

Gunningsmethoden

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”



Gunningsmethoden

De zoektocht naar de juiste beoordeling

Auteur	Jamie Lee Visser
Studentnummer	12080713
Stagebegeleider	de heer C. Nietzman
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Henri Faasdreef 312 2492 JP Den Haag
Docentbegeleider	de heer P. Stolk
Instelling	Faculteit management en organisatie Opleiding Facility Management De Haagse Hogeschool Johanna Westerdijkplein 75 2521 EN Den Haag
Medebeoordelaar	de heer B. van Riet
Periode onderzoek	8 februari 2016 – 24 mei 2016

Auteursreferaat

In dit rapport is een onderzoek uitgevoerd naar de, voor de inkoopafdeling van het CBS, beste manier om invulling te geven aan de gunning tijdens een aanbestedingsprocedure. Tijdens de gunning wordt door de aanbestedende dienst beslist welke leverancier de opdracht krijgt gegund. Dit gebeurt door het hanteren van een beoordelingsmethode. Aan de hand van de beoordelingsmethode wordt de beste prijs/kwaliteit verhouding berekend van de leveranciers. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de beoordeling valide en betrouwbaar is, zodat leveranciers geen bezwaar maken op de gehanteerde beoordelingsmethode. De beoordelingsmethoden moeten op zodanige manier aansluiten op de aanbesteding, dat leveranciers niet de mogelijkheid krijgen om zich strategisch in te schrijven. Strategisch inschrijven zorgt ervoor dat de winnende leverancier niet meer degene is met de beste prijs/kwaliteit verhouding.

De hoofdvraag luidt:

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”

Indexreferaat

aanbestedende dienst, aanbesteding, aanbestedingsprocedure, beoordelingsmethoden, CBS, EMVI, gunning, gunningscriteria, gunningsmethode, inkoopafdeling, inkoopbeleid, inkoopproces, offerte beoordeling, strategisch inschrijven, subgunningscriteria, wegingsfactoren, ZBO

Managementsamenvatting

De inkoopafdeling van het CBS gebruikt bij zijn aanbestedingen maar twee van de zeven in Nederland meest bekende beoordelingsmethoden om de subgunningscriteria te beoordelen bij een aanbesteding. Het is ingewikkeld voor de inkoopafdeling van de organisatie om te kiezen welke van de twee methoden het beste aansluit bij een aanbesteding, omdat elke aanbestedingsprocedure anders is. Een gevolg hiervan is dat leveranciers steeds vaker strategisch proberen in te schrijven op een aanbesteding. Een strategische inschrijving is ongewenst, omdat het kan leiden tot het opnieuw moeten aanbesteden van de opdracht. Hiernaast kan een strategische inschrijving tot gevolg hebben dat de winnende leverancier niet de leverancier is met de economisch meest voordeligste inschrijving of er kan zelfs sprake zijn van een manipulatieve inschrijving.

De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt:

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”

Aan de hand van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de strategie die de inkoopafdeling van het CBS moet gaan volgen draait om een optimalisatie van het inkoopproces. De optimaliseringsstrategie is volledig intern gericht. Het doel dat de inkoopafdeling hierbij heeft is verbetering van de service en reductie van kosten. Een duidelijke structuur met betrekking tot het inkoopproces ontbreekt in de huidige situatie bij de inkoopafdeling van het CBS. Door het aanpassen, invoeren en hanteren van een inkoopbeleid zal de kwaliteit van het werkproces verbeteren.

Aan de deelnemende leveranciers kan na de gunning door de inkoopafdeling van het CBS scherper worden toegelicht waarom zij de opdracht wel of niet toegewezen hebben gekregen. Dit komt doordat de organisatie de juiste beoordelingsmethode toepast per aanbesteding en op een zodanige manier heeft toegelicht dat er sprake is van volledige transparantie voor de deelnemende leveranciers. Dit heeft tot gevolg dat de procedure rechtvaardiger zal verlopen. Een ‘beste’ beoordelingsmethode bestaat niet. Het CBS bepaalt per aanbesteding welke beoordelingsmethode gehanteerd gaat worden. De inkoopafdeling zal veel aandacht moeten besteden aan het gunningscriterium om de gekozen beoordelingsmethode op een zodanige manier te laten aansluiten op de aanbesteding dat leveranciers de mogelijkheid niet krijgen om de beoordeling te manipuleren of strategisch in te schrijven.

Om strategische inschrijvingen te verminderen wordt de beoordelingsmethode altijd vooraf getest. Het volledig uitsluiten van strategische inschrijvingen is bijna onmogelijk, maar er zijn voldoende maatregelen die de inkoopafdeling kan nemen om de mogelijkheid dat een strategische inschrijving zich voordoet zo klein mogelijk te maken.

Het invoeren van een inkoopbeleid levert de organisatie een verlaging van proceskosten, een verhoging van kwaliteit en effectievere en efficiëntere processen op. De totale kosten voor de invoering van het inkoopbeleid bedragen ongeveer € 23.600. Het optimaliseren van de beoordelingsmethoden levert de organisatie een verhoging van kwaliteit, een rechtvaardigere procedure, betere producten en diensten en getrainde medewerkers op. De totale kosten voor het optimaliseren van de beoordelingsmethoden bedragen ongeveer € 208.500. Het voorkomen van strategisch inschrijven levert de organisatie een verlaging van proceskosten, een verbetering van processen en een economisch meest voordeligste inschrijver op. De totale kosten voor het voorkomen van strategische inschrijvingen bedragen ongeveer € 31.300. Alle kosten bij elkaar opgeteld komt neer op een totaal bedrag van ongeveer € 263.400.

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerrapport die tot stand is gekomen naar aanleiding van mijn afstudeeronderzoek. Dit rapport is het eindproduct van de opleiding Facility Management aan de Haagse Hogeschool. Het onderzoek is verricht bij het CBS op de inkoopafdeling. Het betreft een onderzoek naar de aanbestedingsprocedure bij de genoemde organisatie.

Het CBS heeft als taak het publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie, die inspeelt op de behoefte van de samenleving. De inkoopafdeling van het CBS zorgt voor een optimale begeleiding en uitvoering van het inkooptraject en voert het contractbeheer en contractmanagement uit.

Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om enkele personen te bedanken voor de hulp en begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Allereerst wil ik Chris Nietzsche bedanken voor zijn begeleiding en hulp vanuit het CBS. Ook wil ik mijn collega's van het CBS bedanken voor de hulp en feedback. Daarnaast wil ik Peter Stolk bedanken voor zijn begeleiding vanuit de opleiding Facility Management. Tevens wil ik alle organisaties en personen die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek bedanken voor de tijd en medewerking. Als laatste wil ik alle andere mensen bedanken die op diverse manieren een bijdrage hebben geleverd aan de voltooiing van mijn afstudeeronderzoek.

Jamie Lee Visser
Den Haag, 24 mei 2016

Verklarende woordenlijst

<i>Aanbestedende dienst</i>	De staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen. Deze wordt in het rapport ook wel de opdrachtgever genoemd.
<i>Aanbesteding</i>	De procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. Deze wordt in het rapport ook wel opdracht genoemd.
<i>Beschrijvend document</i>	In dit document licht de aanbestedende dienst toe op welke wijze een inschrijving ingediend moet worden. Deze wordt in het rapport ook wel het bestek genoemd.
<i>EMVI</i>	EMVI = Economisch Meest Voordelige Inschrijving. De gunningsmethode EMVI houdt in een gunning op de beste prijs/kwaliteit.
<i>Gunnen</i>	De aanbestedende dienst beoordeeld aan de hand van gunningscriteria aan welke leverancier de opdracht gegund gaat worden.
<i>Inschrijver</i>	Een onderneming die een inschrijving of offerte indient in een aanbestedingsprocedure. Deze wordt in het rapport ook wel de leverancier genoemd.
<i>Jurisprudentie</i>	Het geheel van rechterlijke uitspraken die richtlijnen vormen voor latere, soortgelijke gevallen.
<i>Marktconsultatie</i>	Een georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen aanbesteding.
<i>Strategisch inschrijven</i>	Als de inschrijving gebaseerd is op een bepaalde strategie van de inschrijver. Onder strategisch inschrijven vallen manipulatief inschrijven en irreëel inschrijven. Deze vormen van strategisch inschrijven zijn verboden.
<i>Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)</i>	Een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Hoofdstuk 1. Organisatiebeschrijving	3
1.1 Publieke sector	3
1.2 Het CBS	3
1.2.1 De strategische agenda	4
1.2.2 Missie.....	4
1.2.3 De inkoopafdeling	4
Hoofdstuk 2. Onderzoeksverantwoording	6
2.1 Aanleiding.....	6
2.2 Doelstelling.....	6
2.3 Hoofdvraag	6
2.4 Deelvragen.....	7
2.5 Methoden.....	7
Hoofdstuk 3. Theoretisch kader	9
3.1 Europese aanbestedingsrichtlijnen	9
3.1.1 De aanbestedingsprocedure	9
3.1.2 Jurisprudentie.....	9
3.2 Offerte beoordeling.....	9
3.2.1 Verschillende criteria.....	10
3.2.2 Offerte afhandeling	10
3.3 Gunningscriteria	10
3.3.1 Subgunningscriteria.....	10
3.3.2 Verplichtingen	11
3.4 Gunningsmethode EMVI	11
3.4.1 De beoordelingsmethoden.....	12
3.4.2 Absoluut of relatief beoordelen	12
3.4.3 De 'beste' beoordelingsmethode.....	12
3.4.4 Conclusie gunningsmethoden	13
3.5 Strategisch inschrijven.....	14
Hoofdstuk 4. Huidige situatie	15
4.1 Aanbestedingsprocedure	15
4.1.1 Het inkoopbeleid	15
4.1.2 Jurisprudentie.....	15

4.2 Offerte beoordeling.....	16
4.2.1 Marktconsultatie	16
4.2.2 Bezwaren	16
4.3 Gunning	16
4.3.1 Gunningsmethode EMVI	17
4.3.2 Economisch meest voordeligste.....	17
4.4 Beoordelingsmethoden	17
4.4.1 De ‘beste’ beoordelingsmethode.....	17
4.4.2 Methode per categorie	18
4.4.3 Beoordelingsmethode testen.....	18
4.5 Subgunningscriteria.....	19
4.5.1 Wegingsfactoren	19
4.5.2 Absoluut of relatief beoordelen	19
4.6 Strategisch inschrijven.....	19
4.6.1 Strategisch inschrijven voorkomen	20
Hoofdstuk 5. Gewenste situatie	21
5.1 Aanbestedingsprocedure	21
5.1.1 Het inkoopbeleid	21
5.1.2 Jurisprudentie.....	21
5.1.3 Marktonderzoek.....	21
5.2 Beoordelingsmethoden	22
5.2.1 De ‘beste’ beoordelingsmethode.....	22
5.2.2 Methode per categorie	22
5.2.3 Beoordelingsmethode testen.....	22
5.3 Subgunningscriteria.....	22
5.3.1 Wegingsfactoren	23
5.3.2 Absoluut of relatief beoordelen	23
5.4 Strategisch inschrijven.....	23
5.4.1 Strategisch inschrijven voorkomen	23
Hoofdstuk 6. Analyse en conclusie.....	24
6.1 Analyse	24
6.1.1 Gap 1: Ontbreken van een inkoopbeleid	25
6.1.2 Gap 2: Weinig marktkennis in huis.....	25
6.1.3 Gap 3: Weinig aandacht voor de beoordelingsmethoden	25

6.1.4 Gap 4: Ontbreken van voldoende maatregelen tegen strategische inschrijvingen	26
6.2 Conclusie	26
Hoofdstuk 7. Aanbevelingen	28
7.1 Inkoopbeleid invoeren	28
7.2 Marktonderzoek doen.....	28
7.3 Beoordelingsmethoden optimaliseren.....	28
7.4 Strategisch inschrijven voorkomen	29
Hoofdstuk 8. Implementatieplan	31
8.1 Mijlpalen.....	31
8.1.1 Inkoopbeleid invoeren	31
8.1.2 Beoordelingsmethoden optimaliseren.....	31
8.1.3 Strategisch inschrijven voorkomen	32
8.2 Tijdslijn.....	33
Hoofdstuk 9. Consequenties van het implementatieplan.....	34
9.1 Overzicht consequenties	34
9.2 Inkoopbeleid invoeren	34
9.2.1 Organisatorische consequenties	34
9.2.2 Personele consequenties	35
9.2.3 Financiële consequenties	35
9.3 Beoordelingsmethoden optimaliseren.....	35
9.3.1 Organisatorische consequenties	35
9.3.2 Personele consequenties	35
9.3.3 Financiële consequenties	36
9.4 Strategisch inschrijven voorkomen	36
9.4.1 Organisatorische consequenties	36
9.4.2 Personele consequenties	37
9.4.3 Financiële consequenties	37
Bibliografie	38
Bijlagen	1

Inleiding

Een aanbesteding is een procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat deze een opdracht wil laten uitvoeren en potentiële leveranciers vraagt om een offerte in te dienen. De beoordeling van de offertes bestaat uit selectiecriteria en gunningscriteria. In de selectie wordt bepaald welke leverancier geschikt is op basis van uitsluitingsgronden en geschiktheidscriteria. Op basis van de gunningscriteria wordt beoordeeld welke aanbieder de meeste maatschappelijke waarde oplevert. De gunningscriteria gaan uitsluitend over de inhoud van de dienst of het product. De aanbestedingswet kent twee verschillende gunningscriteria: Economisch Meest Voordelige Inschrijving en laagste prijs. Bij het gunningscriterium EMVI wordt de keus bepaald op grond van een weging van de scores die gekregen zijn op meerdere subgunningscriteria. Subgunningscriteria kunnen bestaan uit verschillende aspecten zoals prijs, kwaliteit, milieuaspecten en levertijd. Er zijn honderden methoden om de subgunningscriteria van het gunningscriterium EMVI bij een aanbesteding te beoordelen. Hiervan worden zeven beoordelingsmethoden (zie bijlage 11.1 t/m 11.7) volgens Pianoo het meeste toegepast bij organisaties in Nederland. Pianoo is een expertisecentrum voor aanbestedingen dat kennisuitwisseling stimuleert over inkopen en aanbesteden binnen de publieke sector en brengt inkopers en aanbesteders met vakgenoten in contact.

De inkoopafdeling van het CBS gaat aanbesteden als deze van contractmanagement verneemt dat het contract verloopt of als zijn interne klant iets nieuws wilt. Door middel van meerdere gesprekken tussen de klant en de inkoopafdeling wordt naar wens van de klant een document met eisen en wensen geformuleerd. De inkoopafdeling gebruikt bij zijn aanbestedingen maar twee van de zeven meest toegepaste beoordelingsmethoden om de subgunningscriteria te beoordelen, namelijk value for money en gunnen op waarde. Het is ingewikkeld voor de inkoopafdeling van de organisatie om te kiezen welke van de twee methoden het beste aansluit bij een aanbesteding, omdat de gekozen methode de transparantie tijdens een aanbesteding moet bevorderen. Als de gunning transparanter wordt zal de procedure rechtvaardiger verlopen en is de kans op een strategische inschrijving kleiner. Met strategisch inschrijven wordt bedoeld dat de leverancier in zijn aanbieding met doordacht rekenwerk 'creatief' gebruik maakt van de gehanteerde beoordelingsmethode en zo een maximaal aantal punten probeert te verkrijgen voor zijn aanbieding. Wanneer de 'creativiteit' van de leverancier een bepaalde grens overschrijdt, kan het zijn dat de winnende leverancier niet de leverancier is met de economisch meest voordeligste inschrijving. Hiernaast kan een strategische inschrijving ook tot gevolg hebben dat de gehele aanbesteding opnieuw gedaan moet worden wat de organisatie erg veel tijd en geld kan kosten.

In dit rapport wordt er onderzoek gedaan voor het CBS naar welke beoordelingsmethode het beste gehanteerd kan worden en hoe er met de gekozen beoordelingsmethode tot een eerlijke score gekomen kan worden. De beoordelingsmethode moet op een zodanige manier aansluiten op de aanbesteding dat strategisch inschrijven door de leverancier uitgesloten wordt.

De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt:

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”

Leeswijzer

Dit rapport begint met een organisatiebeschrijving van de organisatie waarbij onderzoek is gedaan. Hierin zal het CBS als organisatie en de inkoopafdeling worden beschreven. Dan volgt een onderzoeksverantwoording. Hierin zal kort beschreven worden hoe er is onderzocht. Hierna volgt het

theoretisch kader. Hierin zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag vanuit de theorie. Dan volgt het hoofdstuk de huidige situatie en het hoofdstuk de gewenste situatie. In deze hoofdstukken zal het onderzoek uitgebreid toegelicht worden. Hierna volgt de analyse waarin de gaps van het onderzoek nader worden toegelicht. Dan volgt een conclusie waarin antwoord gegeven zal worden op de hoofdvraag aan de hand van de gemaakte analyse. Tot slot volgt het implementatieplan met bijbehorend de consequenties van het implementatieplan, uitgesplitst in organisatorische, personele en financiële consequenties.

Hoofdstuk 1. Organisatiebeschrijving

In dit hoofdstuk zal eerst kort iets worden verteld over de publieke sector. Hierna wordt het CBS als organisatie beschreven. Eerst wordt een korte toelichting gegeven over het CBS als organisatie en dan volgt een beschrijving van de inkoopafdeling van de organisatie.

1.1 Publieke sector

De organisatie waar onderzoek wordt gedaan behoort tot de publieke sector. De publieke sector kan worden opgedeeld in verschillende organisaties:

- Overheidshuishoudingen zoals de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen.
- Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak.
- Publieksrechtelijke rechtspersonen en non-profit organisaties.

De organisaties kenmerken zich onder andere door in de wet- en regelgeving vastgelegde uit te voeren publieke taken, bedrijfsvoeringsonderwerpen en gedeeltelijke bekostiging en/of subsidiering met publiek geld. Met publiek geld wordt bedoeld, geld dat via belastingheffing of premieheffing is ontvangen (Publieke sector, 2016).

De publieke sector staat voor zeer grote uitdagingen. Er ligt een enorme bezuinigingsopdracht, terwijl de behoefte aan meer kwaliteit en betere dienstverlening ook steeds belangrijker wordt. Dit vraagt kennis van financiën, maar ook kennis van complexe besluitvorming binnen de overheid en de totstandkoming van de belangrijkste hervormingen (Gradus, 2013).

