



BESTE PRIJS-KWALITEIT VERHOUDING:

DEEL 2 - EEN VERDIEPINGSVERSIE



INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
Twee publicaties over dit onderwerp	4
Verdieping kwalitatieve gunningscriteria	6
Participatieve gunningscriteria	6
<i>Beoordelen van participatieve gunningscriteria</i>	7
<i>Overweeg een tenderkostenvergoeding voor participatieve gunningscriteria</i>	9
<i>Overweeg verificatie als alternatief voor participatieve gunningscriteria</i>	9
Minimale kwaliteit: minimale scores op kwaliteit	9
Een alternatief: toetsingscriteria	12
Verdieping prijscriteria	14
Verdieping op relatief beoordelen	14
<i>Verslechtering van de prijs-kwaliteit ratio</i>	14
<i>Rank reversal</i>	15
<i>Ook niet elke absolute methode is een goed idee</i>	16
Total cost of ownership en laagste kosten (life cycle costs)	17
<i>Total cost of ownership</i>	17
<i>Laagste kosten (LCC)</i>	18
Op kwalitatieve wijze een prijscriterium vaststellen	20
<i>Twee-fasen contract</i>	20
Het prijscriterium en wortel- of kwadratische formules	22

Verdieping gunningsmethodes	25
De keuze van de gunningsmethode	25
De verschillende gunningsmethoden	26
<i>Gewogen factor methode</i>	26
<i>Gunnen op Waarde</i>	26
<i>Value for Money (VfM)</i>	29
<i>Adapted Value for Money (aVfM)</i>	29
<i>Budgetmethode</i>	31
<i>Laagst acceptabele bod</i>	31
<i>Superformule</i>	33
Bepaal het belang van gunningscriteria met behulp van AHP	34
Simuleer mogelijke effecten: het belang van gevoeligheidsanalyses	35
Overige situaties	38
Raamovereenkomsten	38
Concurrentiegerichte dialoog	39
Percelen	40
Varianten	42
Bijlage I	44
Bijlage II	45



INLEIDING

Inkoopbehoefes van aanbestedende diensten worden steeds complexer, zoals je ook kunt lezen in deel 1 van de handreiking BPKV. Er zijn grote ambities op het gebied van innovatie, duurzaamheid, sociale aspecten, waaronder diversiteit en inclusie. De gevolgen hiervan zijn merkbaar in de aanbestedingspraktijk. Het beoordelen van de prijs, kwaliteit en impact (gezamenlijk de maatschappelijke waarde) van inschrijvingen wordt er niet eenvoudiger op. In deel 1 van de handreiking BPKV wordt aan de hand van een stappenplan beschreven op welke wijze een aanbestedende dienst de Beste Prijs en Kwaliteit Verhouding (BPKV) kan toepassen en zo kan komen tot een inschrijver die het beste voorziet in de behoefte die de meeste maatschappelijke waarde levert.

Twee publicaties over dit onderwerp

Hoewel de inhoud van deel 1 breed toepasbaar is, wil dat niet zeggen dat in sommige situaties BPKV ook op een andere manier ingevuld kan worden.

Net als de diversiteit aan oplossingen die in de markt te vinden zijn, is er ook een verscheidenheid aan mogelijkheden voor het toepassen van BPKV.

In dit 2e deel behandelen we een groot aantal onderwerpen en beschrijven we alternatieve methoden. Zo komen de verschillende gunningsmethoden aan bod, te gebruiken als alternatief voor de Gewogen Factor methode. Ook worden in deze handreiking overige situaties beschreven, zoals raamovereenkomsten en het gebruik van percelen. Dit maakt deel 2 geschikt voor inkoopadviseurs die hun vaardigheden verder willen ontwikkelen en perfectioneren, te gebruiken bij complexe en omvangrijke aanbestedingen.

