste inschrijving voor een bepaald criterium
  + Kan met de beste/zwakste inschrijving → **paarsgewijze vergelijking**
* Relatief scoren kan leiden tot rank reversal → toevoegen/weglaten van een inschrijving in de verzameling inschrijvingen kan de rangschikking beïnvloeden, zelfs als de inschrijving achteraan in de rangschikking staat.
* Het is niet professioneel omdat de inschrijvers niet duidelijk gemaakt wordt hoe belangrijk een verschil in prestatie betekend → transparantie

(Beayens & van der Horst, 2018)

* Bij relatieve beoordeling wordt de ‘score’ bij een beoordeling van een offerte bepaald door vergelijking met een of meerdere andere offertes.

(Schotanus & van der Linden, 2021)

* In veel tenders met relatieve scoremethodes ben je afhankelijk van het wel/niet deelnemen van een niet-competitieve inschrijver en van de wijze waarop een deelnemende niet-competitieve inschrijver inschrijft (niet competitief = lage score op kwaliteit met de laagste prijs)
* De inschrijvende partij kan winnen of verliezen afhankelijk van een niet-competitieve inschrijver, een soort loterij

(PIANOo, 2021)

* Om diverse redenen wordt de relatieve methodiek nadrukkelijk afgeraden.
* Zo kan de rangorde tussen twee inschrijvingen (A + B) afhankelijk zijn van een derde inschrijving (C)
* Een inschrijver kan de uitkomst van een aanbesteding manipuleren, op twee manieren:
  + Een inschrijver die een hoge prijs vraagt, kan een partner vragen een extreem lage prijs (en bijpassende kwaliteit) te bieden om het gewicht van het prijscriterium te verlagen.
  + Door zelf een lage prijs te bieden en daarmee alle scores van andere inschrijvers te verlagen.

(Chen, 2009)

* Het gebruik van relatieve scores in het beoordelingsmodel van een aanbesteding wordt veel gebruikt, ondanks de diverse bezwaren die hiertegen in en buiten de rechtszaal zijn aangevoerd.
* Een van de meest gebruikte formules voor relatief scoren is:
  + Score = (laagste prijs/geboden prijs) \* maximum punten
* Nadeel hiervan is dat de inschrijver die de laagste prijs heeft geboden het gewicht van het prijscriterium bepaalt.
* Een effect dat relatief scoren kan hebben, is dat onder omstandigheden de zittende leverancier hierdoor wordt bevooroordeeld. Dit is doordat deze als beste de inhoud van de opdracht en de verwachte aantallen kent, die essentieel is bij het berekenen van de optimale mix van prijzen.
  + In strijd met het aanbestedingsrecht als de aanbestedende dienst in een dergelijke situatie bewust voor relatieve formules zou kiezen om de zittende leverancier te bevoordelen.

(PIANOo, 2022)

* Score van de prijs of kwaliteit hangt af van een andere inschrijving (meestal de laagste prijs of hoogste kwaliteit)
* In sommige landen is relatief beoordelen verboden (zoals Portugal).
* Redenen om relatief beoordelen niet te gebruiken:
  + Verslechtering prijs/kwaliteitverhouding
  + Risico op een rangorde paradox
  + Bid-rigging (inschrijvers maken onderlinge afspraken om de concurrentie buiten te sluiten, hetgeen leidt tot hogere kosten voor aanbestedende diensten)

(van Bemmel, 2017)

* Zowel de wet als de gids zwijgen over de relatieve beoordelingsmethode
* Bij de relatieve methode krijgt de beste inschrijving het maximaal haalbare aantal punten, waarna de punten voor de andere inschrijvingen van de beste inschrijving worden afgeleid.
* Een groot probleem van deze methode is dat de rangorde tussen twee leveranciers kan afhangen van een derde leverancier.
* Jan Telgen, hoogleraar inkoopmanagement: ‘Het gebruik van relatieve scores is niet professioneel, omdat de aanbestedende dienst eigenlijk laat zien dat hij niet weet hoe belangrijk hij een verschil in prestatie vindt.
* Deze methode laat veel ruimte om te manipuleren, doordat de scores kunnen veranderen door een extra inschrijving. Elisabetta Manunza, hoogleraar aanbestedingsrecht: ‘Je kan het inschrijvers ook niet kwalijk nemen dat ze gebruik maken van deze ruimte. Het is kwalijker dat de overheid dit laat gebeuren.’
  + Een inschrijver kan dus met de kennis van de markt en ervaring die ze hebben een redelijke inschatting maken over de hoeveelheid inschrijvers, waardoor de inschrijver een gepaste prijs/kwaliteit verhouding kan gebruiken.