Opdrachtgevers in de publieke sector zoeken steeds meer naar toegevoegde waarde, kwaliteit en gespecialiseerde kennis tegen de laagst mogelijke kosten, waardoor leveranciers steeds meer moeite hebben om zich van elkaar te onderscheiden. Als gevolg hiervan richten organisaties zich steeds meer op het creëren van eigen kennis en inzichten. Investeren in 'Big Data', sociale media en maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt steeds belangrijker. Bij marktonderzoek wordt ICT, internet en sociale media daarom steeds meer ingezet. De gevolgen hiervan zijn dat organisaties steeds meer moeite hebben om zich te onderscheiden van elkaar (Deltalloyd, 2015).

1.2 Het CBS

Op 6 oktober 1892 is de Centrale Commissie voor de Statistiek opgericht. De CCS is opgericht om openbare besturen advies te geven over statistieken, en om zelf statistieken te maken die van belang waren voor praktijk, beleid en wetenschap. In 1899 is uit de CCS, het Centraal Bureau voor de Statistiek opgericht om in het vervolg de statistieken te maken. De CCS hield de adviestaak (Geschiedenis, 2015).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft als taak het publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie, die inspeelt op de behoefte van de samenleving. Naast het publiceren van nationale statistieken is het CBS ook verantwoordelijk voor de productie van Europese statistieken. De informatie die het CBS publiceert bestaat vooral uit maatschappelijke aspecten zoals economische groei, consumentenprijzen en inkomenssituaties van personen en huishoudens. Het onderzoeksprogramma van het CBS wordt vastgesteld door de CCS.

Het CBS is sinds 3 januari 2004 een ZBO. De Directeur-Generaal van het CBS is nu verantwoordelijk voor de gang van zaken bij het CBS, maar deze is nog steeds verantwoording verschuldigd aan het ministerie van Economische Zaken (EZ). Sinds het CBS een ZBO is geworden, worden beslissingen steeds meer centraal genomen (Corporate informatie, 2015).

Het CBS is een non-profit organisatie. De producten die het CBS levert zijn publicaties van kwantitatieve informatie die op de website van het CBS gratis op te vragen zijn. De gegevens die het

CBS moet leveren, worden bepaald door de Nederlandse overheid en de Europese regelgeving. Om deze gegevens te produceren krijgt het CBS geld van de overheid. Het CBS ontvangt ook geld van zijn klanten in ruil voor het uitvoeren van een opdracht. Dit kan bijvoorbeeld zijn van klanten die het CBS vragen of zij bepaalde statistische informatie kunnen opzoeken. Voor projecten voor derden ontvangt het CBS ook geld. Het CBS heeft geen winstoogmerk.

1.2.1 De strategische agenda

Het CBS heeft geen specifieke doelstelling met betrekking tot de organisatiegerichte werkzaamheden opgesteld. Om richting te geven aan het werkproces heeft het CBS voor zijn medewerkers een strategische agenda opgesteld die bestaat uit 10 stappen (zie bijlage 1, figuur 1):

1. Innoveer
2. Meer fenomeengericht
3. Naar een moderne nieuwsorganisatie
4. Actiever inspelen op de grote behoefte aan statistische diensten
5. Versterk de relaties met stakeholders
6. Naar een state-of-the-art data en informatie infrastructuur
7. Ontbureaucratiseer
8. Verbeter en borg de kwaliteit
9. Maak processen effectiever en efficiënter
10. Implementeer een strategisch personeelsplan

1.2.2 Missie

De missie van het CBS luidt als volgt:

“Het samenstellen en publiceren van onbetwiste, samenhangende, actuele statistische informatie die relevant is voor de praktijk, beleid en wetenschap.”

De missie vereist dat de kwaliteit van de statistische informatie gegarandeerd is. Het CBS heeft daarvoor een systeem van kwaliteit zorg ingericht. Het systeem is gebaseerd op de hoogste internationale normen. Het CBS wil daarmee tot de best presterende statistiekbureaus blijven horen.

1.2.3 De inkoopafdeling

In totaal werken er ruim 2.500 medewerkers bij het CBS: 2.200 medewerkers in Den Haag en 300 medewerkers in Heerlen. Het CBS is verdeeld in vijf hoofdafdelingen (zie bijlage 2.1, figuur 2):

1. Bedrijfsvoering, IT en methodologie (BIM)
2. CBS communicatie en nieuws (CCN)
3. Dataverzameling (DVZ)
4. Economie, bedrijven en nationale rekeningen (EBN)
5. Sociaal-economische en ruimtelijke statistieken (SER)

De hoofdafdeling BIM is een ondersteunende afdeling waar de sector Inkoop (BIK) onder valt (zie bijlage 2.1, figuur 3). De sector BIK zorgt voor een optimale begeleiding en uitvoering van het inkooptraject, wat grotendeels bestaat uit het aanbesteden van verschillende opdrachten. Hiernaast voert de sector BIK het contractbeheer en contractmanagement voor de organisatie uit. Deze begeleiding bestaat uit het verlenen van professionele hulp en advies op het gebied van inkoop. De inkoopafdeling bestaat uit 15 FTE. De inkoopafdeling van het CBS koopt onder andere de volgende zaken in: bloemen, dienstreizen buitenland, externe vergaderruimte, opleidingen en goederen. De inkopen die het CBS doet zijn bedoeld als hulpgoederen. De inkoopafdeling verkoopt geen fysieke producten.

De inkoopafdeling kan worden onderverdeeld in strategische, tactische en operationele inkoop. De inkoopafdeling heeft een minimale invloed op het primaire proces van de organisatie. De

inkoopafdeling gaat vooral over inkoop op het gebied van ICT en facilitaire dienstverlening. ICT is het belangrijkste ondersteunend proces voor het primaire proces. Bij aanbestedingen of aankopen richt het CBS zich vooral op de kwaliteit van het geleverde, de laagste prijs krijgt hierbij een ondergeschikte rol.

Het inkoopproces, ook wel aangeduid met de term 'van bestellen-tot-betalen' bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is de strategische inkoop (begeleiden van aanbestedingen) met als aandachtspunt contract- en leveranciersmanagement. Het tweede onderdeel is de operationele inkoop (het doen van reguliere bestellingen) dat meer bestaat uit de bedrijfsadministratie. Naast het inkopen onderhoudt de inkoopafdeling een hecht relatienetwerk met klanten, leveranciers, collega organisaties en kennisinstituten.

De communicatievormen zijn veelal persoonlijk. Er vindt veel overleg plaats, waarbij openheid erg belangrijk is. Andere communicatie vindt plaats via algemene bekendmakingen, e-mail, intranet en per telefoon. Formele kanalen zoals het intranet hebben een specifieke functie. Dagelijks worden de wetenswaardigheden van de organisatie op het intranet geplaatst, zodat medewerkers op een eenduidige manier worden geïnformeerd over het nieuws binnen de inkoopafdeling en de organisatie.

Kernwaarden van het CBS zijn betrouwbaarheid, relevantie, samenhang en actualiteit. Van hoog tot laag in de organisatie worden deze waarden uitgedragen en gehanteerd. De bedrijfscultuur van de inkoopafdeling wordt gekenmerkt door een rolgerichte cultuur van Harrison gekoppeld aan een informele werksfeer (zie bijlage 2.2, figuur 4). Dat wil zeggen dat de omgang wordt bepaald door regels, communicatie en gezagslijnen. Ook is er sprake van een typische familiecultuur, die duidelijk zichtbaar is in de omgang tussen de medewerkers van de inkoopafdeling.

Zoals in veel organisaties is het personeel het hart van de organisatie. De gemiddelde CBS-er is ouder dan 50 jaar. Dit is ruim acht jaar hoger dan het gemiddelde van de werkzame beroepsbevolking in Nederland (Arts & Otten, 2013). Binnen de inkoopafdeling beschikken de oudere medewerkers over veel kennis. Een kunst daarbij is het bundelen van deze kennis.

Hoofdstuk 2. Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk zal eerst de aanleiding van dit rapport kort worden beschreven. Dan zal in het kort de doelstelling van dit rapport worden toegelicht. Hierna volgt de hoofdvraag met bijbehorende deelvragen. Ook worden de methoden die gebruikt zijn bij het onderzoek naar de hoofdvraag beschreven.

2.1 Aanleiding

De inkoopafdeling maakt door middel van een aanbesteding bekend dat deze een opdracht wil laten uitvoeren. Potentiële leveranciers dienen dan een offerte in die beoordeeld wordt op basis van selectiecriteria en gunningscriteria. De gunningscriteria (EMVI of laagste prijs) gaan uitsluitend over de inhoud van de dienst of het product. De aanbestedingswet geeft de voorkeur aan EMVI als gunningscriterium in plaats van laagste prijs. Bij het gunningscriterium EMVI wordt de keus bepaald op grond van een weging van de scores die gekregen zijn op meerdere subgunningscriteria. Er zijn vele methoden om de subgunningscriteria van het gunningscriterium EMVI bij een aanbesteding te beoordelen. Hiervan worden zeven beoordelingsmethoden volgens Pianoo het meeste toegepast bij organisaties in Nederland (Beschrijving beoordelingsmethoden, 2015). Het CBS gebruikt bij zijn aanbestedingen maar twee van de zeven meest bekende beoordelingsmethoden om de subgunningscriteria te beoordelen. De methoden die het CBS toepast zijn value for money en gunnen op waarde. Het CBS selecteert de methode die de transparantie tijdens de gunning bevordert. Wanneer de transparantie toeneemt, wordt de procedure rechtvaardiger en is de kans kleiner dat een leverancier zich strategisch zal inschrijven op een aanbesteding. Een strategische inschrijving kan tot gevolg hebben dat de winnende leverancier niet de leverancier is met de economisch meest voordeligste inschrijving. Hiernaast kan er sprake zijn van een manipulatieve inschrijving. Daarom wil het CBS dat er onderzoek wordt gedaan naar welke beoordelingsmethode het beste kan worden gehanteerd bij een bepaalde categorie aanbestedingen (bijvoorbeeld ICT of facilitair) en hoe er met de gekozen beoordelingsmethode tot een eerlijke score gekomen wordt. De beoordelingsmethode moet op een zodanige manier aansluiten op de aanbesteding dat een leverancier geen kans krijgt om strategisch in te schrijven.

2.2 Doelstelling

Door het veranderen of aanpassen van de huidige beoordelingsmethoden die het CBS toepast, zal de kwaliteit van de aanbestedingsprocedure verbeteren. Als de kwaliteit van een aanbesteding verbetert dan levert dit het CBS niet alleen betere producten en diensten op, maar wordt ook de gunning transparanter. Aan de deelnemende leveranciers kan na de gunning scherper worden toegelicht waarom zij de opdracht wel of niet toegewezen hebben gekregen, waardoor de procedure rechtvaardiger wordt. Hiernaast wordt de mogelijkheid voor de deelnemende leveranciers om zich strategisch in te schrijven op een aanbesteding met behulp van de gehanteerde beoordelingsmethode uitgesloten. Dit komt doordat de inkoopafdeling van de organisatie de juiste beoordelingsmethode heeft toegepast per aanbesteding en op een zodanige manier heeft toegelicht dat er sprake is van volledige transparantie voor de deelnemende leveranciers.

2.3 Hoofdvraag

De hoofdvraag die de student aan de hand van het te verrichten onderzoek naar de aanbestedingsprocedure heeft opgesteld luidt als volgt:

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”

2.4 Deelvragen

1. Hoe ziet een aanbestedingsprocedure eruit?
 - 1.1 Welke wetten en regels zijn van toepassing op een aanbesteding?
 - 1.2 Wat zijn Europese drempelwaarden en hoe worden deze toegepast?
 - 1.3 Wat is het verschil tussen selectiecriteria en gunningscriteria?
2. Wat houdt strategisch inschrijven in onder het aanbestedingsrecht?
 - 2.1 Onder welke omstandigheden zijn strategische inschrijvingen toelaatbaar?
 - 2.2 Wanneer is er sprake van een manipulatieve inschrijving?
 - 2.3 Met welke criteria kan een aanbestedende dienst strategische inschrijvingen weren bij de deelname aan de aanbestedingsprocedure?
3. Welke verschillende beoordelingsmethoden voor het gunningscriterium EMVI worden vooral in Nederland toegepast?
 - 3.1 Welke verschillende beoordelingsmethoden bestaan er?
 - 3.2 Hoe worden de beoordelingsmethoden toegepast in de aanbestedingsprocedure?
 - 3.3 Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de methoden?
4. Hoe ziet de huidige gunningsprocedure eruit bij het CBS?
 - 4.1 Welke beoordelingsmethoden hanteert het CBS en waarom?
 - 4.2 Wat kan het CBS veranderen of aanpassen aan de huidige beoordelingsmethoden?
 - 4.3 In welke verschillende categorieën kunnen de aanbestedingen worden opgedeeld?
 - 4.4 In welke vormen komt strategisch inschrijven voor bij het CBS?
5. Hoe worden deze verschillende beoordelingsmethoden toegepast bij vergelijkbare organisaties zoals het CBS?
 - 5.1 Welke organisaties zijn vergelijkbaar met het CBS?
 - 5.2 Welke beoordelingsmethoden passen de vergelijkbare organisaties toe en waarom?
 - 5.3 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de toegepaste beoordelingsmethoden van het CBS en de vergelijkbare organisaties?
 - 5.4 Hoe zorgen de vergelijkbare organisaties ervoor dat de gunningsprocedure rechtvaardig verloopt en leveranciers geen kans krijgen tot strategisch inschrijven?
6. Hoe kan het CBS de huidige gunningsprocedure verbeteren?
 - 6.1 Kan het CBS naast de huidige beoordelingsmethoden ook andere methoden toepassen?
 - 6.2 Hoe kan het CBS bij een aanbesteding strategisch inschrijven voorkomen?

2.5 Methodes

Het onderzoek zal explorerend van aard zijn, want er zal voornamelijk onderzocht worden naar de mogelijke verbanden, verschillen en oplossingen voor het probleem. Hierbij zullen verschillende onderzoeksmethoden gebruikt worden om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. De onderzoeksmethoden die gebruikt zullen worden zijn: deskresearch, kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek. In tabel 1 is een overzicht van de gebruikte onderzoeksmethoden per deelvraag:

Deelvragen	Methoden	Hoofdstukken
1. Hoe ziet een aanbestedingsprocedure eruit?	Om deze deelvraag te beantwoorden is er deskresearch gedaan.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 3.1 Europese aanbestedingsrichtlijnen en 3.2 Offerte beoordeling.

2. Wat houdt strategisch inschrijven in onder het aanbestedingsrecht?	Om deze deelvraag te beantwoorden is er deskresearch gedaan.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 3.5 Strategisch inschrijven.
3. Welke verschillende beoordelingsmethoden voor het gunningscriterium EMVI worden vooral in Nederland toegepast?	Om deze deelvraag te beantwoorden is er deskresearch gedaan.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 3.4 Gunningmethode EMVI.
4. Hoe ziet de huidige gunningsprocedure eruit bij het CBS?	Om deze deelvraag te beantwoorden is er deskresearch gedaan, geobserveerd en zijn er intern interviews gehouden.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 4. De huidige situatie.
5. Hoe worden deze verschillende beoordelingsmethoden toegepast bij vergelijkbare organisaties zoals het CBS?	Om deze deelvraag te beantwoorden zijn er diepte interviews gehouden met inkoopafdelingen van soortgelijke organisaties en is er geobserveerd.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 4. De huidige situatie.
6. Hoe kan het CBS de huidige gunningsprocedure verbeteren?	Om deze deelvraag te beantwoorden is er deskresearch gedaan en zijn er intern interviews gehouden.	Deze deelvraag is beantwoord in hoofdstuk 5. De gewenste situatie.

Tabel 1: Onderzoeksmethoden

In tabel 2 is een overzicht weergegeven van de respondenten die hebben deelgenomen aan het kwalitatieve onderzoek. Met de respondenten van de ZBO's zijn diepte interviews gehouden. Met de overige respondenten is telefonisch of via de mail een vragenlijst afgenomen.

Respondenten	Organisatie	Functie	Kwalitatief onderzoek
De heer C. Nietzman	CBS	Senior adviseur inkoop	Interview
De heer H. Rouwen	UWV	Senior adviseur inkoop	Interview
De heer P. de Jong	KvK	Senior adviseur inkoop	Interview
De heer B. Wolter	RDW	Hoofd Inkoop-F&C	Interview
De heer J. Siderius	Negometrix	Directeur van Negometrix	Vragenlijst
De heer A. Slagboom	Defensie	Senior adviseur inkoop	Vragenlijst
De heer T. H. Chen	CHEN Aanbestedingsadvies	Aanbestedingsadviseur	Vragenlijst

Tabel 2: Kwalitatief onderzoek

Het kwantitatieve onderzoek is uitgevoerd door middel van een enquête. De aanbestedingen die door het CBS uitgevoerd zijn tussen 1 april 2013 en 31 december 2015 zijn met elkaar vergeleken aan de hand van deze enquête. Er is gekozen voor deze periode, omdat de Aanbestedingswet 2012 in deze periode van kracht was. In totaal gaat het om 18 aanbestedingen. Alle 18 aanbestedingen zijn door het CBS gepubliceerd op CTM Solution. CTM Solution is een online platform waar onder andere aanbestedingen op worden geplaatst. Op CTM Solution is een deel van de informatie verkregen die benodigd was voor de enquête, maar de meeste informatie is verkregen uit interviews met de inkoper van het CBS, de heer C. Nietzman.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag vanuit de theorie. Voor de theorie zijn er boeken, artikelen en internetbronnen bestudeert. Het hoofdstuk begint met een algemeen stuk over de aanbestedingsprocedure en zal zich hierna steeds meer specificeren tot de hoofdvraag.

3.1 Europese aanbestedingsrichtlijnen

Voor het aanbestedingsgebied gelden richtlijnen die bedoeld zijn als dwingende wetgeving. De richtlijnen betreffen de Europese wetgeving die is overgenomen in de nationale wetgeving. De Europese wetgeving geldt voor alle lidstaten van de Europese Unie. Elke lidstaat heeft echter zijn eigen vertaling (Jacobs, 2009). Nederland heeft de huidige Europese richtlijnen vertaald naar de Aanbestedingswet 2012. De Aanbestedingswet 2012 is op 1 april 2013 van kracht geworden. Op dat moment waren de nieuwe Europese richtlijnen al in voorbereiding. De nieuwe Europese richtlijnen (zie bijlage 3) moeten op 1 juli 2016 worden doorgevoerd in de Nederlandse Aanbestedingswet. Deze richtlijnen hebben als doel de aanbestedingspraktijk te moderniseren, de lasten te verminderen en toegankelijk te maken voor het MKB (ToornendPartners, 2016).