Net als in deel 1 van de handreiking BPKV geldt voor deel 2 ook dat de adviezen zijn gebaseerd op praktische ervaringen met diverse aanbestedingen en de laatste inzichten uit jurisprudentie. De 2 delen kunnen als één geheel beschouwd worden. Waar deel 1 is opgebouwd volgens een stappenplan voor het toepassen van BPKV tijdens (de voorbereiding van) een aanbesteding, zijn de onderwerpen in deel 2 niet gebonden aan een volgorde. In plaats daarvan zijn een aantal onderwerpen uit deel 1 verder uitgewerkt in deel 2. Verder komen ook een aantal nieuwe onderwerpen aan bod. Deel 2 kan het beste beschouwd worden als naslagwerk en geraadpleegd worden als je meer wil weten over specifieke onderwerpen. Op die manier is het mogelijk om de toepassing van BPKV te perfectioneren.

Voor beide delen van de handreiking geldt dat er continu nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie en de praktijk zijn. Inkopers en ondernemers zullen ongetwijfeld met nieuwe, creatieve ideeën komen en daarom is het van belang om deze, indien relevant, in te passen binnen de bestaande kaders.

Naast inkoop technische adviezen wordt ook aandacht besteed aan de aanbestedingsrechtelijke aspecten. Het gaat hierbij veelal om strikte regels, die je in acht moet nemen om niet het risico te lopen dat de rechter de procedure als onrechtmatig bestempeld en je een aanbesteding opnieuw moet starten.

Leeswijzer en scope handreiking

Ook voor deel 2 geldt dat deze handreiking is geschreven voor Europese aanbestedingen, waarop delen 1 en 2 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing zijn. Voor nationale aanbestedingen, aanbestedingen in de speciale sectoren en (in de toekomst) aanbestedingen van concessies gelden deels afwijkende regels, die in deze handreiking buiten beschouwing worden gelaten.

Dat neemt niet weg dat je relevante adviezen uit deze handreiking kunt gebruiken.

Tot slot nog enkel opmerkingen. Voor de eenvoud wordt de term "gunningscriterium" soms gebruikt, waar strikt genomen "subgunningscriterium" gebruikt zou moeten worden. Er zijn immers maar 3 gunningscriteria: BPKV, laagste kosten of laagste prijs. Waar er geen verwarring mogelijk is wordt de term "criterium" gebruikt in plaats van subgunningscriterium.





VERDIEPING KWALITATIEVE GUNNINGSCRITERIA

In deel 1 van de handreiking is te lezen over de scoremethode van gunningscriteria en is toegelicht hoe een beoordelingskader er uit kan zien. Ook komt aan bod op welke wijze je de scores vast kunt stellen. In dit hoofdstuk verdiepen we deze onderwerpen en worden de participatieve gunningscriteria behandeld. Daarnaast wordt toegelicht hoe je een minimumniveau aan kwaliteit kunt borgen.

Participatieve gunningscriteria

Hoewel bij kwantitatieve en kwalitatieve gunningscriteria de focus ligt op een schriftelijke uitwerking, leert de ervaring dat soms andersoortige gunningscriteria gewenst zijn. Voor de criteria waarbij het schriftelijke aspect niet wordt beoordeeld kun je participatieve gunningscriteria overwegen/hanteren.

Participatieve gunningscriteria zijn geschikt wanneer bepaalde aspecten moeilijker te beoordelen zijn door middel van een schriftelijke beoordeling. Denk daarbij aan het beoordelen van comfort, smaak of gebruikersvriendelijkheid. Een bijkomend positief effect van een participatief gunningscriterium in de aanbesteding opnemen kan zijn dat het draagvlak in de eigen organisatie wordt vergroot. Immers, beoordelaars krijgen de gelegenheid om een product te ervaren en een aspect daarvan mee te laten wegen in het eindoordeel.