(van den Engh, 2017)

* De meest gebruikte relatieve scoringsmethode is als volgt:
* Lineaire formule:
* Staffel formule:
* Er wordt nog veel gebruik gemaakt van de relatieve scoringsmethodes, vooral voor de prijsscore.
* De aanbestedende partij hoeft geen marktonderzoek te doen om te analyseren welke prijzen verwacht kunnen worden.
* Het gebruik van relatieve scores is gevoeliger voor vragen of klachten bij de Commissie of uiteindelijk een rechtszaak. Dit kan leiden tot veel werk en hectiek voor de aanbesteder.

### Rangorde paradox (rank reversal)

(van den Engh, Onderzoeksuitkomst relatieve beoordelingen, 2017)

* Kernprobleem: er is in de praktijd een gebrek aan inzicht in de frequentie waarmee rank reversal kan optreden bij het gebruik van relatieve beoordelingsmethodiek
* Een fenomeen dat optreedt wanneer de inschrijver met de laagste prijs zich terugtrekt na het scoringsproces, waarna de rangorde veranderd.
* Het is geen gegeven dat dit voorkomt bij gebruik van de relatieve scoringsmethode, het is namelijk afhankelijk van de biedingen die binnenkomen.
* Naarmate het aantal inschrijvingen toeneemt, zal de kans op een mogelijke nieuwe winnaar toenemen.
* Het gebruik van een kwaliteitsminimum zorgt ervoor dat de kans op een mogelijke nieuwe winnaar significant afneemt.

(Nijenhuis, 2017)

* Door de relatieve methode te gebruiken, is het zeker dat de mogelijkheid tot rank reversal bestaat, doordat de scores van elkaar afhankelijk zijn
* Onderzoek met een what-if analyse over 252 tenders laat zien dat rank reversal bij 2,13% tenders zou plaats vinden als de inschrijving met de laagste prijs weggehaald zou worden
* Rank reversal hoeveelheden verhogen wanneer er meer inschrijvers zijn, maar deze impact verkleint weer wanneer er meer dan zes inschrijvers zijn.

(Commissie van Aanbestedingsexperts, 2020)

* Rank reversal houdt in dat bij het wegvallen van een inschrijving of toevoegen van een nieuwe inschrijving een nieuwe beoordeling van de inschrijvingen leidt tot een andere rangorde van de eerder beoordeelde en niet weggevallen inschrijvingen → herschikking van de positie van de inschrijvers.
* Als een inschrijving die van invloed is geweest op de beoordeling van de andere inschrijvers, is naar het oordeel van de Commissie de enige mogelijkheid de overgebleven inschrijvingen opnieuw te beoordelen → kans op rank reversal

(Aanbestedingsnieuws, 2021)

* De rangorde schuift door een deelnemer weg te laten uit de score.

(Schotanus & van der Linden, 2021)

* Het rank reversal probleem is minder groot bij tenders met weinig deelnemers (= meervoudig onderhands) maar zelfs dan speelt het probleem.
* Rangorde paradox in andere woorden: “Wat jammer dat NAC niet meedoet met de eredivisie, want anders had PSV de competitie gewonnen en niet Ajax.”

(Theloesen, 2012)

* Rekenvoorbeelden relatieve score met formule:
  + Score = 100/50 \* (prijs/laagste prijs)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Offerte** | **Prijs in €** | **Kwaliteit** |
| **A** | 100 | 10 |
| **B** | 150 | 37 |
| **C** | 160 | 41 |
| **D** | 170 | 45 |

* Berekenen van scores:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Offerte** | **Score op prijs** | **Score op kwaliteit** | **Eindscore** |
| **A** | 50 | 10 | 60 |
| **B** | **25** | **37** | **62** |
| **C** | 20 | 41 | 61 |
| **D** | 15 | 45 | 60 |

* Offerte van A is ongeldig (met dezelfde prijs/kwaliteit van de andere offertes):

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Offerte** | **Score op prijs** | **Score op kwaliteit** | **Eindscore** |
| **~~A~~** | ~~Ongeldig~~ | ~~Ongeldig~~ | ~~Ongeldig~~ |
| **B** | 50 | 37 | 87 |
| **C** | 46,7 | 41 | 87,7 |
| **D** | **43,3** | **45** | **88,3** |

* Dus door het uitvallen van offerte A, wordt bij herberekening van de scores offerte D de winnaar in plaats van offerte B.
* Dit lijkt theoretisch, maar speelde in 2012 bij Gemeente Utrecht plaats. De winnende inschrijver voldeed niet aan het PvE en na herberekening kwam nummer 3 als nummer 1 uit de bus.