De private sector heeft in tegenstelling tot overheidsorganisaties weinig te maken met de wetgeving over Europees aanbesteden. Als een organisatie aanbestedingsplichtig is hoeft deze niet in alle gevallen Europees aan te besteden. Dit hangt grotendeels af van de geraamde opdrachtwaarde. Opdrachten kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën: werken, leveringen en diensten (Jacobs, 2009).

Indien de grootte van opdrachten een bepaalde waarde overschrijven (zie bijlage 4) zijn deze onderworpen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit heeft tot gevolg dat de inkoop/verkoopmarkt voor alle leveranciers uit heel Europa binnen de Europese Unie toegankelijk is. De randvoorwaarden bij het inkoopproces zijn: transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit (zie bijlage 5). Deze leiden ertoe dat een verzoek tot het uitbrengen van een offerte eenduidig en helder geformuleerd dient te zijn, zodat ingediende offertes objectief vergeleken kunnen worden door de aanbestedende dienst (Reijniers & van de Meent, 2010).

3.1.1 De aanbestedingsprocedure

Bij het plaatsen van een opdracht door de inkoper kan er worden gekozen voor verschillende aanbestedingsprocedures. Afhankelijk van de gekozen procedure moet een aantal stappen worden doorlopen binnen het aanbestedingsproces. Opdrachten met een geschatte waarde boven de Europese drempelwaarden moeten via de Europese procedures worden aanbesteed. Opdrachten met een geschatte waarde onder de Europese drempelwaarden hoeven niet Europees aanbesteed te worden (zie bijlage 6).

3.1.2 Jurisprudentie

Meningsverschillen tussen partijen die onderling niet opgelost kunnen worden, kunnen eindigen bij de rechter. Het belang van de aanbestedende dienst wordt afgewogen tegen het belang van de individuele inschrijver. Uit het onderzoek 'Aanbestedingsrechtspraak in Nederland 2012 en 2014' uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken is gebleken dat de aanbestedende dienst met 68% in de meerderheid van de uitspraken in zijn gelijk wordt gesteld (EZ, 2015). Het gevolg van enerzijds wetgeving die slechts kaders biedt en anderzijds het oplossen van conflicten via de rechter, levert veel jurisprudentie op (zie bijlage 7).

3.2 Offerte beoordeling

Om er achter te komen welke manier van beoordelen de juiste is kan de aanbestedende dienst een marktconsultatie doen. Aan de hand van de consultatie kan de aanbestedende dienst de

haalbaarheid en de randvoorwaarden van een opdracht vaststellen. Maar het kan ook gaan over het inzicht krijgen in mogelijke oplossingen voor een probleem (Handleiding marktconsultaties, 2011). Ook kan de markt om ideeën gevraagd worden. Zo kan een consultatie gaan over gunningscriteria (Handleiding EMVI, 2014). Het aantal marktconsultaties is van 186 in 2014 gestegen naar 238 in 2015. De marktconsultatie wordt met 56% het meest toegepast bij het aanbesteden van diensten (Pianoo, 2015).

3.2.1 Verschillende criteria

Verreweg de meeste discussies, onenigheden, rechtszaken en gesprekken die inkopers voeren met afgewezen leveranciers, hebben als onderwerp de wijze van beoordelen van de offerte. Het belangrijkste verschil zit hem tussen de uitsluitingscriteria, selectiecriteria en gunningscriteria (zie bijlage 8) (Jacobs, 2009). Uit onderzoek is gebleken dat 16% van de klachten gaat over de gunningsbeslissingen en 19% over de toegepaste gunningscriteria (Pianoo, 2015).

3.2.2 Offerte afhandeling

Een aanbestedende dienst is verplicht de naam van de inschrijver die de aanbesteding gewonnen heeft, de kenmerken en voordelen van de winnende inschrijving mede te delen aan alle inschrijvers en tevens te publiceren op TenderNed. In de brief die de overige partijen ontvangen aan wie niet 'voorlopig gegund' wordt, kan een inschrijver zien of deze voldaan heeft aan de selectiecriteria en op welke gunningscriteria de offerte minder of meer heeft gescoord dan de overige offertes. De 'verloren' inschrijvers kunnen bij de aanbestedende dienst in de bezwaartermijn een gesprek aanvragen. Wat niet verplicht is maar steeds vaker voorkomt is dat ook de scores op subgunningscriteria getoond worden. De aanbestedende dienst is er dan zeker van dat het proces transparant, objectief, non-discriminatoire en proportioneel is uitgevoerd (Jacobs, 2009).

3.3 Gunningscriteria

Een aanbesteding bestaat uit selectiecriteria en gunningscriteria. In de selectie wordt bepaald welke leveranciers geschikt zijn op basis van uitsluitingsgronden en geschiktheidscriteria. De gunningscriteria kunnen zowel eisen als wensen zijn (van der Es, 2015).

De aanbestedingswet kent twee verschillende gunningscriteria: EMVI en laagste prijs. De Aanbestedingswet 2012 verplicht het gunnen op EMVI, tenzij de aanbestedende dienst kan motiveren dat er alleen onderscheid gemaakt kan worden op laagste prijs (Aanbestedingswet, 2012). Gunnen op EMVI houdt in een gunning op de beste prijs/kwaliteit. Belangrijk bij EMVI is dat er een goede verhouding is tussen het gewicht van de kwaliteit en het gewicht van de prijs. Voorkomen moet worden dat de kwaliteit zo weinig meetelt dat het er in de praktijk op neer komt dat alleen op prijs gegund wordt (Chen T. H., 2014).

Voor de invoering van de Aanbestedingswet 2012 werd EMVI maar in 20% van de openbare aanbestedingen gebruikt en dan voornamelijk bij de grotere en meer complexe opdrachten. Momenteel worden zeven op de tien opdrachten met EMVI aanbesteed (Hardeman, 2015).

3.3.1 Subgunningscriteria

Bij de gunningsmethode EMVI wordt de keus bepaald op grond van een weging van de scores die gekregen zijn op meerdere subgunningscriteria. Subgunningscriteria kunnen worden onderscheiden in grofweg drie soorten: prestatiecriteria, kwaliteitscriteria en prijscriteria (zie bijlage 9). De subgunningscriteria moeten transparant, objectief, proportioneel en mogen niet discriminerend zijn. Het is belangrijk dat de subgunningscriteria duidelijk geformuleerd worden zodat de inschrijvers in staat zijn de criteria op dezelfde wijze te interpreteren als de aanbestedende dienst en deze de inschrijvingen op een objectieve wijze kunnen beoordelen. De wegingsfactoren en de beoordelingsmethode van de subgunningscriteria moeten van tevoren bekend gemaakt worden in het beschrijvend document. Op deze manier kunnen potentiële inschrijvers zien aan welke aspecten de aanbestedende dienst veel waarde hecht. Het is verstandig om de beoordelingsmethode

voorafgaande aan de publicatie van de opdracht te testen, om ongewenst strategisch inschrijven te voorkomen. Het testen van de beoordelingsmethode houdt in een aantal proefberekeningen maken met verschillende inschrijfsommen, verschillende beoordelingen en eventueel met een wisselende waarde-prijsverhouding om een voorspelling te maken van de uitslag. Aanbestedende diensten mogen gedurende de gehele aanbestedingsprocedure de subgunningscriteria en de toepassingswijze niet wijzigen (van der Es, 2015). Door het expertisecentrum voor aanbesteden Pianoo wordt aangeraden om het aantal subgunningscriteria te beperken tot maximaal vier criteria (Opstellen (sub)gunningscriteria, 2016).

3.3.2 Verplichtingen

Variatie in de inschrijvingen bevestigt dat het gebruik van EMVI zinvol is geweest en dat de inschrijvers zijn uitgedaagd om met creatieve oplossingen te komen, wat het aannemelijker maakt dat er zich een inschrijving bij bevindt die een goede oplossing biedt (Hardeman, 2015). De inschrijver moet de prestaties die hij heeft beloofd ook naleven. Dit is tevens verplicht volgens de aanbestedingswet. Mogelijke sancties tot niet naleven zijn boetes, schadevergoeding en als uiterste middel ontbinding van de overeenkomst. De boetes moeten in redelijke verhouding staan tot de waarde die in het aanbestedingstraject is gehanteerd (Chen T. H., 2014).

3.4 Gunningsmethode EMVI

Als de aanbestedende dienst als gunningscriteria tussen EMVI en laagste prijs voor EMVI heeft gekozen, moet worden bepaald op welke manier de verschillende criteria aan elkaar verbonden worden. Er zijn drie soorten methoden om criteria aan elkaar te koppelen, bij elke methode horen verschillende beoordelingsmethoden (zie figuur 1) (Gielen, 2015):

1. Compensatorisch: Een slechte score op één criterium kan worden gecompenseerd door een goede score op een ander criterium.
2. Niet-compensatorisch: Een slechte score op één criterium kan niet worden gecompenseerd.
3. Semi-compensatorisch: Een slechte score op één criterium kan deels worden gecompenseerd.



Figuur 1: De beoordelingsmethoden

Als de juiste beoordelingsmethode is gekozen dan moet de aanbestedende dienst beslissen welke scoringsmethode zij kiezen voor de beoordeling per criterium. Er zijn twee soorten criteria:

1. Kwalitatieve criteria: Prijs, levertijd, boete, aantallen, etc.
2. Kwantitatieve criteria: Slecht, redelijk, goed, zeer goed, snel, mooi, etc.

De beoordeling van beide criteria kan op verschillende manieren plaatsvinden. De beoordeling van kwalitatieve criteria kan op drie manieren: relatief scoren, absoluut scoren en interpoleren. De beoordeling van kwantitatieve criteria kan door rapportcijfers te geven of door het toepassen van een andere beoordelingsschaal (bijvoorbeeld zeer goed, goed, voldoende, onvoldoende). In bijlage 10, figuur 6 wordt dit aan de hand van een organogram zichtbaar gemaakt.

3.4.1 De beoordelingsmethoden

Er zijn honderden methoden om de gunningsmethode EMVI bij een aanbesteding te beoordelen. Hiervan worden zeven beoordelingsmethoden het meeste toegepast bij organisaties in Nederland. Deze zeven beoordelingsmethoden zijn volgens Pianoo (Chen T. H., 2014): gewogen factor methode, gunnen op waarde, value for money, rangordesystemen, budgetmethode, Canadese methode en lowest acceptable bid (zie bijlage 11.1 t/m 11.7). De benoemde beoordelingsmethoden hebben een aantal voordelen en een aantal nadelen. Aan de hand hiervan kunnen de methoden met elkaar vergeleken worden (zie bijlage 11.8, tabel 10).

3.4.2 Absoluut of relatief beoordelen

Bij het toekennen van punten voor de verschillende subgunningscriteria kan er gekozen worden tussen een absolute beoordeling of een relatieve beoordeling (zie bijlage 12). Bij absolute scores kan een nadeel zijn dat niet uitgesloten is dat alle scores negatief zijn. Dit kan alleen voorkomen wanneer de geboden prijzen veel hoger zijn dan verwacht. Bij een relatieve beoordeling hangt de positie van een inschrijver in de rangorde mede af van het aanbod van de andere inschrijvers. Om diverse redenen wordt het toepassen van de relatieve beoordeling nadrukkelijk afgeraden. Een belangrijke reden is dat de rangorde tussen de inschrijvingen afhankelijk zijn van de beste inschrijving. Het gevolg hiervan kan zijn dat als een inschrijving na het vaststellen van de rangorde ongeldig wordt verklaard, de gehele rangorde kan wijzigen (Sinnige, 2014). Een andere reden waardoor een relatieve beoordeling sterk wordt afgeraden is, omdat het mogelijk is de aanbesteding te manipuleren (Chen T. H., 2014). In Nederland wordt de relatieve beoordeling in meer dan 50% van de aanbestedingen toegepast (Telgen & Manunza, 2014).

Voor zowel het absoluut als het relatief beoordelen zijn in bijlage 12, tabel 14 een aantal formules geselecteerd die bij gebruik de minste problemen op zouden leveren tijdens een aanbesteding (Siderius, Stilger, & van Raaij, 2015).

3.4.3 De 'beste' beoordelingsmethode

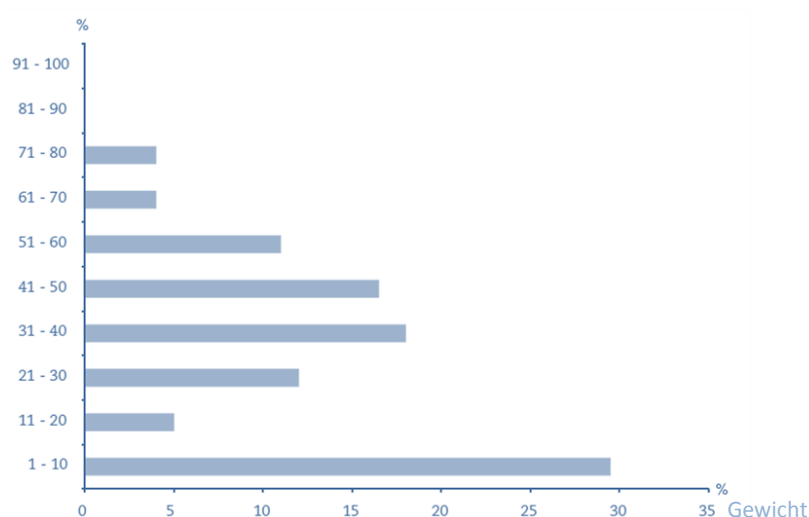
Sinds de Aanbestedingswet 2012 neemt het aantal opdrachten op basis van EMVI toe (Aanbestedingswet, 2012). Bij al de aanbestedingen waar EMVI wordt toegepast moet ook een passende beoordelingsmethode gekozen worden. Het antwoord op de vraag welke beoordelingsmethode het beste is, willen dan ook veel organisaties graag weten. Uit onderzoek en discussies tussen experts over dit onderwerp is een beeld ontstaan dat één beste formule of methode niet bestaat. Inkopen is maatwerk, maar het toepassen van bepaalde methoden is wel sterk af te raden. Hieronder vallen het gebruik van relatieve beoordelingen en het niet publiceren van de scoremethodiek. Beide zijn nadelig voor zowel de inschrijvers als de opdrachtgever.

R. Hoogeveen onderzocht de beoordelingsmethoden van 445 Nederlandse aanbestedingen. Alle aanbestedingen zijn gepubliceerd tussen 2010 en 2014. Van de 445 aanbestedingen waren er 43 'problematische' aanbestedingen. Deze aanbestedingen resulteerden in vragen aan de commissie van aanbestedingsexperts of in een rechtszaak. Voor al deze aanbestedingen geldt dat de klachten van de inschrijvers specifiek betrekking hadden op de beoordelingsmethode. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de gewogen factor methode vaker voor komt bij problematische aanbestedingen (90% tegenover 77% bij niet-problematische aanbestedingen). De gewogen factor methode is in Nederland de meest gebruikte beoordelingsmethode. Voor gunnen op waarde, value for money en het hanteren van een vaste prijs geldt het omgekeerde. Deze methoden komen samen voor in 23% van de niet-problematische aanbestedingen. Hiernaast is ook gebleken dat het toepassen van relatieve scores meer voorkomen bij problematische aanbestedingen (83% tegenover 67% bij niet-problematische aanbestedingen). Bovendien blijkt dit verband sterker te worden naarmate meer criteria met relatieve scores beoordeeld worden. Kwalitatieve beoordelingen van criteria komen in beide groepen even vaak voor. Daarmee lijken kwalitatieve criteria geen relatie te hebben met het aantal klachten over het beoordelingsmodel. Bovendien is gebleken dat relatief meer problematische aanbestedingen voorkwamen naar mate meer van de onderzochte methoden

bij één aanbesteding toegepast waren. Het onderzoek toont het onderlinge verband aan: meer problemen bij gebruik van bepaalde methoden (Lohmann & Telgen, 2015).

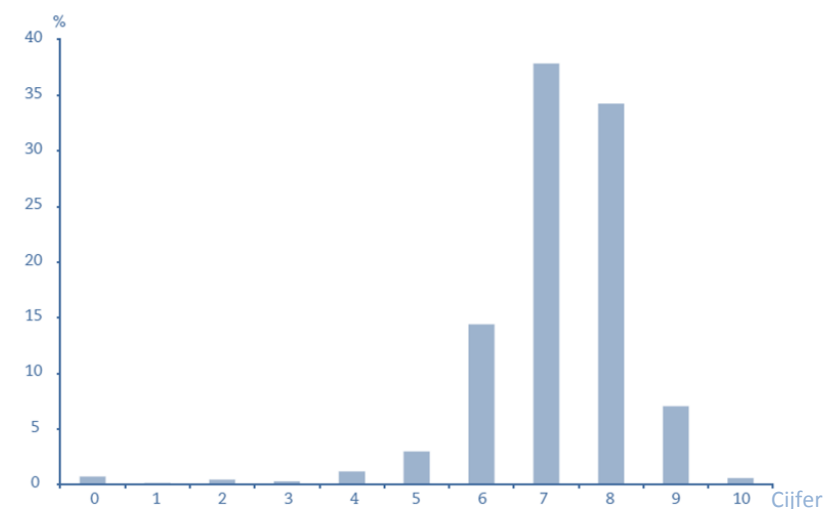
3.4.4 Conclusie gunningsmethoden

Het gewicht dat kwaliteit krijgt toegekend in de gunning speelt een belangrijke rol in de EMVI-systematiek. In de praktijk hebben kwaliteitsaspecten in een goede EMVI-aanbesteding een gewicht tussen 20% en 80%. Het EIB onderzocht 200 aanbestedingen en hieruit is gebleken dat het gemiddelde gewicht van kwaliteit bij deze aanbestedingen 35% bedroeg (zie figuur 2).