Er zijn verschillende soorten participatieve gunningscriteria:

- interviews
- presentaties

- samenwerkingsassessment
- gebruikerstesten
- demonstraties
- proefopstellingen

Interviews, presentaties en samenwerkingsassessments

Bij sommige aanbestedingen is een interview of een presentatie wenselijk. Je beoordeelt dan niet enkel het schriftelijke deel, maar je neemt ook andere componenten mee in de gunningsbeslissing. Zowel een interview als een presentatie is in sommige gevallen toegestaan, maar er zijn aandachtspunten¹. Een interview is toegestaan als de competenties van het in te zetten personeel van de opdrachtnemer doorslaggevend voor het prestatieniveau van de opdracht. Denk bijvoorbeeld aan de inhuur van een projectleider voor een belangrijk en complex project. Een interview of presentatie is hoogstwaarschijnlijk minder geschikt wanneer je van plan bent om willekeurig betrokken medewerkers van potentiële opdrachtnemers uit te nodigen. In een interview kun je (net als bij een sollicitatie) toetsen of de potentiële projectleider beschikt over de benodigde kennis, ervaring en/of vaardigheden. Deze aspecten verwerk je dan in een gunningscriterium en tijdens het interview beoordeel je de competenties. De uitdaging is in dat geval om enkel datgene te beoordelen wat relevant is voor de opdracht en is opgeschreven als gunningscriterium. Bedenk je dat inschrijvers zich grondig voorbereiden op een interview en dat de inschrijving dus om een extra tijdsinvestering vraagt.

¹ Op de [website](#) van PIANOo zijn enkele praktische tips te vinden voor de uitvoering van een presentatie of interview.

Bij een presentatie kun je overwegen om in de aanbestedingsdocumenten op te nemen dat een sleutelfunctionaris de presentatie geeft, bijvoorbeeld wanneer het ingewikkelde materie betreft. Verder leert de ervaring dat een presentatie vaak ingezet wordt als extra toelichting naast de uitwerking van een gunningscriterium, terwijl een interview vaak als een losstaand criterium wordt gehanteerd.

Voor complexe projecten waar opdrachtgever en opdrachtnemer nauw moeten samenwerken, wordt soms een samenwerkingsassessment als gunningscriterium gehanteerd. Een assessment richt zich op van tevoren expliciet gemaakte competenties die noodzakelijk zijn voor een succesvolle samenwerking. Een assessment is in dat geval een goed middel om gedrag van projectteams te observeren. Vaak helpt de inzet van een onafhankelijke begeleider met kennis van samenwerking om dit proces in goede banen te leiden en de gestelde criteria objectiever te beoordelen.

Om het gelijke speelveld te borgen is het raadzaam om alle inschrijvers uit te nodigen voor een interview, presentatie of samenwerkingsassessment.

Gebruikerstesten, demonstraties en proefopstellingen

Gebruikerstesten, demonstraties of proefopstellingen hebben als kenmerk dat beoordelaars de 'look-and-feel' van een product of dienst (denk aan software) kunnen ervaren. Ondanks dat er kleine verschillen kunnen zijn in wat men onder deze termen verstaat, is de overeenkomst dat beoordelaars een eigenschap, aspect of de functionaliteit van een product of dienst beoordelen. Het is dan ook van belang dat in de aanbestedingsdocumenten specifiek beschreven staat wat er beoordeeld gaat worden. Als bij bedrijfskleding bijvoorbeeld enkel het draagcomfort beoordeeld wordt, dan dienen de beoordelaars geen oordeel te vormen over de gebruikte kleuren.

Wanneer je een demonstratie, gebruikerstest of proefopstelling overweegt, zul je je altijd moeten afvragen of het past bij de behoefte die je in de markt zet. Ook zullen beoordelaars in staat moeten zijn om een objectief oordeel te vormen in relatief weinig tijd. Stel je voor dat je een IT-systeem wilt aanschaffen en dat dit systeem moet beschikken over een groot aantal functionaliteiten. Zijn beoordelaars dan in staat om in de beperkte tijd van een gebruikerstest of demonstratie een IT-systeem op waarde te schatten? De kans bestaat dat beoordelaars in de korte tijd die zij hebben vooral in staat zijn om de interface van de software (vind ik de gewenste knop op een logische plek) te beoordelen. Het beoordelen van de wijze waarop het systeem als geheel in elkaar steekt kan dan lastiger zijn (doet die knop wat ik verwacht had). Om dit laatste aspect criteria te kunnen beoordelen, zou een training of uitgebreide instructie nodig kunnen zijn.