## Interview kennisambassadeurs

Interview met twee senior inkoopadviseurs binnen de RIS. Dit is een semigestructureerd interview, waarbij enkele vragen waren opgesteld en de rest van het interview afhankelijk was van de antwoorden. Dit interview is face-to-face uitgevoerd en is opgenomen, de totaaltijd daarvan was ongeveer 40 minuten.

De senior inkoopadviseurs werken sinds 2018/2019 met absoluut beoordelen. Toen is het echt actief opgepakt en hebben ze **sessies met de andere collega’s gehouden om ze ermee vertrouwd te maken**. Deze sessies zijn een dagdeel met een groep van ongeveer 40 mensen. **De reden hiervoor was om de kennis en het gebruik van de absolute beoordeling zo laagdrempelig mogelijk als een soort olievlek binnen de RIS te verspreiden**. Binnen de sessies werd er eigenlijk niet eens geoefend, maar het gebruikt werd gepromoot. Het oefenen moesten de collega’s later zelf doen bij aanbestedingen. Wat er tijdens de sessies meer gedaan werd is het **toelichten van de voordelen**, dat het veel rechtvaardiger is en wat er gebeurd als een leverancier afhaakt en je dan weer opnieuw moet beoordelen: de rangorde paradox.

Na een jaar hadden ruim 90% van de collega’s al ervaring opgedaan met de absolute beoordeling. De reden waardoor dit zo snel ging was doordat het een soort stokpaardje was van de directeur, en de directeur is goed in het opladen van proefballonnen en nieuwe werkwijzen en dit vond hij toch wel heel belangrijk. De directeur is door Fredo Schotanus enthousiast geworden, en de inkoopadviseurs hebben dit als ambassadeurs weer verder gebracht. De directeur heeft de RIS hierdoor toch wel op de kaart gezet omdat hij dit soort noviteiten als eerste IUC heeft gebruikt.

Als ambassadeurs hebben de inkoopadviseurs ook kennis buiten de RIS verspreid, zoals bij de Nationale Politie, Gemeente Delft en bij het CBS. Ook heeft een van de inkoopadviseurs een module lesgegeven om gunnen op waarde en de gewogen factor toe te lichten.

Inmiddels zijn alle medewerkers van de RIS bekend met de absolute beoordelingsmethode. Af en toe krijgt de inkoopadviseur nog wel is een vraag, maar dit is beperkt, mede door de toolkit. **In deze toolkit staat alle informatie over de beoordelingen, zodat de medewerkers hier bij twijfel op terug kunnen vallen**. In deze toolkit staan ook voorbeelden zodat een inkoopadviseur kan bepalen wat de best passende methode is. Ook is het mogelijk om met de inkoopadviseurs te spreken of klankborden, al wordt dit steeds meer incidenteel. Daarnaast wordt er binnen de RIS met een tegenlezer gewerkt, die alle stukken naleest, en als die de relatieve methode tegenkomt, zal de tegenlezer zijn collega daarop wijzen.

**De overgang van relatief naar absoluut is binnen de RIS redelijk soepel verlopen**. De werkwijze hiervan was ook niet om de medewerkers te forceren de absolute methode meteen te gebruiken, maar om het langzaamaan door het bedrijf te verspreiden. Steeds meer mensen werden daardoor enthousiast, waardoor het toch vrij snel ging met de verandering.

De inkoopadviseur heeft nog wel een keer de relatieve beoordelingsmethode gebruikt toen het echt niet anders kon. Dan wordt het ook in het dossier vastgelegd dat met onderzoek en in overleg besloten is om in dit specifieke geval wel relatief te beoordelen. De inkoopadviseur noemt dit **absoluut, tenzij**. Een situatie waarin dit kan plaatsvinden is wanneer er weinig ervaring is met de dienstverlening of het product of wanneer het nog nooit eerder gedaan is, waardoor de aanbestedende partij er geen goede raming kan maken. Een voorbeeld van een soort gelijk project is een ontwikkelingssamenwerkingsproject door Buitenlands Zaken, waar wel een budget voor is, maar waarbij het eigenlijk onbekend is hoe dit tot stand is gekomen. De prijs is dan eigenlijk meer wat BZ ervoor over heeft.