Figuur 2: Gewicht van kwaliteit

Uit hetzelfde onderzoek is gebleken dat bij 70% van de EMVI-aanbestedingen de inschrijver die de laagste prijs had geboden de winnaar was. De beste plannen volgens de opdrachtgevers komen het vaakst als winnaar uit de aanbesteding bij EMVI waar kwaliteit een groter gewicht krijgt. Er is geen overtuigende samenhang tussen het gewicht voor kwaliteit en de variatie in de aanbiedingen. Wel is er samenhang tussen de wijze van beoordelen en de variatie in de aanbiedingen. In de praktijk gebeurt dit meestal door het geven van cijfers. In 72% van de gevallen werd een zeven of acht toegekend. Een zes of een negen kwam met 21% ook nog wel eens voor. Tienen en onvoldoendes waren uitzonderlijk (Hardeman, 2015). Het effect hierop is vaak dat de prijs dominanter is als criterium dan de aanbestedende dienst beoogt (zie figuur 3).



Figuur 3: Rapportcijfers

Beoordelingsmethoden moeten veel meer aandacht krijgen dan op dit moment het geval is. Deze methoden bepalen welke inschrijver de opdracht krijgt en dat is precies waar het om draait in aanbestedingen en waar uiteindelijk de rechtszaken om gaan. Specificaties, bestek, selectiecriteria, vragen en antwoorden zijn belangrijk, maar alle moeite kan vergeefs zijn als de beoordelingsmethode niet correct is (Telgen & Manunza, 2014).

3.5 Strategisch inschrijven

Bij aanbestedingen waar niet de gunningsmethode 'laagste prijs' gehanteerd wordt, is de kans op strategische inschrijvingen groter. Jurist en wiskundige T.H. Chen beschrijft een strategische inschrijving als (Chen T. H., 2007): *"Een inschrijving waarbij men door middel van een optimale mix van prijzen en andere variabelen tracht een zo hoog mogelijke puntenscore te behalen met speltheoretische methoden."*

Een inschrijving is strategisch als deze gebaseerd is op een bepaalde strategie van de inschrijver. Pas wanneer als onderdeel van die strategie ook gekeken wordt naar de mogelijkheden die het bestek en de gunningscriteria bieden de kans op gunning te vergroten, wordt er gesproken van een strategische inschrijving. Er ontstaan echter problemen wanneer een inschrijver 'handig' gebruik maakt van de gunningscriteria. Wanneer de handigheid van de inschrijver een bepaalde grens overschrijdt, is er sprake van een manipulatieve inschrijving. Een manipulatieve inschrijving kan ongeldig worden verklaard (zie bijlage 13.1). Het probleem van manipulatieve inschrijvingen worden niet veroorzaakt door een inschrijver die manipuleert met de gunningscriteria, maar door de aanbestedende dienst die een verkeerd beoordelingsmodel heeft gekozen (Chen T. H., 2014).

Een aanbestedende dienst is verplicht om strategische inschrijvingen te voorkomen (zie bijlage 13.2). Als maatregel wordt vaak aanbevolen om te eisen dat alle prijzen marktconform zijn en dat negatieve prijzen en nulprijzen verboden zijn. Het nadeel is dat deze eisen een aantal risico's met zich mee brengt. De eis van marktconformiteit is te weinig specifiek om inschrijvers een richtlijn te geven van wat wel en niet toelaatbaar is. Hiernaast kan een prijs van 0 euro ook marktconform zijn als het gaat om de aanschaf van een apparaat waar de werkelijke kosten worden betaald in de abonnementskosten. Ook is het niet de bedoeling dat de aanbestedende dienst met de eis van marktconformiteit willekeurig inschrijvingen ongeldig kan verklaren. Tot slot kan strategisch bieden onder de voorwaarde van marktconforme prijzen leiden tot hogere prijzen.

Op grond van het transparantiebeginsel is het vereist om vooraf het beoordelingsmodel bekend te maken. Een nadeel van deze bekendmaking is dat het hierdoor mogelijk is om strategisch in te schrijven. Bij volledige transparantie is de kans klein op strategische inschrijvingen, wanneer de aanbestedende dienst de gunningscriteria niet al te ingewikkeld heeft vastgesteld. Eventuele gebreken in het beoordelingsmodel zijn dan voor iedere inschrijver kenbaar, zodat alle inschrijvers dezelfde strategie zullen volgen om te profiteren van het gebrek. In geval van volledige transparantie verkrijgt de aanbestedende dienst een aantal inschrijvingen die marktconform zijn binnen de door de aanbestedende dienst aangegeven grenzen. Het gebruik van relatieve scores leidt automatisch tot een vermindering van de transparantie (Chen T. H., 2011). In bijlage 13.3, figuur 7 is een stappenplan toegevoegd die de aanbestedende dienst kan volgen als deze van mening is dat hij bij een aanbesteding te maken heeft met een strategische inschrijver.

Hoofdstuk 4. Huidige situatie

In dit hoofdstuk zal de huidige situatie worden beschreven aan de hand van de verzamelde gegevens uit het theoretisch onderzoek, de afgenomen interviews (zie bijlage 14 en 15) en de enquête (zie bijlage 16). Aan bod komen onder andere de aanbestedingsprocedure, offerte beoordeling, gunning, beoordelingsmethoden, subgunningscriteria en strategisch inschrijven.

4.1 Aanbestedingsprocedure

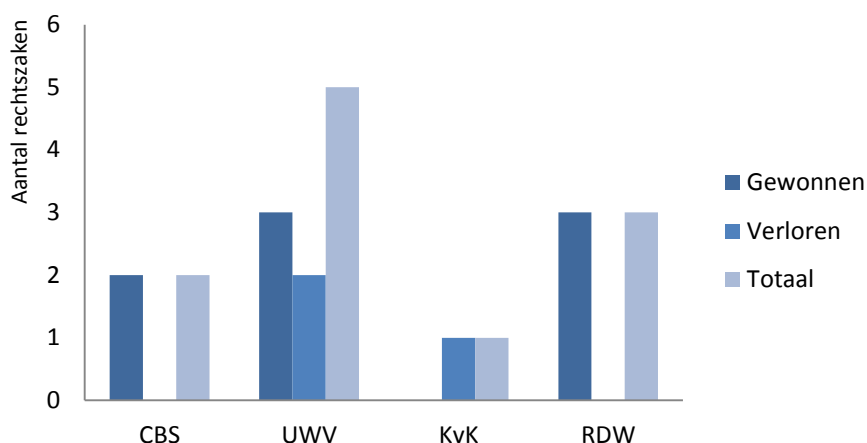
Wanneer in een organisatie behoefte ontstaat aan een bepaald product of een vorm van dienstverlening, wordt dit vertaald in een inkoopopdracht. De inkoopafdeling van de organisatie stelt samen met de klant vast wat er ingekocht moet worden, oriënteert zich op de markt en kiest zijn inkoopstrategie. De wet en de inkoopafdeling bepalen welke aanbestedingsregels van toepassing zijn, welke aanbestedingsprocedure toegepast wordt en tot slot kiest de inkoopafdeling de toe te passen gunningscriteria (Voorbereiden inkoopopdracht, 2016).

4.1.1 Het inkoopbeleid

Uit de interviews met de ZBO's is gebleken dat bijna alle organisaties beschikken over een inkoopbeleid. Alleen het CBS beschikt niet over een (vastgesteld) inkoopbeleid, maar heeft wel zijn inkoopprocedures vastgelegd. Het CBS heeft een door studenten samengesteld inkoopbeleid tot zijn beschikking, maar hier is door gebrek aan tijd en personeel nog niets iets mee gedaan. Dit zou volgens de geïnterviewde inkoper meer prioriteit moeten krijgen. UWV heeft zijn inkoopprocedures vastgelegd in een inkoopportaal. De procedures zijn in overleg tussen inkoop en juridische zaken vastgesteld. De KvK heeft ook zijn inkoopprocedures vastgelegd in een inkoopbeleid. Het inkoopbeleid vormt een leidraad voor de werkzaamheden van de inkoopafdeling. Aan de hand van het inkoopbeleid wordt de inkoopafdeling jaarlijks beoordeeld. De RDW heeft zijn inkoopprocedures vastgelegd in een inkoopbeleid en gepubliceerd op de website. Het inkoopbeleid wordt volgens de inkoper regelmatig aangepast aan de hand van recente ontwikkelingen in de aanbestedingswetgeving.

4.1.2 Jurisprudentie

Alle geïnterviewde ZBO's hebben te maken gehad met bezwaren van leveranciers waarvan sommige tot een rechtszaak geleid hebben. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de aanbestedende dienst met 68% in de meerderheid van de uitspraken in zijn gelijk wordt gesteld. Dit komt overeen met wat de inkopers verklaard hebben tijdens het interview. Het CBS heeft twee rechtszaken gehad en is twee keer in zijn gelijk gesteld. UWV heeft vijf rechtszaken gehad en is drie keer in zijn gelijk gesteld. De KvK heeft één rechtszaak gehad en is niet in zijn gelijk gesteld. De RDW heeft drie rechtszaken gehad en is drie keer in zijn gelijk gesteld (zie figuur 4).



Figuur 4: Rechtszaken ZBO's

Omgerekend naar procenten komt het er op neer dat de geïnterviewde ZBO's in ongeveer 73% van alle rechtszaken in zijn gelijk is gesteld.¹

4.2 Offerte beoordeling

In een aanbesteding worden meerdere partijen gevraagd om een aanbieding te doen voor een opdracht die de organisatie wil verstrekken. De inkoopafdeling beschrijft in de aanbesteding de eisen en wensen die ze terug willen zien in de offertes. Door het toepassen van gunningscriteria wordt voor de organisatie de best passende offerte gekozen (Opstellen (sub)gunningscriteria, 2016).

4.2.1 Marktconsultatie

Veel organisaties maken gebruik van een marktconsultatie bij het aanbesteden van een opdracht. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat het aantal marktconsultaties is gestegen van 186 in 2014 naar 238 in 2015.

De geïnterviewde inkopers van de ZBO's maken in verschillende mate gebruik van een marktconsultatie. De inkoper van het CBS houdt vaak marktconsultaties om zijn kennis te vergroten en om zijn bestek te optimaliseren. De inkoper is ook van mening dat de aanbestedingen waar een marktconsultatie voor is gehouden beter zijn verlopen. De inkoper van UWV maakt in 50% van de aanbestedingen gebruik van een marktconsultatie of een marktverkenning. Dit doet de organisatie omdat het helpt de eisen vast te stellen en dingen te vragen die door de markt herkent en erkent worden. Bij de aanbestedingen die zonder marktconsultatie en zonder marktverkenning worden gedaan merkt de inkoper een duidelijk verschil. De inkoper van de KvK maakt een enkele keer gebruik van een marktconsultatie om inzicht te krijgen in de kosten en eventuele opbrengsten. De inkoper is geen voorstander van marktconsultaties, omdat hij van mening is dat deze teveel tijd in beslag nemen. Ook de inkoper van de RDW maakt in sommige gevallen gebruik van een marktconsultatie. De inkoper maakt gebruik van een marktconsultatie bij gebrek aan kennis over de markt. De inkoper is van mening dat als een marktconsultatie benodigd is, de aanbesteding zonder marktconsultatie niet had kunnen plaatsvinden.

4.2.2 Bezwaren

Verreweg de meeste discussies, onenigheden, rechtszaken en gesprekken die inkopers voeren met afgewezen leveranciers, hebben als onderwerp de wijze van beoordelen van de offerte. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat 16% van de klachten over de gunningsbeslissing gaat en 19% over de toegepaste gunningscriteria.

De geïnterviewde inkopers van de ZBO's hebben hier elk een eigen mening over. De inkoper van het CBS stelt dat de rechterlijke uitspraken vooral betrekking hebben tot leveranciers die het niet eens zijn met de procedure. De inkoper van UWV stelt dat de bezwaren van de leveranciers niet specifiek gingen over de gunning of de gehanteerde beoordelingsmethode. Volgens de inkoper van de KvK ligt het vooral aan de leveranciers die elkaar geen opdracht gunnen en daarom bezwaar maken tegen de procedure. De inkoper van de RDW maakt vooral mee dat er bezwaar wordt gemaakt op de gunningsbeslissing. De leverancier is het dan volgens de inkoper oneens met de wijze van puntenverdeling.

4.3 Gunning

Bij de gunning van een opdracht kan de inkoopafdeling kiezen uit tientallen verschillende beoordelingsmethoden. De keuze van de methode is van grote invloed op het resultaat van de gunningsprocedure. Het belangrijkste voor de inkoopafdeling is dat met de gekozen methode de offerte wint die het best aansluit bij de wensen van de organisatie (Opstellen (sub)gunningscriteria, 2016).

¹ Berekend door het aantal gewonnen rechtszaken te delen door het totaal aantal rechtszaken vermenigvuldigd met honderd procent. $(2+3+3) / (2+5+1+3) \times 100\% = 72,7\%$

4.3.1 Gunningsmethode EMVI

De aanbestedingswet kent twee verschillende gunningscriteria: EMVI en laagste prijs. De Aanbestedingswet 2012 verplicht het gunnen op EMVI, tenzij de aanbestedende dienst kan motiveren dat er alleen onderscheidt gemaakt kan worden op laagste prijs. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat zeven op de tien opdrachten met EMVI worden aanbesteed. Ook de geïnterviewde inkopers van de ZBO's hebben verklaard in de meeste gevallen gebruik te maken van de gunningsmethode EMVI. Bij sommige aanbestedingen wordt nog gebruik gemaakt van de gunnen op laagste prijs. De inkoper van het CBS stelt dat bij een goede motivatie gunnen op laagste prijs toegepast wordt. Dit gebeurt vooral bij simpele aanbestedingen, waar geen onderscheidt gemaakt kan worden op kwaliteit. Dit is tevens het geval bij de KvK en de RDW. De inkoper van de KvK is van mening dat gunnen op laagste prijs vaker gehanteerd moet worden, omdat de methode eenvoudiger is en minder tijd in beslag neemt. De RDW past laagste prijs vooral toe bij het aanbesteden van werken. De kwaliteit is dan zo gespecialiseerd dat er alleen onderscheidt mogelijk is op prijs. UWV heeft maar twee keer gebruik gemaakt van de gunningsmethode laagste prijs en hanteert voornamelijk de gunningsmethode EMVI.

4.3.2 Economisch meest voordeligste

Uit de interviews is gebleken dat de meningen zijn verdeeld over de vraag of de winnende inschrijver ook echt de economisch meest voordeligste is. Volgens de inkoper van het CBS zou dit het geval moeten zijn, maar het kan voorkomen dat de winnende inschrijver net zoveel kwaliteit heeft als de rest van de inschrijvers alleen zijn prijs is lager. Ook volgens de inkoper van UWV is de winnende inschrijving de economisch meest voordeligste. Maar volgens de inkoper speelt de factor tijd hier wel een belangrijke rol bij. Contracten met een lange looptijd zijn over het algemeen niet berekend op de trends en ontwikkelingen die spelen. Hierdoor kan achteraf blijken dat de winnende inschrijving niet de economisch meest voordeligste was. De inkoper van de KvK is van mening dat de winnende inschrijver niet altijd de economisch meest voordeligste is. Dit heeft volgens de inkoper te maken met de ervaring van de leverancier. Hoe meer ervaren de leverancier is, hoe groter de kans is dat deze de opdracht gegund krijgt en daardoor automatisch de economisch meest voordeligste is. De inkoper van de RDW is van mening dat de leverancier met de beste inschrijving altijd de economisch meest voordeligste is.

Naast de ZBO's is deze vraag ook voorgelegd aan de inkoop adviseurs. J. Siderius is van mening dat als de beoordeling goed vastgelegd en getest is, de winnende inschrijving altijd de economisch meest voordeligste is. A. Slagboom deelt deze mening met J. Siderius. T.H. Chen deelt deze mening niet. Hij is van mening dat het vaak lastig is te beoordelen of de winnaar van de aanbesteding werkelijk de economisch meest voordeligste is.

4.4 Beoordelingsmethoden

Volgens Pianoo worden bij organisaties in Nederland de volgende zeven beoordelingsmethoden het meeste toegepast: gewogen factor methode, gunnen op waarde, value for money, rangordesystemen, budgetmethode, Canadese methode en lowest acceptable bid.

4.4.1 De 'beste' beoordelingsmethode

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat één beste formule of beoordelingsmethode niet bestaat. Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de gewogen factor methode vaker voor komt bij problematische aanbestedingen dan gunnen op waarde, value for money of het hanteren van een vaste prijs. Hiernaast is ook gebleken dat het toepassen van relatieve scores meer voorkomen bij problematische aanbestedingen. Kwalitatieve beoordelingen van criteria komen in beide groepen even vaak voor. Daaruit kan geconcludeerd worden dat kwalitatieve criteria geen relatie hebben met het aantal klachten over het beoordelingsmodel. Bovendien is gebleken dat relatief meer problematische aanbestedingen voorkwamen naar mate meer van de onderzochte

methoden bij één aanbesteding toegepast waren. Het onderzoek toont het onderlinge verband aan: meer problemen bij gebruik van bepaalde methoden.

De inkopers van de ZBO's en de inkoop adviseurs hadden allen een eigen mening over de 'beste' beoordelingsmethode om te hanteren. De inkoper van het CBS is van mening dat value for money de beste methode is om te hanteren, omdat bij deze methode geen relatie gelegd hoeft te worden tussen verschillende inschrijvingen. De inkoper van UWV stelt dat de beste beoordelingsmethode niet bestaat. De echte beoordeling kan volgens de inkoper pas achteraf plaatsvinden als de leverancier echt levert wat hij beloofd heeft. De inkoper van de KvK stelt dat, om tot de beste beoordeling te komen, gekeken moet worden naar de past performance van de leverancier. De inkoper van de RDW is van mening dat gunnen op waarde de beste beoordelingsmethode is om toe te passen, omdat het een eenvoudige methode is.

De inkoop adviseurs zijn het allemaal eens dat de methode gunnen op waarde de beste methode is om toe te passen. J. Siderius vindt het vooral belangrijk dat een rechte isonutscurve ontstaat wat inhoudt dat de prijs/kwaliteitverhouding optimaal is. T.H. Chen vindt naast gunnen op waarde ook de puntenmethode met absolute formules of met een logaritmische formule en value for money goede methoden om te hanteren.

In tabel 3 wordt aangegeven welke beoordelingsmethoden de geïnterviewde inkopers het meest hanteren en welke beoordelingsmethode zij benoemd hebben tot 'beste' te hanteren methode.