Beoordelen van participatieve gunningscriteria

Volgens een uitspraak van het Europese Hof van Justitie² dien je de voorwaarden en de manier van gunnen op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze te vermelden in de aanbestedingsdocumenten. Ook wanneer participatieve gunningscriteria onderdeel zijn van de aanbesteding, moet je hier invulling aan geven. In een uitspraak van een nationale rechter³ staat beschreven dat je bij het beoordelen van een interview rekening moet houden met enkele uitgangspunten:

- het is voor inschrijvers duidelijk wat er van hen wordt verwacht;
- de interviews worden beoordeeld aan de hand van een zo objectief mogelijke aanpak;
- en de gunningsbeslissing is zodanig gemotiveerd dat het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen.

² HvJ EU, 29 april 2004, C-496/99 (Suchi di Frutta).

³ Gerechtshof Den Haag, 17 maart 2015, C/10/461087.

Het is aannemelijk dat je deze uitgangspunten ook uitwerkt voor andere typen participatieve gunningscriteria. Dit betekent dat je in de aanbestedingsdocumenten opneemt wat inschrijvers moeten indienen als onderdeel van hun inschrijving en op welke wijze je de inschrijving gaat beoordelen. Zo kun je bij presentaties opnemen dat inschrijvers de PowerPoint-sheets toevoegen bij hun inschrijving. Bij een interview kun je overwegen om in de aanbestedingsdocumenten op te nemen over welke onderwerpen de inschrijver vragen kan verwachten. Ook voor goederen die beoordeeld worden (denk aan kledingstukken) kun je opnemen waar en op welke wijze de inschrijvers die moeten aanleveren. Naast een inhoudelijke beschrijving van de eisen die je stelt aan de producten en/of diensten, moet je ook de praktische zaken beschrijven. Moet de demo-omgeving van een IT-systeem enkel benaderbaar zijn via de laptop of ook via een mobiele telefoon? En welke maten wil je hebben als het gaat om bedrijfskleding? Wil je foto's ontvangen van een goedkoop, midden en/of duur boekje gedroogde of biologische bloemen? En is het mogelijk om voedsel ter plekke te bereiden of verwacht je van inschrijvers dat alles kant-en-klaar wordt meegenomen naar de locatie van de aanbestedende dienst?

Ook dien je in de aanbestedingsdocumenten te beschrijven hoe je het criterium gaat beoordelen. Een belangrijke vraag daarbij is wie de beoordeling gaat uitvoeren. Over het algemeen kun je stellen dat als je een groot beoordelings-team hebt, de uitkomsten van de beoordeling betrouwbaarder zullen zijn. Immers, als een groep van 500 personen een smaaktest heeft gedaan, dan zal het resultaat eerder te reproduceren zijn dan bij een groep van 5 mensen. Met een grote, representatieve groep kun je, ondanks de subjectiviteit ('wat is lekkere koffie?' en 'zijn inschrijvers wel echt onderscheidend wat smaak betreft?'), het resultaat beter objectiveren. Daarbij moet je rekening houden met het beoordelingskader, want met een grote groep en een ruim opgezette scoreschaal (bijvoorbeeld van 1-10) bestaat de kans dat er een normale verdeling optreedt en de gemiddelde scores van de inschrijvers rond hetzelfde cijfer uitkomen.

Gevolg is dat het gunningscriterium minder impact op de eindscore kan hebben dan initieel beoogd was.

Het nadeel van een groot beoordelingsteam is dat er meer georganiseerd moet worden. Meer middelen zijn nodig en de beoordeling vergt meer tijd en kosten, zowel voor inschrijvers als voor de aanbestedende dienst. Hier zul je dus een balans in moeten vinden.