Er is niet gemeten of er verschil is tussen de resultaten die de RIS voorheen met de relatieve methode of nu met de absolute methode behaalt. Er is wetenschappelijk bewijs, dus nemen de inkoopadviseurs aan dat dat ook binnen de HIS geldt. Daarnaast vindt de inkoopadviseur dat **de relatieve methode als grootste voordeel heeft dat er geen Tombola (loterij) effect ontstaat bij inschrijvers**. De absolute beoordelingsmethode geeft alle inschrijvers de mogelijkheid om de aanbesteding te winnen, omdat inschrijver de beoordeling niet kunnen beïnvloeden door een ‘prijsduiker die koste wat het kost de opdracht wil winnen’. Hierdoor zorgt de beoordelingstechniek ook dat de aanbestedende partij de beste prijs-kwaliteit verhouding kiest, in plaats van enkel de goedkoopste inschrijving.

Daarnaast dwingt de absolute methode de aanbestedende partij goed na te denken wat een goede prijs zal zijn, om zo de onder- en bovengrens vast te stellen. Om dat te kunnen doen moet de partij meer kennis van de markt hebben en wat daarin gebruikelijk is. **Hierdoor denken zowel de aanbestedende partij als de inschrijvende al van tevoren veel meer na over de aanbesteding en hun inschrijving**.

De inkoopadviseur zou het interessant vinden om ook binnen kwaliteit meer absoluut te beoordelen. Vaak worden de normen pas besloten wanneer er een inschrijving is die er echt bovenuit springt, waardoor de beoordeling van kwaliteit niet altijd geheel objectief is. Dit creëert dan toch een soort relatieve methode. Dit wordt ook moeilijk gemaakt doordat er verschillende aspecten zijn aan kwaliteit, waardoor het lastig is om ieder onderdeel apart van elkaar te beoordelen, dit zou namelijk veel verschillende sub-cijfers creëren.

Als de beoordelingscommissie maar groot genoeg is, dat de waarheid dan bij het gemiddelde ligt. De inkoopadviseur gebruikt deze kennis ook bij instructies aan beoordelingscommissies.

**De bijvangst van absoluut beoordelen is dat er veel meer wordt nagedacht over de aanbesteding en de bijbehorende prijs**. In het stellen van eisen en wensen zit de meeste tijd, daarna wordt als laatste gedachte nog aan de prijs gewerkt. Dit terwijl dit meer een soort wisselwerking tussen criteria en prijs zou moeten zijn, de twee zijn namelijk van elkaar afhankelijk.

Als de inkoopadviseur een nieuwe aanbesteding begint bekijkt hij voor de prijs waarmee de markt zijn brood verdient en aan de hand hiervan kan hij een gemiddelde prijs en prijsopbouw voorspellen. Daarnaast kan met deze kennis nagedacht worden over de reden dat de inschrijver hun prijs biedt, vooral bij overheidsinstellingen worden nog wel lage inschrijvingen gedaan omdat dat voor goede referenties zorgt, vooral als het eenmalig is.

Doordat je weet hoe de prijs in de markt is opgebouwd, mede door marktconsultaties, kan er een betere inschatting gedaan worden van de prijzen die de inschrijvers aanbieden. **Daarnaast draagt deze kennis bij om beter en gerichter de markt te benaderen**. Verder weet de aanbesteder hierdoor wat de markt kan en al doet, waardoor ze hun vraag op de markt kunnen vormen, waardoor dit ook haalbaarder wordt voor de markt. Als de tijd en ruimte er is voor een marktconsultatie wordt deze altijd binnen de RIS meegenomen, zolang wordt bewaakt dat iedereen op dezelfde manier behandeld wordt. Dit laatste wordt gedaan door de behaalde kennis in een aanbestedingsdocument te zetten en een gelijk speelveld te creëren. Soms is het echter niet mogelijk om een marktconsultatie te kunnen doen, omdat het te kort dag is om dit uit te voeren.

“**De kost gaat voor de baten uit**.” **Door er vooraf meer tijd en werk in te stoppen, kan de aanbestedende partij er achteraf van profiteren**. Tijdens de aanbesteding zijn er minder vragen, omdat de markt weet wat er bedoeld wordt. Daarnaast kan op basis van de marktkennis en de kennis van een vorige aanbesteding een goede inschatting gemaakt worden van de bandbreedtes van de prijs/kwaliteit die met absoluut beoordelen in kaart gebracht moeten worden. Ook waardeert de markt het dat hun wensen worden meegenomen tijdens deze marktconsultaties. De markt en de aanbestedende partij zouden elkaar moeten zien als partners, waardoor ze van elkaar kunnen leren.