	Gewogen factor methode	Gunnen op waarde	Value for money	Overige methoden	'Beste' methode
CBS		X	X		Value for money
UWV	X			Digitale methode, Schaal methode	Beoordeling achteraf
KvK	X				Past performance
RDW		X		Utility index	Gunnen op waarde
De heer J. Siderius		X		Rechte isonutscurve	Gunnen op waarde
De heer A. Slagboom		X			Gunnen op waarde
De heer T.H. Chen		X	X	Puntenmethode	Gunnen op waarde

Tabel 3: De beoordelingsmethoden

4.4.2 Methode per categorie

Uit de interviews met de inkopers van de ZBO's is gebleken dat alle inkopers (buiten de inkoper van het CBS) het stellig eens zijn over één vraag. Op de vraag of volgens de inkopers één bepaalde beoordelingsmethode gekozen kan worden per categorie hebben ze allemaal volmondig 'nee' beantwoord. De inkoper van UWV stelt dat afhankelijk van de aard en omvang van de aanbesteding telkens opnieuw bekeken moet worden welke methode gehanteerd kan worden. Volgens de inkoper van de KvK verschillen de aanbestedingen binnen de categorieën teveel van elkaar om één bepaalde beoordelingsmethode of één bepaalde strategie toe te kunnen passen.

4.4.3 Beoordelingsmethode testen

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat het verstandig is om de beoordelingsmethode voorafgaande aan de publicatie van de opdracht te testen, om ongewenst strategisch inschrijven te voorkomen.

De inkopers van de ZBO's hebben aangegeven dat de beoordelingsmethoden regelmatig vooraf getest worden. De inkoper van het CBS geeft toe de beoordelingsmethode niet altijd wordt getest, waardoor volgens hem de kans groter is dat de aanbesteding mislukt. Ook de inkopers van UWV, de KvK en de RDW testen regelmatig de beoordelingsmethode. De inkoper van de KvK vindt dit erg

belangrijk om een goed beeld te kunnen schetsen van de mogelijke uitkomsten. De inkoper van de RDW vindt het vooral belangrijk om strategische of manipulatieve inschrijvingen te voorkomen.

4.5 Subgunningscriteria

Bij de gunningsmethode EMVI wordt de keus bepaald op grond van een weging van de scores die gekregen zijn op meerdere subgunningscriteria. De subgunningscriteria moeten transparant, objectief, proportioneel en mogen niet discriminerend zijn. De wegingsfactoren en de beoordelingsmethode van de subgunningscriteria moeten van tevoren bekend gemaakt worden in het beschrijvend document. Op deze manier kunnen potentiële inschrijvers zien aan welke aspecten de aanbestedende dienst veel waarde hecht (van der Es, 2015).

4.5.1 Wegingsfactoren

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat het gemiddelde gewicht van kwaliteit 35% bedraagt. De beste plannen volgens het onderzoek komen het vaakst als winnaar uit de aanbesteding bij EMVI waar kwaliteit een groter gewicht krijgt.

De inkopers van de ZBO's hebben ook ieder een eigen manier ontwikkeld om een bepaald gewicht aan kwaliteit te geven. De inkoper van het CBS geeft geen gewicht, maar een waarde aan de kwaliteit. De gemiddelde waarde die gegeven wordt verschilt per aanbesteding. De inkoper maakt wel duidelijk in het bestek welke waarde hij belangrijker vindt. Bij een aanbesteding van UWV weegt kwaliteit minimaal 70%. Lager dan 70% komt bijna nooit voor. Bij een aanbesteding van de KvK weegt kwaliteit over het algemeen 60%. Bij sommige aanbestedingen weegt kwaliteit nog meer dan 60%, maar nooit meer dan 80%. De inkoper van de RDW heeft geen gemiddeld percentage voor kwaliteit vastgelegd. De inkoper stelt wel dat kwaliteit nooit meer dan 80% zal wegen. Welk gewicht kwaliteit krijgt toegewezen hangt volgens de inkoper volledig af van de aanbesteding.

4.5.2 Absoluut of relatief beoordelen

Bij het toekennen van punten voor de verschillende subgunningscriteria kan er gekozen worden tussen een absolute beoordeling of een relatieve beoordeling. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat het toepassen van de relatieve beoordeling om diverse redenen nadrukkelijk wordt afgeraden. In Nederland wordt de relatieve beoordeling door de aanbestedende diensten in meer dan 50% van de aanbestedingen toegepast.

De inkopers van de ZBO's verklaren ook gebruik te maken van relatieve scores. De inkoper van het CBS maakt het liefst geen gebruik van relatieve scores. Het vervelende vindt de inkoper dat de wet voorschrijft dat aan de verliezende inschrijvers bekend gemaakt moet worden wat het relatieve voordeel van de winnaar is ten opzichte van de verliezers. In principe maakt de inkoper geen gebruik van relatieve scores, maar de inkoper geeft wel aan waarom een andere inschrijver een hogere score heeft gekregen. De inkoper van UWV maakt af en toe gebruik van relatieve scores. De inkoper is van mening dat het hanteren van relatieve scores mogelijk moet zijn. De inkopers van de KvK en de RDW maken regelmatig gebruik van relatieve scores tijdens het beoordelen van de aanbestedingen. De inkopers vergelijken dan de aanbestedingen met elkaar.

Ook uit de interviews met de inkoop adviseurs blijkt dat relatief scores regelmatig benoemd wordt. A. Slagboom stelt dat de meeste problemen ontstaan als er relatief gescoord wordt. T.H. Chen deelt de mening van A. Slagboom, maar zou ook relatief scores resoluut afwijzen. Ook stelt T.H. Chen dat strategische of manipulatieve inschrijvingen voorkomen kunnen worden door geen relatieve beoordeling van prijzen te gebruiken.

4.6 Strategisch inschrijven

Op grond van het transparantiebeginsel is het vereist om vooraf het beoordelingsmodel bekend te maken. Een nadeel van deze bekendmaking is dat het hierdoor mogelijk is om strategisch in te schrijven. Het probleem is dat er geen duidelijk criterium bestaat dat het mogelijk maakt vooraf vast

te stellen of een inschrijving strategisch of zelfs manipulatief of irreëel is en daardoor geldig of ongeldig is (Chen T. H., 2011).

4.6.1 Strategisch inschrijven voorkomen

Het is tot een zekere hoogte niet verboden om als inschrijver gebruik te maken van een strategische inschrijving, maar in een aantal gevallen in dit niet toegestaan (zie bijlage 13.1). Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat een aanbestedende dienst verplicht is om strategische inschrijvingen te voorkomen.

De inkopers van de ZBO's hebben allen wel eens te maken gehad met een inschrijver die zich strategisch had ingeschreven. Ook de inkoper van het CBS heeft wel eens een opdracht opnieuw moeten aanbesteden, omdat er sprake was van een strategische inschrijver. Als het voorkomt ligt het volgens de inkoper aan de beoordelingsmethoden. Een manier om strategisch inschrijven te voorkomen is volgens de inkoper het vooraf testen van de beoordelingsmethoden. Ook stelt de inkoper dat in het bestek een onder- en bovengrens kan worden opgenomen. De inkoper van UWV heeft situaties meegemaakt waarbij partijen slim gekeken hebben naar de weegfactoren om de aanbesteding te winnen. Volgens de inkoper kan dit worden voorkomen door de leveranciers een plan van aanpak te laten opstellen met verschillende deelonderwerpen en een realistische prijs. Volgens de inkoper van de KvK kan strategisch inschrijven voorkomen worden door een waarschuwing in het bestek op te nemen. Maar de inkoper is ook van mening dat het aangeven van onder- en bovengrenzen geen garantie biedt dat leveranciers daadwerkelijk binnen de grenzen bieden. De inkoper van de RDW wist voordat het hem was overkomen niet eens dat het mogelijk was om strategisch in te schrijven. Tegenwoordig probeert de inkoper het te voorkomen door formuleringen in het bestek op te nemen, zoals het verbieden van manipulatieve inschrijvingen, 0 prijzen, marktconforme prijzen en onder- en bovengrenzen.

Ook de inkoop adviseurs hebben elk een eigen mening over hoe strategische inschrijvingen voorkomen kunnen worden. J. Siderius is van mening dat strategische inschrijvingen helemaal niet plaatsvinden bij aanbestedingen in Nederland en daardoor ook niet voorkomen kunnen worden. A. Slagboom stelt dat strategische inschrijvingen voorkomen kunnen worden door goed na te denken over de opzet van de beoordelingsmethode. Hiernaast vindt de inkoper het ook belangrijk om de beoordelingsmethode van te voren te testen, zodat verschillende uitkomsten berekend zijn. T.H. Chen is van mening dat strategische inschrijvingen voorkomen kunnen worden door geen relatieve beoordeling van de prijs te hanteren.

Hoofdstuk 5. Gewenste situatie

In dit hoofdstuk zal de gewenste situatie worden beschreven aan de hand van de verzamelde gegevens uit het theoretisch onderzoek, de afgenomen interviews en de enquête. Aan bod komen onder andere de aanbestedingsprocedure, beoordelingsmethoden, subgunningscriteria en strategisch inschrijven.

5.1 Aanbestedingsprocedure

De inkoopafdeling van het CBS wil zijn aanbestedingsprocedure verbeteren, zodat de gunning transparanter wordt voor zowel de leveranciers als voor de organisatie zelf.

5.1.1 Het inkoopbeleid

Het inkoopbeleid van het CBS moet in de gewenste situatie centraal staan binnen de inkoopafdeling. Niet alleen medewerkers van het CBS, maar ook de stakeholders (belanghebbenden) binnen en buiten de organisatie moeten toegang hebben tot het inkoopbeleid. In het inkoopbeleid zullen de missie en visie staat beschreven van de inkoopafdeling. Hiernaast worden ook de doelstellingen van de inkoopafdeling toegelicht die tevens aansluiten op de strategie van de organisatie. Verder zal het inkoopbeleid in de gewenste situatie dienen als handleiding tijdens een aanbestedingsprocedure. In het inkoopbeleid zullen de stappen staan beschreven die de inkoper moet nemen tijdens een aanbestedingsprocedure. Dit is niet alleen handig voor huidige medewerkers van de inkoopafdeling, maar ook voor toekomstige medewerkers. Toekomstige medewerkers zullen minder intensief ingewerkt te hoeven worden en kunnen bij vragen eerst het inkoopbeleid raadplegen. Het inkoopbeleid zal in de gewenste situatie jaarlijks worden aangepast aan de hand van recente ontwikkelingen uit de markt, jurisprudentie en aanbestedingswetgeving. Tevens worden de doelstellingen uit het inkoopbeleid jaarlijks gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren. Op deze manier kan de inkoopafdeling controleren of de doelstellingen behaald zijn en/of wat de afdeling nog moet aanpassen aan de huidige procedures om de doelstellingen te behalen.

5.1.2 Jurisprudentie

Jurisprudentie vormt in de gewenste situatie een belangrijk onderdeel tijdens een aanbesteding. De inkopers van het CBS moeten wekelijks de rechtszaken bijhouden die zijn voortgekomen uit problemen tijdens de aanbestedingsprocedure. De doorsnee inkoper heeft geen juridische achtergrond, waardoor het moeilijk kan zijn om bepaalde beslissingen uit de jurisprudentie te verwoorden naar een procesverandering. Bij onwetendheid zal de organisatie de kennis van een expert inhuren om meer duidelijkheid te krijgen van zaken. Aan de hand van de uitspraken en de jurisprudentie zal het aanbestedingsproces worden aangepast. Dit zal ervoor zorgen dat leveranciers minder snel bezwaar zullen maken, wat de organisatie veel tijd en eventueel veel geld kan kosten.

5.1.3 Marktonderzoek

Het CBS zal in de gewenste situatie gebruik maken van een marktonderzoek door middel van een marktverkenning of een marktconsultatie met als doel zijn kennis te vergroten en zijn bestek te optimaliseren. Een marktconsultatie heeft bewezen een zeer effectief effect te hebben op het verloop van de aanbestedingsprocedure. Het CBS zal gebruik gaan maken van een marktconsultatie bij elke aanbesteding waar de organisatie voorafgaand niet over genoeg kennis beschikt om met zekerheid te kunnen zeggen dat de aanbesteding probleemloos zal verlopen. Bij eenvoudigere aanbestedingen die gemakkelijker te beschrijven zijn in het bestek is geen marktconsultatie meer nodig, maar zal de organisatie gebruik maken van een marktverkenning. Een marktverkenning is nog geen formeel onderdeel van het aanbestedingsproces. Tijdens een marktverkenning zal contact worden gezocht met verschillende bedrijven en zullen gesprekken worden georganiseerd met mogelijke leveranciers. Het houden van een marktverkenning of marktconsultatie kost de organisatie veel tijd en geld, maar dit zal zich allemaal terugverdienen als uiteindelijk de winnaar van de

aanbesteding ook echt de economisch meest voordeligste is. Bij een tekort aan personeel, voor het houden van een marktverkenning of marktconsultatie, zal extern personeel worden ingehuurd.

5.2 Beoordelingsmethoden

Aan de deelnemende leveranciers kan na de gunning door de inkoper van het CBS scherper worden toegelicht waarom zij de opdracht wel of niet toegewezen hebben gekregen. Dit komt doordat in de gewenste situatie de aanbestedende dienst de juiste beoordelingsmethode toepast per aanbesteding en op een zodanige manier zal toelichten dat er sprake zal zijn van volledige transparantie voor de deelnemende leveranciers.

5.2.1 De 'beste' beoordelingsmethode

Eén 'beste' beoordelingsmethode die bij elke aanbesteding gehanteerd kan worden bestaat niet en zal ook nooit worden ontworpen. Het CBS hanteert in de gewenste situatie beoordelingsmethoden bij zijn aanbestedingen die voor de organisatie de minste problemen opleveren en welke het eenvoudigst zijn toe te passen. De beoordelingsmethode die het CBS het meest zal toepassen is gunnen op waarde. De methode wordt door vele inkoop adviseurs aangeraden als 'beste' methode om te hanteren. Hiernaast zal de organisatie ook gebruik maken van de beoordelingsmethoden: gewogen factor methode en value for money en van absolute en relatieve formules. Van de overige vier van de zeven beoordelingsmethoden die volgens Pianoo het meest gebruikt worden zal de organisatie geen gebruik maken. Deze methoden worden door verschillende organisaties en inkoop adviseurs afgeraden en zullen daarom ook niet zorgen voor een verbetering van het aanbestedingsproces.

5.2.2 Methode per categorie

De inkoopafdeling van het CBS had als gewenste situatie graag één vaste beoordelingsmethode per categorie willen hanteren. De gunningsstap zou dan een stuk effectiever en efficiënter verlopen voor de organisatie. Maar uit het theoretisch onderzoek en de interviews is gebleken dat het hanteren van één beoordelingsmethode per categorie niet mogelijk is. Binnen een categorie kunnen de aanbestedingen nog teveel van elkaar verschillen om één methode toe te kunnen wijzen. Het CBS zal in de gewenste situatie per aanbesteding bepalen welke beoordelingsmethode gehanteerd gaat worden. De inkoopafdeling zal veel aandacht moeten besteden aan de gunningsstap om de gekozen beoordelingsmethode op een zodanige manier te laten aansluiten op de aanbesteding dat leveranciers de mogelijkheid niet krijgen om de beoordeling te manipuleren. Dit zal vragen om veel inspanning van de medewerkers en een hoge werkdruk voor de inkoopafdeling. Als de medewerkers van de inkoopafdeling de werkzaamheden niet zelf kunnen opvangen of niet over de juiste kennis beschikken, zal de organisatie personeel van buitenaf inhuren die de afdeling zullen ondersteunen.

5.2.3 Beoordelingsmethode testen

In de gewenste situatie test het CBS voor elke aanbesteding de beoordelingsmethode die gehanteerd zal worden. De organisatie kan dan een goed beeld schetsen van mogelijke uitkomsten en is voorbereid op wat zich eventueel zou kunnen afspelen. Het testen van de beoordelingsmethoden zal ervoor zorgen dat deze uitstekend aansluiten op de aanbesteding. Hierdoor zal niet alleen de kans kleiner zijn dat leveranciers de beoordelingsmethoden manipuleren, maar ook dat de aanbesteding zou kunnen mislukken omdat inschrijvers bezwaar hebben op de methode. Hiernaast zal door het testen van de beoordelingsmethoden de kans groter worden dat de winnende leverancier uiteindelijk ook echt de economisch meest voordeligste inschrijver is.

5.3 Subgunningscriteria

De subgunningscriteria voldoen in de gewenste situatie aan de aanbestedingsbeginselen. De subgunningscriteria zijn transparant, objectief, proportioneel en niet discriminerend. De organisatie

zal het aantal subgunningscriteria beperken tot maximaal vier criteria zoals het expertisecentrum voor aanbestedingen Pianoo adviseert.

5.3.1 Wegingsfactoren

De wegingsfactoren van de subgunningscriteria zullen in de gewenste situatie door het CBS vooraf in het bestek bekend worden gemaakt. Op deze manier zal de organisatie zorgen voor een grote mate van transparantie wat tevens als gevolg zal hebben dat de kans dat een leverancier bezwaar zou maken zo klein mogelijk wordt. Hiernaast zullen potentiële inschrijvers kunnen zien aan welke aspecten de aanbestedende dienst veel waarde hecht. Als de inkoper een gewicht toekent aan kwaliteit dan zal dit gewicht altijd tussen de 60% en 70% liggen. Lager dan 60% zal nooit voorkomen en hoger dan 70% komt alleen voor bij aanbestedingen waar door de leverancier alleen onderscheidt op kwaliteit kan worden gemaakt. De hoge waarde die aan kwaliteit toegekend zal worden zorgt voor inschrijvingen waar de factor kwaliteit een belangrijke rol in speelt. Welk gewicht kwaliteit precies toegewezen zal krijgen hangt volledig af van de soort aanbesteding. De organisatie voorkomt in de gewenste situatie dat prijs dominant is als criterium dan kwaliteit door cijfers toe te kennen. De deelnemende leveranciers zullen gevarieerde cijfers krijgen toegekend tussen de 5 en 9 om het effect dat prijs een dominant criterium is te voorkomen.

5.3.2 Absoluut of relatief beoordelen

In de gewenste situatie maakt het CBS tijdens het beoordelen van de verschillende leveranciers vooral gebruik van absolute scores en formules. Het CBS zal alleen bij uitzonderingen gebruik maken van relatieve scores en formules, omdat deze manier van scoren volgens onder andere de theorie vele nadelige gevolgen met zich mee kan brengen. Het CBS zal wel gebruik maken van een relatieve beoordeling. De organisatie is verplicht om het relatieve voordeel van de winnende inschrijver tegenover de verliezende inschrijvers bekend te maken. De inkoper zal dit doen aan de hand van een relatieve beoordeling. Het niet hanteren van relatieve scores en formules zal ervoor zorgen dat de mogelijkheid dat een aanbesteding zou mislukken, strategisch ingeschreven wordt, bezwaar gemaakt wordt of een rechtszaak aangespannen wordt aanzienlijk zal worden verkleind.