**Het is alleen mogelijk om iets uit te vragen als je ook weet hoe je het gaat beoordelen**. Vaak weet de aanbestedende partij wel welke onderdelen beoordeeld moeten worden, maar niet wat ze belangrijk vinden en hoe aan deze onderdelen vervolgens een score kan worden gehangen. **Wanneer dit duidelijk is, kan de aanbestedende partij hier beter op richten, en beoordelen, aangezien het beoordelingsteam hetzelfde uitgangspunt heeft**. Dit lijkt een vrij logische conclusie, maar dit is in de praktijk vaak anders. Vaak wordt er pas nagedacht over hoe er beoordeeld wordt wanneer de aanbestedende partij de inschrijvingen binnen heeft, waardoor ze onderling vergeleken worden. Dit maakt het vervolgens voor de aanbestedende partij moeilijker om toe te lichten waarom de inschrijver wel of niet gewonnen heeft, wat een verplichting is vanuit AW2012.

**Door vooraf kaders te bepalen, kan achteraf gemakkelijker werk gedaan worden**. Het maakt het namelijk makkelijker om te beoordelen, en de toelichtingsbrieven zijn gebaseerd op echte feiten. *Kost gaat voor de baten uit.* Wel is het belangrijk dat bij op opstellen van het kader niet alles letterlijk wordt vernoemd, omdat er dan vanuit de inschrijvers geen ruimte blijft voor creativiteit en innovatie.

Bij de RIS wordt ook van tevoren een instructie gegeven aan het beoordelingsteam over hoe beoordeeld moet worden. Hier is ook een filmpje over. Met deze informatie kunnen de medewerkers van een beoordelingsteam gemakkelijk leren hoe dit te werk gaat en waar ze op moeten letten.

## Resultaten steekproef



Dit Excel-bestand is verdeeld in enkele tabbladen. Deze zijn als volgt:

* Samenvatting;
* Analyse;
* Rijksdiensten;
* Gemeentes;
* Provincies.

De eerste twee tabbladen geven toelichting over de algehele resultaten. De overige tabbladen omvatten de dataverzameling die hiervoor nodig was, verdeeld onder de typen publieke organisaties.

## Interviews en contacten publieke inkoop

### E-mail contact Inkoper Ministerie IenW

Via de e-mail zijn twee vragen gestuurd naar een senior inkoper van het ministerie. Dit zijn de resultaten hiervan.

*Uit mijn steekproef is gebleken dat er binnen het ministerie van IenW voornamelijk gewerkt wordt met de absolute beoordelingstechniek, waarom is dit gekozen?*

“De absolute beoordelingsmethodiek leent zich velen malen beter voor de soort van dienstverlening die door IenW wordt uitgevraagd. Het gaat hier bijna altijd om complexere dienstverleningsopdrachten en die laten zich onderling lastig vergelijken. De offertes afzetten tegen een vooraf vastgesteld kader werkt prettiger in de beoordeling. Daarnaast is het risico op rechtszaken bij de relatieve methode veel groter, mede ingeven door de motiveringsplicht van de beoordeling. De praktijk wijst uit dat de relatieve beoordelingsmethodiek en de motivering daarvan vaak gevoelig is voor multi-interpretatie zowel bij de opdrachtgever als bij de gegadigden. Vandaar dat vele ministeries, waaronder IenW, liever absoluut beoordelen tegen een vooraf vastgesteld kader/maatstaf.”

*Daarnaast vroeg ik mij af of er een overgangsperiode is geweest om tot deze beoordelingstechniek te komen en zo ja, hoe dit is verlopen en welke steun hiervoor vanuit het ministerie bestond.*

“Een overgangsperiode is niet nodig geweest, aangezien beide beoordelingsmethodieken tegelijk naast elkaar bestonden en nog steeds bestaan. Bij IenW is altijd al een voorkeur geweest voor absoluut behoorden, mede ingegeven door de vorm van dienstverlening die uitgevraagd wordt.”

### Interview Inkoper Provincie Noord-Holland

Interview met een strategisch inkoopadviseur bij Provincie Noord-Holland. Dit is een semigestructureerd interview, uitgevoerd via teams. Het interview duurde ongeveer 15 minuten.

De rol van de inkoopafdeling binnen de provincie is voornamelijk begeleidend en adviserend. Hierdoor hebben de inkopers geen product specifieke kennis.

Binnen aanbestedingen wordt de kwaliteit zoveel als mogelijk absoluut beoordeeld. Dit wordt gedaan door gunningscriteria zo concreet mogelijk te maken, dus aan de hand van een model. Hierdoor kunnen de medewerkers van het beoordelingsteam al de inschrijvingen beoordelen, zonder de overige inschrijvingen gelezen te hebben. Wel binnen dit team onbewust de inschrijvingen onderling vergeleken, dit is niet te vermijden.

De prijs wordt voornamelijk relatief beoordeeld. Dit laatste komt doordat er slechts beperkte kennis is van de markt, doordat er probleem gericht wordt ingekocht. Dit houdt in dat de inschrijvende partij meer vrijheid heeft in de invulling van de diensten die worden aangeboden aan de aanbestedende partij. Dit heeft als gevolg dat de prijzen veel kunnen verschillen.

Om meer kennis op te doen wordt steeds vaker een marktconsultatie gedaan, maar dit is voornamelijk gericht op de kwaliteitsaspecten. Uit ervaring blijkt dat prijs hierin opnemen vaak leidt tot zowel extreem lage als hoge prijzen, waardoor hieruit geen kennis opgemaakt kan worden.

De provincie kijkt voor de publicatie van de aanbesteding welke methode het beste past bij de opdracht. In sommige gevallen wordt gekozen om een plafondprijs in te stellen, om niet boven het budget uit te gaan. Daarnaast hebben enkele aanbestedingen gericht op de langere termijn een minimumtarief, zodat de prijs ook in de toekomst reëel is en de relatie met de leverancier stabieler blijft. Daarnaast wordt bij levering vrijwel altijd gekozen om absoluut te beoordelen. Dit is doordat de kennis en ervaring binnen leveringen groter is. Daarnaast zijn de marktpartijen beperkt.

### Interview Inkoper Provincie Utrecht

Interview met een senior inkoopadviseur bij Provincie Utrecht. Dit is een semigestructureerd interview, dat via Teams is uitgevoerd. Er is een opname gemaakt van het interview en het duurde ongeveer 20 minuten.

De inkoopadviseur is inkoper bij Provincie Utrecht en doet dat al ruim tien jaar. Hij doet alle Europese Aanbestedingen van de afdeling mobiliteit, dus voornamelijk alles asfalt, zoals tunnels, viaducten, bruggen, etc.

Binnen de gehele provincie wordt **nauwelijks relatief beoordeeld op kwaliteit**, dit wordt vrijwel altijd absoluut gedaan.

Daarnaast wil de provincie de mogelijkheid tot rank reversal tegengaan door de kwaliteit absoluut te beoordelen. Wanneer een inschrijver in de verificatie fase toch ongeldig blijkt te zijn, moet dan namelijk de gehele beoordeling opnieuw gedaan worden, wat niet zo is bij de absolute methode.

**De prijs wordt zowel relatief als absoluut beoordeeld**. Wanneer het absoluut gedaan wordt, is dat gunnen op waarde. Dit houdt in dat voor alle gunningscriteria een fictief bedrag van de inschrijfprijs wordt afgetrokken. Daarna wint de partij met de laagste fictieve inschrijfsom.

De inkoopadviseur vindt het duidelijk om te werken met de fictieve inschrijfsom omdat het niet nodig is om prijzen om te rekenen naar punten. Daarnaast krijgen zo alle inschrijvers hierdoor een grotere kans, doordat ze zich kunnen terugwinnen aan de hand van betere kwaliteit. Dus gunnen op waarde geeft meer inzicht voor zowel de aanbestedende partij bij het beoordelen, als voor de inschrijver bij het opstellen van de offerte. Volgens de inkoopadviseur maakt het precieze model niet uit voor de inschrijver, zo lang ze maar vooraf volledige inzage hebben in het gunningsmodel en het beoordelingskader.

Wel geeft de inkoopadviseur toe dat de toepassing van gunnen op waarde niet altijd even makkelijk is. Dit is doordat vooraf ook de verdeling van de punten over prijs en kwaliteit bekend gemaakt moet worden. Wanneer dit 50% kwaliteit en 50% prijs is, moet er evenveel fictieve korting met de kwaliteit verdiend kunnen worden, als dat minimale inschrijfprijs is om deze verhouding te behouden. Wanneer de minimale inschrijfprijs lager is dan de aangegeven korting op kwaliteit, gaat de inschrijving namelijk in de min. Er moet dus een beetje gespeeld worden met de verhoudingen.

Bij de aanbestedingen waarmee de inkoopadviseur werkt komt het nauwelijks voor dat een inschrijving uitvalt, omdat het allemaal gerenommeerde aannemers zijn, die niet inschrijven als ze twijfelen of ze aan de eisen kunnen voldoen. Misschien een of twee op de honderd aanbestedingen, waardoor dit bijna te verwaarlozen is.

Ondanks dat heeft de relatieve beoordelingsmethode niet de voorkeur van de inkoopadviseur, doordat de verdeling van de punten heel scheef gaat. Wanneer een inschrijver een prijs biedt die tweemaal zo hoog is als de goedkoopste, kan deze nog steeds de helft van de punten krijgen. Dit is volgens de inkoopadviseur niet altijd wenselijk. Daardoor neemt hij dan meestal in het aanbestedingsdocument op dat er een plafondbedrag is, zodat er nog een beetje bijgestuurd kan worden.