5.4 Strategisch inschrijven

Door het hanteren van de juiste beoordelingsmethoden bij een aanbesteding wordt in de gewenste situatie de mogelijkheid voor de deelnemende leveranciers om zich strategisch in te schrijven op een aanbesteding uitgesloten.

5.4.1 Strategisch inschrijven voorkomen

Op grond van het transparantiebeginsel is het vereist om vooraf het beoordelingsmodel bekend te maken. Een nadeel van deze bekendmaking is dat het hierdoor eenvoudiger wordt voor een leverancier om strategisch in te schrijven. Het CBS voorkomt in de gewenste situatie dat leveranciers zich strategisch inschrijven, door het bestek en de beoordelingsmethode goed te laten aansluiten op de aanbesteding. Per aanbesteding zal aan de hand van het vooraf testen van de beoordelingsmethode, in het bestek passende verboden moeten worden opgenomen, zodat het niet mogelijk zal zijn voor een leverancier om zich strategisch in te schrijven. Naast de verboden in het bestek zal de organisatie ook geen gebruik maken van deeltarieven en zal geen punten berekenen per deeltarief maar over de fictieve totaalprijs.

Hoofdstuk 6. Analyse en conclusie

Aan de hand van het literatuur- en praktijkonderzoek zijn de huidige en gewenste situatie beschreven. In dit hoofdstuk worden de huidige situatie en de gewenste situatie met elkaar vergeleken door middel van het benoemen van gaps. De gaps weergeven de ontbrekende delen tussen de huidige en gewenste situatie. Hierna wordt een conclusie getrokken door de deelvragen en de hoofdvraag te beantwoorden.

6.1 Analyse

In tabel 4 wordt een beknopte samenvatting gegeven van de huidige- en gewenste situatie. Aan de hand van de onderwerpen in tabel 4 worden hierna de gaps toegelicht.

Onderwerp	Huidige situatie	Gewenste situatie
Inkoopbeleid	3 van de 4 geïnterviewde ZBO's beschikt over een inkoopbeleid. Het CBS beschikt niet over een inkoopbeleid, maar heeft wel zijn inkoopprocedures vastgelegd.	- Het inkoopbeleid staat centraal binnen de inkoopafdeling. - Het inkoopbeleid dient als handleiding tijdens een aanbestedingsprocedure. - De inkoopafdeling wordt jaarlijks getoetst aan de hand van het inkoopbeleid.
Marktonderzoek	4 van de 4 geïnterviewde ZBO's onderzoeken de markt aan de hand van een marktconsultatie. De KvK en de RDW maken soms gebruik van een marktconsultatie. Het CBS en UWV maken vaak gebruik van een marktconsultatie.	- Bij alle aanbestedingen maakt de inkoopafdeling gebruik van een marktverkenning of een marktconsultatie. - Een marktverkenning wordt gehouden bij eenvoudigere aanbestedingen. - Een marktconsultatie wordt gehouden bij ingewikkelde aanbestedingen.
Beoordelingsmethoden	4 van de 7 (57%) van de geïnterviewde inkopers is van mening dat gunnen op waarde de 'beste' beoordelingsmethode is en 2 van de 7 (29%) benoemd de methode value for money. Eén 'beste' beoordelingsmethode bestaat niet.	- Per aanbesteding wordt bekeken welke beoordelingsmethode wordt gehanteerd. - De gehanteerde methode wordt altijd vooraf getest. - De methode gunnen op waarde wordt het meest toegepast.
Strategisch inschrijven	4 van de 4 geïnterviewde inkopers hebben soms te maken met een strategische inschrijver. Bij het CBS kwam dit in 11% ² van de aanbestedingen tussen 2013 en 2015 voor.	- Bij het CBS krijgen leveranciers niet de kans om zich strategisch in te schrijven. - De winnende inschrijving is ook de EMVI.

Tabel 4: Samenvatting huidige- en gewenste situatie

² Berekend door het aantal bezwaren tussen 2013 en 2015 te delen door het totaal aantal aanbestedingen tussen 2013 en 2015 vermenigvuldigd met honderd procent. $2 / 18 \times 100\% = 11,1\%$

6.1.1 Gap 1: Ontbreken van een inkoopbeleid

In de huidige situatie heeft het CBS wel zijn inkoopprocedures vastgelegd, maar beschikt de inkoopafdeling niet over een inkoopbeleid. De inkoopafdeling heeft wel een inkoopbeleid tot zijn beschikking. Dit inkoopbeleid is in opdracht door de organisatie opgesteld door studenten, maar hier is in de praktijk nog niets mee gedaan. Dit is een belangrijke stap die genomen moet worden om de inkoopafdeling te professionaliseren en het inkoopproces te optimaliseren. Allereerst is het inkoopbeleid inmiddels gedateerd en moet het herschreven worden. Tijdens de herschrijving moet rekening gehouden worden met de strategie en de doelstellingen die organisatiebreed worden uitgedragen, maar ook met de ontwikkelingen die plaatsvinden in de wet- en regelgeving. Hierna zal het document eerst aan de betreffende medewerkers worden gepresenteerd en krijgen zij de mogelijkheid om te reageren en vragen te stellen. Na eventuele aanpassingen als gevolg van de bijeenkomst wordt het vernieuwde inkoopbeleid geplaatst op het intranet, zodat alle medewerkers toegang hebben tot het document. Ook zal het document op de website van de organisatie openbaar worden gemaakt voor de leveranciers en andere belanghebbenden. Tot slot wordt de inkoopafdeling jaarlijks getoetst aan de hand van de doelstellingen uit het inkoopbeleid. Met prestatie-indicatoren meet de inkoopafdeling of de doelstellingen zijn gehaald. De prestatie-indicatoren kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief zijn. Om de prestatie-indicatoren als betrouwbare meetpunten te gebruiken zijn deze afgestemd op de strategie en doelstellingen van de organisatie. Aan de hand van de toetsing door middel van prestatie-indicatoren kan de inhoud van het inkoopbeleid wijzigen.

6.1.2 Gap 2: Weinig marktkennis in huis

Het CBS houdt in de huidige situatie wel marktconsultaties, maar niet bij al zijn aanbestedingen. De inkoper van het CBS is van mening dat een aanbesteding beter verloopt als vooraf een marktconsultatie is gehouden. Daarom gaat de inkoopafdeling bij elke aanbesteding de markt onderzoeken aan de hand van een marktconsultatie of een marktverkenning. Van een marktconsultatie wordt gebruik gemaakt bij ingewikkeldere aanbestedingen. Bij deze aanbestedingen heeft de inkoper weinig tot geen kennis over het product of dienst en over de markt. De marktconsultatie helpt de inkoper met het schrijven van het bestek en het kiezen van de juiste beoordelingsmethode. Van een marktverkenning wordt gebruik gemaakt bij eenvoudigere aanbestedingen. Bij deze aanbestedingen heeft de inkoper meer kennis over het product of dienst en over de markt. De marktverkenning helpt de inkoper een helder beeld te verkrijgen van de laatste ontwikkelingen en trends die zich voordoen.

6.1.3 Gap 3: Weinig aandacht voor de beoordelingsmethoden

Uit het theoretisch onderzoek en de interviews is naar voren gekomen dat één ‘beste’ beoordelingsmethode niet bestaat. Hiernaast is het hanteren van één beoordelingsmethode per categorie ook niet mogelijk. De organisatie moet tijd, geld en kennis investeren in de beoordelingsmethoden om deze zo goed mogelijk te laten aansluiten op een aanbesteding. Per aanbesteding zal de inkoopafdeling opnieuw moeten beslissen welke beoordelingsmethode gehanteerd wordt en hoe de methode zo duidelijk en transparant mogelijk beschreven kan worden in het bestek. Voordat de beoordelingsmethode gehanteerd wordt, moet de methode eerst door de organisatie worden getest om ongewenste strategische inschrijvingen te voorkomen. Als de organisatie de kennis hier niet voor in huis heeft dan wordt personeel ingehuurd van buitenaf de organisatie.

In de huidige situatie is meer dan de helft (57%) van de geïnterviewde inkopers het eens dat de beoordelingsmethode gunnen op waarde een van de beste en eenvoudigste methode is om te hanteren. Hiernaast levert het gebruik van de methode ook de minste nadelen op. Bij de methode gunnen op waarde wordt geen gebruik gemaakt van relatieve scores of formules en door het eenvoudige gebruik is de methode erg transparant, waardoor de kans dat een leverancier de beoordeling kan manipuleren erg klein is. Uit de enquête (zie bijlage 16.1, figuur 13) is gebleken dat

de organisatie in 56% van de aanbestedingen tussen 1 april 2013 en 31 december 2015 de beoordelingsmethode value for money hanteert. De methode gunnen op waarde werd in dezelfde periode maar in 22% van de aanbestedingen gehanteerd. Voor het CBS zal een verschuiving plaatsvinden van value for money als huidige meest gehanteerde methode naar gunnen op waarde als gewenste methode.

6.1.4 Gap 4: Ontbreken van voldoende maatregelen tegen strategische inschrijvingen

Alle geïnterviewde inkopers hebben de afgelopen jaren wel eens meegemaakt dat een leverancier zich strategisch had ingeschreven. Uit de enquête (zie bijlage 16.1, figuur 15) blijkt dat de organisatie tussen de periode 1 april 2013 en 31 december 2015 in 11% te maken heeft gehad met een strategische inschrijver. Ook blijkt uit de enquête (zie bijlage 16.1, figuur 16) dat bij de strategische inschrijvingen te allen tijde de beoordelingsmethode value for money werd gehanteerd.

Om uit te sluiten dat leveranciers zich strategisch inschrijven heeft de organisatie een aantal maatregelen genomen. In het bestek heeft de organisatie een aantal verboden opgenomen. De verboden zijn: het verbieden van een strategische inschrijving, een abnormaal lage aanbieding en een aanbieding die een wiskundige onmogelijkheid tot gevolg heeft (zoals het bieden van een 0 prijs). Naast de verboden in het bestek maakt de organisatie ook geen gebruik van deeltarieven en berekend geen punten per deeltarief, maar over de fictieve totaalprijs. Door het uitsluiten van strategische inschrijvingen is de winnende inschrijving ook werkelijk de economisch meest voordeligste.

6.2 Conclusie

Uit de vier gaps uit de analyse worden hieronder korte conclusies voor de organisatie getrokken om zo te komen tot beantwoording van de hoofdvraag.

1. Ontbreken van een inkoopbeleid

Het inkoopbeleid vormt de rode draad tijdens een aanbestedingsprocedure en kan niet ontbreken binnen een organisatie. Op dit moment ontbreekt een duidelijke structuur met betrekking tot het inkoopproces bij de inkoopafdeling van het CBS. Door het invoeren van een vernieuwd inkoopbeleid kan de strategie van de inkoopafdeling worden geformuleerd en kunnen de doelstellingen gemeten worden aan de hand van prestatie-indicatoren. Hiernaast wordt de inkoopafdeling ook jaarlijks getoetst aan de hand van de doelstellingen uit het inkoopbeleid om ervoor te zorgen dat de afdeling optimaal blijft presteren en waar nodig processen verbeterd kunnen worden.

2. Weinig marktkennis in huis

Marktconsultaties hebben een zeer effectief effect op het verloop van een aanbesteding en zorgen vaak voor een positief eindresultaat. Op dit moment worden door de inkoopafdeling af en toe marktconsultaties gehouden. Als de inkoopafdeling in het vervolg bij elke aanbesteding vooraf een marktconsultatie of een marktverkenning houdt zal de aanbestedingsprocedure verbeteren. Hiernaast wordt de kans ook kleiner dat de organisatie te maken krijgt met strategische inschrijvers.

3. Weinig aandacht voor de beoordelingsmethoden

Welke beoordelingsmethoden gehanteerd worden varieert per organisatie. De organisaties hanteren de methode waaruit volgens hen de economisch meest voordeligste inschrijver de aanbesteding wint. Op dit moment hanteert het CBS de beoordelingsmethoden value for money en gunnen op waarde. Om te zorgen dat de gehanteerde beoordelingsmethode goed aansluit op de aanbesteding kan de organisatie meerdere dingen doen:

- Tijd, geld en kennis investeren in de methode gunnen op waarde.
- Naast de huidige methoden ook gebruik maken van gewogen factor methode.
- Absolute en relatieve formules hanteren.
- Het bestek goed afstemmen op de beoordelingsmethode.

De inkoopafdeling moet ervoor zorgen dat de gehanteerde beoordelingsmethode zo eenvoudig mogelijk blijft, zodat de transparantie bevordert. Tevens is dit gunstiger voor de organisatie, omdat de kans op bezwaren aanzienlijk verkleint worden en de motivatie van de winnende inschrijving scherper kan worden toegelicht.

4. Ontbreken van voldoende maatregelen tegen strategische inschrijvingen

Leveranciers schrijven strategisch in op een aanbesteding om een zo hoog mogelijke score te behalen op de gunningscriteria. Strategische inschrijvingen zijn toegestaan als de inschrijver zich heeft gehouden aan de verboden die in het bestek zijn opgenomen en de inschrijving niet gezien kan worden als manipulatief of irreëel. Het CBS is verplicht om strategische inschrijvingen te voorkomen. Strategische inschrijvingen kunnen worden voorkomen/beperkt als de organisatie een aantal maatregelen neemt met betrekking tot een aantal zaken bij het ontwerpen van het bestek en de beoordelingsmethode. De maatregelen worden uitgebreid toegelicht in de aanbevelingen in hoofdstuk 7. Het CBS kan al deze maatregelen zelf toepassen in zijn aanbestedingsprocedure. Het allerbelangrijkste dat het CBS naast deze maatregelen moet gaan invoeren is het houden van een marktverkenning of een marktconsultatie bij elke aanbesteding die de organisatie doet.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

“Welke strategie moet de inkoopafdeling van het CBS volgen met betrekking tot de beoordelingsmethoden bij een aanbesteding, zodat de gunning transparanter wordt en het gunningscriterium van de aanbestedingen geoptimaliseerd wordt, maar tegelijkertijd strategisch inschrijven uitgesloten blijft?”

Aan de hand van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de strategie die de inkoopafdeling van het CBS moet gaan volgen voornamelijk draait om optimalisatie van het inkoopproces. De optimaliseringsstrategie is volledig intern gericht. Intern wordt gekeken naar verbetermogelijkheden op gebied van kostenverlaging, kwaliteitsverbetering en flexibilisering. Het doel dat de inkoopafdeling hierbij heeft is verbetering van de service en reductie van kosten. Voor de optimalisatie van het werkproces is het van belang dat de inkoopafdeling een inkoopbeleid gaat invoeren. Aan de hand van de strategie worden voor de inkoopafdeling op korte en lange termijn doelstellingen opgesteld. De volledige strategie van de inkoopafdeling wordt vastgelegd in het inkoopbeleid en de doelstellingen worden gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren. De beoordelingsmethoden die in de huidige situatie door de inkoopafdeling worden gehanteerd zijn niet voldoende afgestemd op een aanbesteding. Door het optimaliseren van de huidige beoordelingsmethoden zal de gunning transparanter worden en de procedure rechtvaardiger verlopen. Over de beoordelingsmethoden kan geconcludeerd worden dat het hanteren van één methode per categorie niet mogelijk is. De inkoopafdeling moet per aanbesteding bekijken welke beoordelingsmethode het beste gehanteerd kan worden. Een ‘beste’ beoordelingsmethode bestaat niet en daarom is het belangrijk dat de inkoopafdeling regelmatig de trends en ontwikkelingen op het gebied van beoordelingsmethoden, rechtszaken en jurisprudentie bijhoudt. Voor het hanteren van de juiste beoordelingsmethode kan de inkoopafdeling aan de hand van de omstandigheden besluiten de beoordelingsmethode te hanteren die het beste is afgestemd op de situatie. Hoe beter de beoordelingsmethode aansluit op de aanbesteding, hoe kleiner de kans is dat de inkoopafdeling te maken krijgt met bezwaren van leveranciers.

Over strategische inschrijvingen kan geconcludeerd worden dat het onmogelijk is dat deze helemaal voorkomen kunnen worden. De inkoopafdeling kan echter wel een aantal maatregelen nemen om de mogelijkheid dat een strategische inschrijving zich voordoet zo klein mogelijk te maken. Hiernaast is het belangrijk dat de beoordelingsmethode altijd van te voren getest wordt.

Hoofdstuk 7. Aanbevelingen

Aan de hand van de beschreven gaps (inkoopbeleid invoeren, marktonderzoek doen, investeren in beoordelingsmethoden en strategisch inschrijven voorkomen) in het vorige hoofdstuk, worden in dit hoofdstuk voor de inkoopafdeling van het CBS aanbevelingen gedaan.

7.1 Inkoopbeleid invoeren

De inkoopafdeling moet een inkoopbeleid gaan invoeren. Het beschikbare inkoopbeleid moet vernieuwd en geïntroduceerd worden, waarna het door de organisatie in gebruik kan worden genomen. Het inkoopbeleid moet centraal staan binnen de inkoopafdeling en dienen als een handleiding voor de medewerkers en belanghebbenden. Het inkoopproces van de inkoopafdeling wordt aan de hand van de vastgestelde doelstellingen uit het inkoopbeleid getoetst en eventueel aangepast. De inkoopafdeling krijgt dan een duidelijk beeld van de voortgang en de procesoptimalisatie.

7.2 Marktonderzoek doen

De inkoopafdeling kan ervoor kiezen om een marktverkenning of marktconsultatie te houden als er weinig tot geen marktkennis in huis is. Aan de hand van het marktonderzoek kan de inkoopafdeling de haalbaarheid en de randvoorwaarden van een opdracht vaststellen. Hiernaast kan een marktonderzoek ook gaan over het inzicht krijgen in mogelijke oplossingen voor een probleem. Tot slot kan de inkoopafdeling tijdens een marktonderzoek ook de markt om ideeën vragen. Maar een marktonderzoek heeft ook nadelen, omdat het vaak veel tijd in beslag neemt en veel geld kost.