Bodemtarieven worden nog wel eens gebruikt bij uurtarieven, zodat hierin geen prijsduikers ontstaan. Uit ervaring blijkt namelijk dat dat ook nadelige gevolgen op de kwaliteit heeft. Meestal wordt binnen de provincie alleen een plafondbedrag gebruikt. Dit is meestal gebaseerd op wat de inkopers denken dat mogelijk is. Daarnaast is het gerelateerd aan het budget dat voor de opdracht is vrijgemaakt, zodat er nuttige inschrijvingen binnenkomen.

De kwaliteit wordt op papier altijd absoluut beoordeeld, maar onbewust worden inschrijvingen nog wel eens onderling vergeleken. Om dit tegen te gaan wordt het beoordelingsteam geadviseerd om eerst alle inschrijvingen door te lezen en dan aan de hand van de gunningscriteria te scoren. Volgens de inkoopadviseur wordt er soms nog wel met een schuin oog vergeleken, maar al met al moeten alle inschrijvingen naast dezelfde meetlat gelegd worden.

## Afbeelding met tekst, diagram, Parallel, schermopname Automatisch gegenereerde beschrijvingKnikkerbakmethode voor Gunningsmodellen

Figuur 4: Knikkerbakmethode. Bron: Interne documenten, opgesteld door Fredo Schotanus

## RASCI-methode

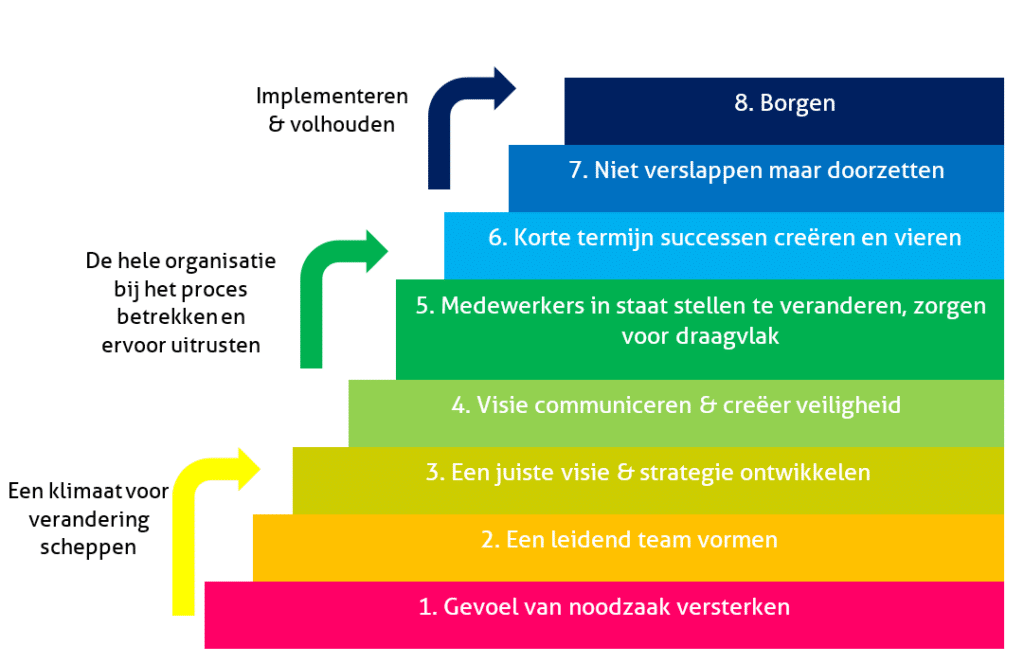
RASCI is een hulpmiddel om verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een organisatie in kaart te brengen. RASCI is een acroniem, waarbij de letters staan voor verschillende rollen:

* **R**esponsible (verantwoordelijke)
* **A**ccountable (eindverantwoordelijk)
* **S**upport (ondersteunend)
* **C**onsult (iemand die geraadpleegd moet worden)
* **I**nform (iemand die geïnformeerd moet worden)

(RASCI , 2023)

## Implementatie model

Model van Kotter (Lean Six Sigma Groep, 2018)



Figuur 5: Verandermodel van Kotter

## Risicomatrix

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kans** | *Hoog* |  |  |  |
| *Gemiddeld* | * De organisatie heeft niet voldoende tijd/geld om alle adviezen te implementeren. | * Essentiële medewerkers verlaten de organisatie en kunnen moeilijk vervangen worden. |  |
| *Laag* |  | * Het onderwerp blijft niet actueel binnen de organisatie. * Onvoldoende kennis. | * Medewerkers zijn niet proactief bezig met het onderwerp. |
|  | *Klein* | *Gemiddeld* | *Groot* |
|  | **Gevolgen** | | | |