7.3 Beoordelingsmethoden optimaliseren

De inkoopafdeling heeft als belangrijkste taak het opstellen van de beoordelingsmethoden. De inkoopafdeling bedenkt in eerste instantie de best passende methode en voert dit op basis van de aanbesteding uit. Ongeacht de komende veranderingen in de wet- en regelgeving is het voor alle aanbestedende diensten van belang om de gekozen beoordelingsmethode zoveel mogelijk te laten aansluiten op de aanbesteding, waarbij rekening moet worden gehouden met zowel de belangen van de betrokkenen als de individuele belangen.

In de gewenste situatie zou de inkoopafdeling het liefst één bepaalde methode per categorie willen hanteren. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat dit niet mogelijk is. Per aanbesteding moet er gekeken worden naar de soort aanbesteding, de soort opdracht, de markt en de marktkennis. Voor de inkoopafdeling zou de beste oplossing zijn om niet één beoordelingsmethode per categorie te hanteren, maar verschillende methoden bij verschillende opdrachten toe te passen. Dit kan de inkoopafdeling doen door vijf situaties van elkaar te onderscheiden, deze zijn als volgt:

1. Goede betrouwbare (markt)kennis in huis.
2. De prijs die gegeven wordt is bekend en concurrentie is niet nodig.
3. Weinig tot geen marktkennis in huis.
4. Bekend is wat een extra punt op kwaliteit waard is in prijs.
5. Verwachting van extreme biedingen.

Goede betrouwbare (markt)kennis in huis.

Als de inkoopafdeling goede betrouwbare (markt)kennis in huis heeft over de product of dienst dan kan het beste gunnen op waarde als beoordelingsmethode gehanteerd worden. De methode geeft een duidelijk beeld van de prijs/kwaliteit verhouding en voorkomt strategische inschrijvingen.

De prijs die gegeven wordt is bekend en concurrentie is niet nodig.

Als de prijs die de inkoopafdeling bereid is te betalen al bekend is en concurrentie op de prijs niet meer van belang is, kan er alleen nog maar gescoord worden op kwaliteit. Bij deze situatie kan het

beste een absolute formule gehanteerd worden. Afhankelijk van de schaal kunnen inschrijvers op deze manier goed inschatten welke prijzen er geboden zullen worden. Ook als de exacte prijs niet bekend is, maar in het bestek wel een onder- en bovengrens is aangegeven, kan een absolute formule uitkomst bieden. Het hanteren van een absolute formule voorkomt strategische inschrijvingen.

Weinig tot geen marktkennis in huis.

Indien er weinig tot geen marktkennis in huis is, heeft de inkoopafdeling drie verschillende opties om uit te kiezen:

1. Een marktverkenning of marktconsultatie houden.
2. Kennis inhuren van buitenaf.
3. Een relatieve formule hanteren.

Als er binnen de organisatie geen financiële ruimte is voor optie 1 of 2 kan de inkoopafdeling in het uiterste geval kiezen voor optie 3. De inkoopafdeling moet een beoordelingsmethode hanteren die er aan de ene kant voor zorgt dat inschrijvers een voor hun beste inschrijving kunnen doen, maar aan de andere kant moet de methode voorkomen dat een strategische inschrijving mogelijk is. De inkoopafdeling kan dan kiezen om een relatieve formule te hanteren. Het hanteren van een relatieve formule kan veel nadelige gevolgen met zich meebrengen, waardoor de inkoopafdeling wel verplicht wordt om een aantal maatregelen te nemen in het bestek.

Bekend is wat een extra punt op kwaliteit waard is in prijs.

Indien de inkoopafdeling duidelijk kan aangeven wat zij overhebben voor een kwaliteitsverhoging die tijdens de beoordeling één extra punt voor kwaliteit oplevert kan de beoordelingsmethode value for money worden gehanteerd. De formule deelt de prijs door de kwaliteit. De schaal waarop kwaliteit beoordeeld wordt kan worden aangepast naar aanleiding van de prijs die de leverancier bereid is te betalen voor de kwaliteitsverhoging.

Verwachting van extreme biedingen.

Indien de inkoopafdeling vooraf het vermoeden heeft dat inschrijvers extreme hoge of lage biedingen gaan doen kan de inkoopafdeling kiezen om de beoordelingsmethode gewogen factor methode te hanteren. De gewogen factor methode biedt de oplossing voor extreme biedingen, omdat kwaliteit wordt gecompenseerd door de prijs. De inkoopafdeling kan bij deze methode er ook voor kiezen om de gewogen scores te vermenigvuldigen in plaats van te sommeren. Het gevolg hiervan is dat extreem positieve biedingen beloont worden en/of extreem slechte biedingen afgestraft worden.

Samengevat is het bij het vaststellen van de beoordelingsmethode van groot belang om er rekening mee te houden dat er problemen kunnen optreden bij het hanteren van bepaalde methoden. De inkoopafdeling zal van te voren goed na moeten denken over de geschikte beoordelingsmethode bij een aanbesteding. Hierbij is het cruciaal dat de inkoopafdeling de hanteerde beoordelingsmethoden jaarlijks controleert om te kijken of de methoden daadwerkelijk nog de beste oplossing vormen voor de verschillende problemen die kunnen optreden en of de methoden nog steeds voldoen aan de huidige wet- en regelgeving.

7.4 Strategisch inschrijven voorkomen

Een strategische inschrijving komt niet vaak voor, maar als het voorkomt kan het grote nadelige gevolgen hebben voor de inkoopafdeling. In de gewenste situatie zou de inkoopafdeling het liefst geen strategische inschrijvingen ondervinden. Het volledig uitsluiten van strategische inschrijvingen is onmogelijk, maar de inkoopafdeling kan wel een aantal maatregelen nemen tijdens cruciale

stappen in het aanbestedingsproces. De maatregelen zorgen ervoor dat de kans op een strategische inschrijving heel klein wordt. De cruciale stappen in het aanbestedingsproces zijn:

1. Bij het opstellen van het bestek.
2. Bij het kiezen van de beoordelingsmethode.

Bij het optellen van het bestek.

In het bestek kan de inkoopafdeling, afhankelijk van de soort aanbesteding en de gekozen beoordelingsmethode, een aantal verboden en verplichtingen opnemen. Deze zijn als volgt:

- Onder- en bovengrenzen aangeven
- Verbieden van 0 prijzen
- Realistische en marktconforme prijzen eisen
- Geen relatieve prijsformules gebruiken
- Geen deeltarieven hanteren
- Geen punten berekenen per deeltarief, maar over de fictieve totaalprijs

De inkoopafdeling kan een onder- en bovengrens vaststellen in het bestek, zodat een inschrijver geen extreem laag of extreem hoog bedrag kan bieden. Ook kan de inkoopafdeling in het bestek het bieden van een 0 prijs verbieden. Dit is aan te bevelen bij het hanteren van de beoordelingsmethode value for money. Bij de formule moet kwaliteit gedeeld worden door de prijs, maar door een 0 prijs kan niet worden gedeeld. De inkoopafdeling kan ook in het bestek een realistische en marktconforme prijs eisen. De bedragen die de inschrijvers bieden kunnen dan grotendeels vooraf voorspelt worden. Het hanteren van relatieve prijsformules wordt ook sterk afgeraden door de grote kans op strategische inschrijvingen. De inkoopafdeling kan zoals in de vorige aanbeveling benoemd is in het uiterste geval gebruik maken van een relatieve formule. Hiernaast kan de inkoopafdeling ook besluiten om geen deeltarieven te hanteren en geen punten te berekenen per deeltarief. Als de inkoopafdeling er voor kiest om geen deeltarieven te hanteren kan één vast tarief worden gevraagd voor meerdere producten of door verschillende producten in verschillende percelen aan te besteden. Dit verkleint de mogelijkheden voor de leveranciers om strategisch in te schrijven. Als de inkoopafdeling geen punten berekend per deeltarief, maar over de fictieve totaalprijs is er maar één prijsformule nodig. Een combinatie van hoge en lage tarieven bieden levert op deze manier minder voordeel op voor de leveranciers. Dit is alleen mogelijk indien de inkoopafdeling de verwachte afzet redelijk nauwkeurig kan inschatten.

Bij het kiezen van de beoordelingsmethode.

Bij het opstellen van de beoordelingsmethode kan de inkoopafdeling twee dingen doen om de kans op een strategische inschrijving zo klein mogelijk te maken. Zoals bij de vorige aanbeveling is benoemd moet de beoordelingsmethode zo goed mogelijk aansluiten op de aanbesteding. Dit kan de inkoopafdeling doen door tijd, geld en kennis te investeren in de beoordelingsmethode. Afhankelijk van de soort aanbesteding zal de inkoopafdeling beslissen in welke mate dit benodigd is. Hiernaast is het heel belangrijk dat de inkoopafdeling de beoordelingsmethode vooraf test. Aan de hand van het testen van de beoordelingsmethode kan de inkoopafdeling mogelijke strategieën die kunnen leiden tot een strategische inschrijving vooraf berekenen. Aan de hand van de berekeningen kan de inkoopafdeling beslissen of ze de beoordelingsmethode hanteren, aanpassen of afkeuren en een andere beoordelingsmethode zullen hanteren.

Hoofdstuk 8. Implementatieplan

In dit hoofdstuk wordt een implementatieplan voor de nieuwe aanbestedingsstrategie beschreven die bestaat uit drie mijlpalen. Deze mijlpalen worden uitgebreid toegelicht aan de hand van deelmijlpalen. Hierna volgt een tijdslijn van het implementatieplan.

8.1 Mijlpalen

Uit het onderzoek is gebleken dat voor de inkoopafdeling van het CBS drie belangrijke mijlpalen te behalen zijn. De drie mijlpalen zijn: het inkoopbeleid invoeren, de beoordelingsmethoden optimaliseren en strategische inschrijvingen voorkomen. Hieronder wordt toegelicht wat het behalen van de mijlpalen voor gevolgen heeft voor de inkoopafdeling en hoe de mijlpalen te bereiken zijn aan de hand van meerdere deelmijlpalen.

8.1.1 Inkoopbeleid invoeren

Voor het behalen van deze mijlpaal zijn meerdere personen benodigd die werkzaam zijn binnen het CBS. Ten eerste formuleert het hoofd inkoop de grenzen waar het uiteindelijke inkoopbeleid aan moet voldoen. Hierna wordt door het hoofd inkoop, een projectgroep samengesteld met inkoopmedewerkers. De projectgroep bestaat uit inkoopmedewerkers met verschillende functies binnen de inkoopafdeling. Door de verscheidenheid aan functies heeft de projectgroep gezamenlijk goed zicht in de processen en inkoopprocedures. Als de projectgroep het inkoopbeleid helemaal heeft aangepast, wordt deze overhandigd aan het hoofd inkoop. Het hoofd inkoop controleert of het inkoopbeleid valt binnen de vooraf opgestelde grenzen. Als het inkoopbeleid is goedgekeurd, wordt een bijeenkomst georganiseerd voor alle medewerkers van de inkoopafdeling. Tijdens de bijeenkomst wordt het inkoopbeleid uitgebreid toegelicht en de strategie en doelstellingen uitgedragen. Na de bijeenkomst wordt het inkoopbeleid op het intranet geplaatst, zodat deze toegankelijk is voor alle medewerkers. Hiernaast wordt het inkoopbeleid ook op de website van de organisatie geplaatst voor de externe belanghebbenden. De inkoopafdeling wordt jaarlijks getoetst aan de hand van de doelstellingen uit het inkoopbeleid. De doelstellingen worden gemeten door middel van prestatie-indicatoren. Tevens wordt jaarlijks gecontroleerd of het inkoopbeleid nog volkomen past bij de ontwikkelingen die spelen in de inkoopprocessen en wet- en regelgeving.

Deelmijlpalen	Wanneer?	Wie?	Kosten ³
Grenzen formuleren	5 september 2016	Hoofd inkoop	€ 2.600
Inkoopbeleid aanpassen	12 september 2016	Inkoopmedewerkers	€ 6.800
Medewerkers informeren	10 oktober 2016	Hoofd inkoop	€ 290
Inkoopbeleid publiceren	11 oktober 2016	Hoofd inkoop	€ 74
Inkoopafdeling toetsen	Jaarlijks rond 1 juni	Hoofd inkoop en inkoopmedewerkers	€ 10.400
Inkoopbeleid controleren	Jaarlijks rond 1 juni	Inkoopmedewerkers	€ 3.400
Totaal			€ 23.600

Tabel 5: Deelmijlpalen inkoopbeleid

8.1.2 Beoordelingsmethoden optimaliseren

Voor het behalen van deze mijlpaal moet de organisatie tijd, geld en kennis in de beoordelingsmethoden investeren. De deelmijlpalen kunnen worden opgedeeld in twee verschillende fasen. In de eerste fase moeten de drie beoordelingsmethoden die als beste te hanteren zijn aanbevolen bestudeerd, aangepast en bijgehouden worden door de inkoopafdeling. In de tweede fase moet er tijdens een aanbesteding een aantal stappen worden genomen door de

³ De kosten in dit hoofdstuk zijn afgerond naar hele getallen. De opbouw van de kosten wordt toegelicht in hoofdstuk 9: Consequenties van het implementatieplan.

inkoopafdeling om de gekozen beoordelingsmethode zo goed mogelijk te laten aansluiten op de aanbesteding.

Tijdens fase 1 moet de inkoopafdeling ervoor zorgen dat de beoordelingsmethoden: gewogen factor methode, gunnen op waarde en value for money worden verbeterd. De methoden moeten duidelijk zijn voor de medewerkers van de inkoopafdeling die vaak hiermee werken. Om dit duidelijk te maken wordt per beoordelingsmethode een korte handleiding opgesteld door ervaren inkopers met behulp van een externe adviseur. Hierna worden de handleidingen toegelicht aan de medewerkers die regelmatig gebruik maken van de beoordelingsmethoden. Na de toelichting worden de handleidingen gepubliceerd op het intranet van de organisatie. De handleidingen zijn dan goed bereikbaar voor alle medewerkers van de organisatie. Per handleiding zal de opbouw bestaan uit een toelichting van de methode, in welke situatie de methode het beste toegepast kan worden en hoe aan de hand van de methode uiteindelijk een winnaar wordt gekozen. De handleidingen bevatten geen stappenplan, omdat de manier van toepassing van de beoordelingsmethode bij elke aanbesteding anders kan zijn. De handleidingen worden jaarlijks gecontroleerd of deze nog volkomen aansluiten bij de wensen en eisen van de organisatie en wet- en regelgeving.

Deelmijlpalen	Wanneer?	Wie?	Kosten
Handleidingen opstellen	17 oktober 2016	Inkoopmedewerkers en externe adviseur	€ 8.000
Medewerkers informeren	14 november 2016	Hoofd inkoop	€ 290
Handleiding publiceren	15 november 2016	Hoofd inkoop	€ 74
Beoordelingsmethoden controleren	Jaarlijks rond 1 juni	Inkoopmedewerkers	€ 3.400
Totaal			€ 11.800

Tabel 6: Deelmijlpalen beoordelingsmethoden fase 1

Als de inkoopafdeling met behulp van de handleidingen een beoordelingsmethode heeft gekozen kan deze overgaan op fase 2. Fase 2 houdt een aantal stappen in die de inkoopafdeling moet nemen om de beoordelingsmethode goed te laten aansluiten aan de aanbesteding. Deze stappen zijn als volgt:

- Een marktverkenning of marktconsultatie houden.
- De beoordelingsmethode vooraf testen.
- Het bestek aanpassen aan de gehanteerde beoordelingsmethode.

Fase 2 vormt een continu proces dat telkens bij een aanbesteding opnieuw door de inkoopafdeling doorlopen moet worden.

Deelmijlpalen	Wanneer?	Wie?	Kosten
Marktverkenning of marktconsultatie	Bij elke aanbesteding	Inkoopmedewerkers	€ 5.100 of € 13.600
Beoordelingsmethode testen	Bij elke aanbesteding	Inkoopmedewerkers	€ 3.400
Bestek aanpassen	Bij elke aanbesteding	Inkoopmedewerkers	€ 1.700
Totaal			€ 10.200 of € 18.700

Tabel 7: Deelmijlpalen beoordelingsmethoden fase 2

8.1.3 Strategisch inschrijven voorkomen

Voor het behalen van deze mijlpaal moet de inkoopafdeling veel tijd investeren in het nemen van maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat strategisch inschrijven voorkomen kan worden. De deelmijlpalen kunnen worden opgedeeld in twee verschillende fasen. In de eerste fase moet de inkoopafdeling genoeg tijd besteden aan het bijhouden van relevante rechtszaken. Maandelijks vinden er ongeveer +/- 10 rechtszaken plaats, waarbij door het Hof verschillende uitspraken worden

gedaan. Aan de hand van de uitspraken die tijdens de rechtszaken zijn gedaan kan de inkoopafdeling besluiten zijn documenten (handleidingen beoordelingsmethoden en inkoopbeleid) aan te passen.

Deelmijlpalen	Wanneer?	Wie?	Kosten
Rechtszaken bijhouden	De eerste week van elke maand	Inkoopmedewerkers	€ 1.700
Documenten aanpassen	Hangt af van de rechtszaken	Inkoopmedewerkers	€ 1.700
Totaal			€ 3.400

Tabel 8: Deelmijlpalen strategisch inschrijven fase 1

De inkoopafdeling kan strategisch inschrijven wel voorkomen, maar niet uitsluiten. Als een strategische inschrijving toch voorkomt, kan de inkoopafdeling een aantal maatregelen nemen. De te nemen maatregelen vormen fase 2. Fase 2 zal alleen doorlopen worden als de inkoopafdeling te maken heeft gehad met een strategisch inschrijving. Allereerst is het belangrijk dat de inkoopafdeling aan de hand van de strategische inschrijving een aantal conclusies trekt. Aan de hand van de conclusies moet de inkoopafdeling beslissen of het nodig is om de documenten (handleidingen beoordelingsmethoden en inkoopbeleid) aan te passen, zodat het in het vervolg kan worden voorkomen. Na het aanpassen van de documenten wordt na een aantal weken een moment van evaluatie ingelast om met de medewerkers van de inkoopafdeling te bespreken of de gedane aanpassingen voldoende zijn. Fase 2 vormt een continu proces dat telkens bij een strategische inschrijving opnieuw door de inkoopafdeling doorlopen moet worden.