**Legenda:**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Verwaarloosbaar |
|  | Laag |
|  | Gemiddeld |
|  | Hoog |
|  | Extreem hoog |

## Salarisindicatie implementatieplan

Om de implementatiekosten te berekenen is gebruik gemaakt van de tarieven van de RIS uit 2023. Hierbij de gebruikte tabel.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **RIS medewerkers tarieven in €** | |  |
| **Categorie** | **Schaal** | **Kostprijs/ Inkoop tarief 2023** |
| Inzet ondersteuner | SCHAAL06 | 120 |
| Inzet ondersteuner | SCHAAL07 | 120 |
| Inzet ondersteuner | SCHAAL08 | 120 |
| Inzet vakmens | SCHAAL09 | 110 |
| Inzet vakmens | SCHAAL10 | 110 |
| Inzet vakmens | SCHAAL11 | 110 |
| Inzet specialist | SCHAAL12 | 140 |
| Inzet specialist | SCHAAL13 | 140 |
| Inzet senior specialist | SCHAAL14 | 165 |
| Manager niet direct declarabel | SCHAAL15 | 165 |

## Aantekeningen gesprekken buiten interviews

### Intern

* Je weet eigenlijk al dat als je bij de RIS komt werken dat je met de absolute methode gaat werken, het is echt een belangrijk ding hier.
* Het is veel rechtvaardiger om met de absolute methode te werken, omdat de inschrijvers ook weten wat ze van je kunnen verwachten.
* Het is lastig om alle aanbestedingen 100% absoluut te beoordelen, bij sommige specifieke aanbestedingen is er namelijk niet genoeg kennis om vooraf te bepalen wat de kosten zijn.
* Graag zouden we ook de kwaliteit meer absoluut gaan beoordelen, maar al snel creëer je dan een soort checklist waaraan de inschrijver moet voldoen.
* Met kwaliteit worden de inschrijvers vaak onbewust, soms ook bewust, met elkaar vergeleken. Je wil toch de inschrijver hebben die het beste overkomt.
* Relatief beoordelen levert vaak minder goede resultaten en een slechtere ervaring voor de opdrachtgever.
* Wanneer het absoluut beoordeeld wordt, moet er wat meer werk van tevoren in gestopt worden, maar dit houdt in dat er tijdens de inschrijvingsperiode minder vragen zijn en het gemakkelijker is om de winnende inschrijving toe te lichten achteraf. Al met al creëert het minder problemen voor de aanbestedende partij.
* Er is gemerkt dat er veel minder korte gedingen ontstaan door het gebruik van de absolute methode omdat het resultaat duidelijker is.

#### Directeur RIS

* Het uitgangspunt is om de relatieve beoordelingsmethode helemaal niet meer toe te passen, maar als het echt niet anders mogelijk is, kan hier verandering in gemaakt worden.
* Wanneer de relatieve methode gebruikt wordt, moet het duidelijk en kloppend uitgelegd worden.
* Bij werken gebruiken ze al langere tijd de absolute methode, omdat het daarbij veel makkelijker is om alle kennis te verzamelen en dus in de beoordeling mee te nemen.
* Diensten inkopen wordt voornamelijk gedaan door specialisten, medewerkers die kennis hebben van de dienst die ingekocht moet worden en van de wijze waarop dat gaat. Hierdoor is het bij dit type opdracht ook gemakkelijker om absoluut te beoordelen.
* De leveringen worden in vele gevallen door medewerkers ingekocht die minder kennis van het vak en het product afweten, waardoor er uit onwetendheid en gemak vaker gekozen wordt voor de relatieve methode.
* De kennisambassadeurs van de RIS hebben een belangrijke rol gehad in het verspreiden van de absolute beoordelingsmethode, zij hebben het nut ervan ingezien, zijn zeer actief aan de slag gegaan om inzichten te delen, templates te laten aanpassen, kennissessies te organiseren.

### Extern

* Meestal gebruiken de mensen die relatief beoordelen die techniek al jarenlang, waardoor ze minder makkelijk de verandering maken.
* Het is belangrijk om de inkopers het verschil te laten zien, wat is het gevolg van de relatieve methode en waarom is de absolute beter. Wanneer ze dat duidelijk hebben, is de wil om te veranderen ook veel groter.
* Tegenwoordig wordt er binnen de organisatie eigenlijk altijd absoluut beoordeeld. In het verleden werd het nog wel relatief gedaan, maar vaak resulteerde dat in minder goede ervaringen achteraf.