Deelmijlpalen	Wanneer?	Wie?	Kosten
Conclusies trekken	Bij elke strategische inschrijving	Inkoopmedewerkers	€ 1.700
Documenten aanpassen	Bij elke strategische inschrijving	Inkoopmedewerkers	€ 6.800
Evaluatie	Bij elke strategische inschrijving	Hoofd inkoop en inkoopmedewerkers	€ 970
Totaal			€ 9.500

Tabel 9: Deelmijlpalen strategisch inschrijven fase 2

8.2 Tijdslijn

Aan de hand van de deelmijlpalen van het inkoopbeleid, beoordelingsmethoden fase 1 en strategisch inschrijven fase 1 is een tijdslijn opgesteld over een periode van ongeveer 3 maanden. De tijdslijn start op 5 september 2016, omdat dan de officiële zomervakantie voorbij is en de meeste medewerkers op kantoor aanwezig zijn. De volledige tijdslijn kan worden teruggevonden in bijlage 17, figuur 18.

Sleutelactiviteiten	Start	Uren	Doel	Kosten	5-sep	12-sep	19-sep	26-sep	3-okt	10-okt	17-okt	24-okt	31-okt	7-nov	14-nov
Dagen					1 tot 5	6 tot 10	11 tot 15	16 tot 20	21 tot 25	26 tot 30	31 tot 35	36 tot 40	41 tot 45	46 tot 50	51 tot 55
Weken					Week 36	Week 37	Week 38	Week 39	Week 40	Week 41	Week 42	Week 43	Week 44	Week 45	Week 46
Productie tijdslijn															
Inkoopbeleid invoeren	5-sep	185	11-okt												
Grenzen formuleren	5-sep	36	9-sep	€ 2.600,00											
Inkoopbeleid aanpassen	12-sep	144	7-okt	€ 6.800,00											
Medewerkers informeren	10-okt	4	11-okt	€ 290,00											
Inkoopbeleid publiceren	11-okt	1	11-okt	€ 74,00											
Beoordelingsmethoden optimaliseren															
Fase 1: Methoden aanpassen	17-okt	149	15-nov												
Handleidingen opstellen	17-okt	144	11-nov	€ 8.000,00											
Medewerkers informeren	14-nov	4	15-nov	€ 290,00											
Handleiding publiceren	15-nov	1	15-nov	€ 74,00											
Strategisch inschrijven voorkomen															
Fase 1: Voorkomen	5-sep	72	16-sep												
Rechtszaken bijhouden	5-sep	36	9-sep	€ 1.700,00											
Documenten aanpassen	12-sep	36	16-sep	€ 1.700,00											

Figuur 5: Tijdslijn implementatieplan

Hoofdstuk 9. Consequenties van het implementatieplan

In dit hoofdstuk zullen de consequenties worden benoemd aan de hand van het implementatieplan. De consequenties zijn onderverdeeld in organisatorische, personele en financiële consequenties. De financiële consequenties zijn afgerond naar hele getallen. De gehele uitwerking van de financiële consequenties kan worden teruggevonden in bijlage 18.

9.1 Overzicht consequenties

In tabel 10 wordt een overzicht geschetst van de organisatorische, personele en financiële consequenties per advies. Organisatorische consequenties zijn consequenties op het gebied van bedrijfsvoering, beleid en structuur. Personele consequenties zijn gericht op de verandering van werkzaamheden, extra werkzaamheden en inhuren van externe medewerkers. Financiële consequenties zijn gericht op de baten en lasten.

Advies	Consequenties			
	Organisatorisch	Personeel	Financieel	
			Baten	Lasten
Inkoopbeleid invoeren	Verandering bedrijfsvoering, beleidsverandering, regelmatige controle	Verandering in werkwijzen, extra werkzaamheden, resultaatgericht werken	Verlaging proceskosten, verhoging kwaliteit, effectiever en efficiënter	€ 23.600
Beoordelingsmethoden optimaliseren	Verandering bedrijfsvoering, verandering beleidscyclus	Verandering in werkwijzen, extra werkzaamheden, trainingen en cursussen, inhuren externe	Verhoging kwaliteit, procedure rechtvaardiger, betere producten en diensten, trainingen en cursussen	€ 208.500
Strategisch inschrijven voorkomen	Verandering bedrijfsvoering, beleidsverandering, regelmatige controle	Verandering in werkwijzen, extra werkzaamheden, anticiperen	Verlaging proceskosten, verbetering processen, winnaar is EMVI	€ 31.300
Totaal				€ 263.400

Tabel 10: Overzicht consequenties

9.2 Inkoopbeleid invoeren

Hieronder volgen de organisatorische, personele en financiële consequenties van het invoeren van een inkoopbeleid.

9.2.1 Organisatorische consequenties

Het invoeren van het inkoopbeleid zorgt voor een verandering van de bedrijfsvoering. Er zal een verschuiving plaatsvinden van taakgericht werken naar resultaatgericht werken. Aan de hand van de vastgestelde doelstellingen kan de inkoopafdeling om de zoveel tijd getoetst worden. Op basis van de toetsing kan de inkoopafdeling besluiten om het beleid aan te passen. Hierdoor zal na verloop van tijd de kwaliteit van het inkoopproces verbeteren.

9.2.2 Personele consequenties

Door het invoeren van het inkoopbeleid zullen de werkzaamheden van de medewerkers van de inkoopafdeling enigszins gewijzigd worden. Zoals bij de organisatorische consequenties benoemd is zal er voor de medewerkers een verschuiving plaatsvinden van taakgericht werken naar resultaatgericht werken. Dit houdt in dat de medewerkers effectiever en efficiënter moeten gaan werken om de door de inkoopafdeling vastgestelde doelstellingen jaarlijks te behalen. Hiernaast krijgt een aantal medewerkers van de inkoopafdeling extra werkzaamheden toegewezen. De extra werkzaamheden omvatten op de korte termijn het opstellen van het inkoopbeleid en op de lange termijn het jaarlijks bijhouden van de doelstellingen en het eventueel aanpassen van het inkoopbeleid.

9.2.3 Financiële consequenties

In tabel 11 worden de lasten van de aanbeveling uitgewerkt. Het betreft hier de loonkosten van het hoofd inkoop en de inkoopmedewerkers die gezamenlijk ervoor zorgen dat het inkoopbeleid wordt aangepast, ingevoerd en gehanteerd.

Lasten

Kostensoort	Loonkosten per maand	Loonkosten per uur	Benodigde frequentie	Totale loonkosten
Uren hoofd inkoop	€ 10.600	€ 74	113 uur	€ 8.300
Uren inkoopmedewerkers	€ 6.800	€ 47	324 uur	€ 15.300
Totale kosten	€ 17.400	€ 121	437 uur	€ 23.600

Tabel 11: Loonkosten inkoopbeleid

Baten

De baten van deze aanbeveling zijn niet kwantitatief, maar wel kwalitatief uit te drukken. Door de invoering van een inkoopbeleid kan de inkoopafdeling effectiever en efficiënter te werk gaan. Alle medewerkers werken volgens één beleid, waardoor er geen geschillen over de procesvoering kunnen ontstaan. Ook wordt er kostbare tijd bespaard bij het toelichten van de inkoopprocessen aan nieuwe medewerkers en/of externe belanghebbenden. Deze kunnen op het intranet of op de website van de organisatie de inkoopprocessen en doelstellingen terugvinden.

9.3 Beoordelingsmethoden optimaliseren

Hieronder volgen de organisatorische, personele en financiële consequenties van het optimaliseren van de beoordelingsmethoden.

9.3.1 Organisatorische consequenties

Het optimaliseren van de beoordelingsmethoden zorgt voor een verandering in de bedrijfsvoering. De organisatie moet leren omgaan met het hanteren van verschillende beoordelingsmethoden. Ook is het belangrijk dat de organisatie verschillende situaties van elkaar kan onderscheiden en aan de hand daarvan leert om op een juiste manier te reageren.

9.3.2 Personele consequenties

Door het optimaliseren van de beoordelingsmethoden zullen de werkzaamheden van de inkoopmedewerkers gewijzigd worden. De inkoopmedewerkers moeten meerdere beoordelingsmethoden kunnen begrijpen, toelichten en hanteren. Daarom krijgen beide inkopers de mogelijkheid aangeboden om een cursus te volgen over de methode gunnen op waarde. Hiernaast krijgt een aantal medewerkers van de inkoopafdeling extra werkzaamheden toegewezen. De extra werkzaamheden omvatten op de korte termijn het opstellen van de handleidingen voor de beoordelingsmethoden en op de lange termijn het jaarlijks controleren van de handleidingen en het bijhouden van de ontwikkelingen binnen de organisatie en in de wet- en regelgeving. Aan de hand

hiervan kan de inkoopafdeling besluiten om de handleidingen aan te passen. Bij het opstellen van de handleidingen krijgen de inkoopmedewerkers hulp van een externe adviseur die gespecialiseerd is in beoordelingsmethoden.

9.3.3 Financiële consequenties

In tabel 12, 13 en 14 worden de lasten van de aanbeveling uitgewerkt. Het betreft hier de loonkosten van het hoofd inkoop, de inkoopmedewerkers en de externe adviseur voor het opstellen, invoeren en hanteren van de handleidingen. Hiernaast bestaan de overige kosten uit het volgen van een cursus door de inkopers en het jaarlijks voorbereiden van de aanbestedingen.

Lasten

Kostensoort	Loonkosten per maand	Loonkosten per uur	Benodigde frequentie	Totale loonkosten
Uren hoofd inkoop	€ 10.600	€ 74	5 uur	€ 400
Uren inkoopmedewerkers	€ 6.800	€ 47	180 uur	€ 8.500
Externe adviseur		€ 80	36 uur	€ 2.900
Totale kosten	€ 17.400	€ 201	221 uur	€ 11.800

Tabel 12: Loonkosten beoordelingsmethoden

Kostensoort	Eenmalige kosten	Maandelijkse kosten	Frequentie	Totaal
Training/cursus	€ 550		2 inkopers	€ 1.100
Aanbestedingen	€ 10.200 of € 18.700	€ 16.300	15 per jaar	€ 195.600
Totale kosten	€ 550	€ 16.300		€ 196.700

Tabel 13: Overige kosten beoordelingsmethoden

Kostensoort	Totaal
Loonkosten	€ 11.800
Overige kosten	€ 196.700
Totaal	€ 208.500

Tabel 14: Totale kosten beoordelingsmethoden

Baten

De baten van deze aanbeveling zijn niet kwantitatief, maar wel kwalitatief uit te drukken. Door het optimaliseren van de beoordelingsmethoden zal de kwaliteit van de aanbestedingsprocedure verbeteren. Als de kwaliteit van de aanbesteding verbetert dan levert dit het CBS niet alleen betere producten en diensten op, maar wordt ook de procedure rechtvaardiger. Aan de deelnemende leveranciers kan na de gunning scherper worden toegelicht waarom zij de opdracht wel of niet toegewezen hebben gekregen.

9.4 Strategisch inschrijven voorkomen

Hieronder volgen de organisatorische, personele en financiële consequenties van het voorkomen van een strategische inschrijving.

9.4.1 Organisatorische consequenties

Het voorkomen van een strategische inschrijving zorgt voor een aantal aanpassingen in het beleid. De organisatie moet veel tijd gaan investeren in het nemen van maatregelen om een strategische inschrijving te voorkomen. Ook moet de organisatie voorbereid zijn op de gevolgen die kunnen optreden als er toch sprake is van een strategische inschrijving.

9.4.2 Personele consequenties

Door de maatregelen die genomen moeten worden om een strategische inschrijving te voorkomen wijzigen de werkzaamheden van de inkoopmedewerkers enigszins. De inkoopmedewerkers moeten alerter zijn tijdens een aanbesteding en de relevante rechtszaken maandelijks bijhouden. Hiernaast moeten de inkoopmedewerkers voor een aanbesteding een aantal maatregelen nemen. Deze maatregelen zorgen voor extra werkzaamheden voor de inkoopmedewerkers. Als ondanks de genomen maatregelen zich toch een strategische inschrijving voordoet moeten de medewerkers voorbereid zijn op de mogelijke gevolgen die kunnen optreden. Alle inkoopmedewerkers krijgen de mogelijkheid om een cursus te volgen over het tegengaan van strategische inschrijvingen en de meeste relevante jurisprudentie op dit gebied.

9.4.3 Financiële consequenties

In tabel 15, 16 en 17 worden de lasten van de aanbeveling uitgewerkt. Het betreft hier de loonkosten van de inkoopmedewerkers voor het bijhouden van de rechtszaken en documenten. Hiernaast bestaan de overige kosten uit het volgen van een cursus door alle inkoopmedewerkers en de kosten die een strategische inschrijving met zich meebrengt.

Lasten

Kostensoort	Loonkosten per maand	Loonkosten per uur	Benodigde frequentie	Totale loonkosten
Uren inkoopmedewerker	€ 6.800	€ 47	72 uur	€ 3.400
Totale kosten	€ 6.800	€ 47	72 uur	€ 3.400

Tabel 15: Loonkosten strategisch inschrijven

Kostensoort	Eenmalige kosten	Maandelijks kosten	Frequentie	Totaal
Training/cursus	€ 600		15 FTE	€ 8.900
Strategische inschrijving	€ 9.500	€ 1.600	2 per jaar	€ 19.000
Totale kosten	€ 10.100	€ 1.600		€ 27.900

Tabel 16: Overige kosten strategisch inschrijven

Kostensoort	Totaal
Loonkosten	€ 3.400
Overige kosten	€ 27.900
Totaal	€ 31.300

Tabel 17: Totale kosten strategisch inschrijven

Baten

De baten van deze aanbeveling zijn niet kwantitatief, maar wel kwalitatief uit te drukken. Door het nemen van de juiste maatregelen kan een strategische inschrijving worden voorkomen. Hiernaast zorgen de maatregelen er ook voor dat de kans groter is dat de winnende inschrijving ook echt de economisch meest voordeligste inschrijving is. Het voorkomen van een strategische inschrijving kan een organisatie veel tijd schelen en kosten besparen. Ook loopt de inkoopafdeling dan niet het risico dat ze opnieuw de aanbesteding moeten aanbesteden.

Bibliografie

- Aanbestedingswet*. (2012, november 1). Opgehaald van Overheid: http://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/Aanhef/geldigheidsdatum_12-01-2016
- Arts, K., & Otten, F. (2013, april 10). *Beroepsbevolking in twee decennia ruim 5 jaar ouder*. Opgehaald van CBS: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/levensloop/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3810-wm.htm>
- Beschrijving beoordelingsmethoden*. (2015). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/themas/beschrijving-beoordelingsmethoden-emvi-criteria>
- Chen, T. H. (2007). *De speltheoretisch voordeligste inschrijving*. Opgehaald van CHEN Aanbestedingsadvies: <http://www.chenadvies.nl/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/De-speltheoretisch-voordeligste-inschrijving-TA-2007-458.pdf>
- Chen, T. H. (2011). *Strategisch en manipulatief inschrijven bij aanbestedingen*. Opgehaald van CHEN Aanbestedingsadvies: <http://www.chenadvies.nl/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Strategisch-en-manipulatief-inschrijven-bij-aanbestedingen-TA-2011-325.pdf>
- Chen, T. H. (2014, mei). *Hoe pas je EMVI toe?* Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreikingemvi2014.pdf>
- Corporate informatie*. (2015). Opgehaald van CBS: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/organisatie/corporate-informatie/default.htm>
- Deltalloyd. (2015). *Brancherapport Zakelijke Dienstverlening*. Amsterdam. Opgehaald van Delta Lloyd: <http://www.deltalloyd.nl/zakelijk/eigen-bedrijf/branche-informatie/advies-pr.jsp>
- EZ, M. v. (2015). *Aanbestedingsrechtspraak in Nederland 2012 en 2014*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Geschiedenis*. (2015). Opgehaald van CBS: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/organisatie/geschiedenis/2009-1892-1899-ccs.htm>
- Gielen, F. (2015, februari 12). Workshop beoordelingsmethodieken.
- Gradus, R. (2013, september 23). *Trends, uitdagingen en de toekomst van de publieke sector*. Opgehaald van Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid: <http://blog.sbo.nl/finance-control/uitdagingen-de-publieke-sector/>
- Handleiding EMVI*. (2014, maart 10). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/rwshandleidingemvi2014.pdf>
- Handleiding marktconsultaties*. (2011, september). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreikingmarktconsultatie.pdf>

- Hardeman, S. (2015). *Succesvolle EMVI-aanbestedingen*. EIB.
- Jacobs, P. (2009). *Kans of Crime?* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Lohmann, W., & Telgen, J. (2015, maart 5). *Gunningsmethode voorspelt klachtenpatroon*. Opgehaald van Cobouw: <http://www.cobouw.nl/artikel/1143661-gunningsmethode-voorspelt-klachtenpatroon>
- Opstellen (sub)gunningscriteria*. (2016). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht/opstellen-subgunningscriteria>
- Pianoo. (2015, Oktober). *Aanbesteden in Nederland 2015*. Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/factsheetaanbestedeninnederlandoktober2015.pdf>
- Publieke sector*. (2016). Opgehaald van NBA: <https://www.nba.nl/Vaktechniek/Vaktechnische-themas/Publieke-Sector1/>
- Reijniers, J., & van de Meent, G.-W. (2010). *Aanbestedend inkopen: succes verzekerd*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Siderius, J., Stilger, S., & van Raaij, E. (2015). *A comparative study of formulas for choosing the economically most advantageous tender*. Opgehaald van Negometrix: <https://negometrix.com/docs/instructions-buyer-formulasnl/a-study-of-formulas-for-choosing-the-economically-most-advantageous-tender>
- Sinnige, J. (2014, mei 7). *Aanbesteding met relatieve beoordelingssystematiek*. Opgehaald van Rechtblog: <http://www.rechtblog.nl/2014/aanbesteding-met-relatieve-beoordelingssystematiek/>
- Telgen, J., & Manunza, E. (2014, augustus 28). *EMVI ontbeert goede gunningsmethode*. Opgehaald van PPCR: <http://doc.utwente.nl/92904/1/Emvi%20ontbeert%20goede.pdf>
- ToornendPartners. (2016). *Aanbestedingswet*. Opgehaald van Nieuwe aanbestedingswet: <http://www.nieuweaanbestedingswet.nl/herziene-aanbestedingswet-wijzigingen/>
- van der Es, W. (2015). *Europees Aanbesteden, Beoordeling, Gunning en Contract*. Den Haag.
- Voorbereiden inkoopopdracht*. (2016). Opgehaald van Pianoo: <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopopdracht>

Bijlagen

Te vinden in de aparte bijlagenbundel