Naast de omvang van het beoordelingsteam, is de samenstelling van het beoordelingsteam van belang. Bij de samenstelling kun je kijken wie er gebruik gaat maken van de af te nemen diensten of producten. Bij smaaktesten voor koffie en thee zullen alle koffie- en theedrinkers die werken voor de aanbestedende dienst in aanmerking komen om te beoordelen. Bij bedrijfskleding is de populatie mogelijk kleiner. Bovendien kunnen er ook verschillende gebruikers zijn, zoals bij IT-systemen soms het geval is. Zo maken docenten en leerlingen misschien gebruik van hetzelfde IT-systeem maar voeren zij andere werkzaamheden uit. Het ligt dan voor de hand om ook verschillende demo-omgevingen te vragen aan inschrijvers en, afhankelijk wat beoordeeld wordt, mogelijk zelfs aparte gunningscriteria.

Het is aan te raden om beoordeling van de participatieve gunningscriteria door een onafhankelijk persoon in goede banen te laten leiden en de beoordeling voor te bereiden. Dit kan bijvoorbeeld de inkoopadviseur zijn. Beoordelaars zullen vooraf geïnstrueerd moeten zijn op welke aspecten zij de inschrijvingen gaan beoordelen. Zeker bij participatieve gunningscriteria bestaat er een groter risico dat beoordelaars niet-relevante aspecten meenemen in de beoordeling en dit zul je moeten voorkomen. Tijdens de beoordeling adviseren we om beoordelingsformulieren te verstrekken aan de beoordelaars. Ook is het raadzaam om de inschrijvers in verschillende volgordes en, indien mogelijk, de producten of diensten blind te laten beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat warme dranken in dezelfde bekertjes geserveerd worden.

Overweeg een tenderkostenvergoeding voor participatieve gunningscriteria

Participatieve gunningscriteria kunnen leiden tot aanzienlijke inschrijfkosten voor inschrijvers. Soms moeten goederen verplaatst worden naar een locatie van de aanbestedende dienst (denk aan meubilair of bedrijfskleding) of moet een online demo-omgeving ingericht worden (denk aan software). Daarbij moet de inschrijver rekening houden met de eisen en wensen van de aanbestedende dienst. Omdat dit alles nog onderdeel uitmaakt van de aanbesteding, staan tegenover de kosten die worden gemaakt voor de beoordeling nog geen inkomsten. Het is daarom redelijk om een tenderkostenvergoeding te overwegen. Een tenderkostenvergoeding proportioneel wanneer inschrijvers een gedeelte van de opdracht moeten uitvoeren om een inschrijving te kunnen indienen⁴.

Overweeg verificatie als alternatief voor participatieve gunningscriteria

Participatieve gunningscriteria zijn arbeidsintensief, zowel voor de inschrijvers als voor de aanbestedende dienst. Een alternatief is om alleen de inschrijving van de winnende inschrijver(s) te verifiëren met een interview, presentatie, et cetera. Op die manier kun je als aanbestedende dienst een beter beeld krijgen van datgene wat is aangeboden. Ook wanneer intern draagvlak belangrijk is maar de kosten voor gebruikerstesten, proefopstellingen of demonstraties te hoog zijn, of weinig onderscheidend vermogen hebben dan kan verificatie een oplossing zijn.

Je kunt met inschrijvers bijvoorbeeld een gesprek organiseren om vragen te stellen of om een demonstratieomgeving klaar te zetten. Zo zou je, voordat je tot gunning overgaat, van de beste inschrijver kunnen verlangen dat deze bepaalde eisen uitwerkt of uitvoert. Het is belangrijk dat je in de aanbestedingsdocumenten al beschrijft wat je van de inschrijver verwacht en binnen welke periode. Ook zul je moeten beschrijven wat de gevolgen zijn wanneer er uit de verificatie blijkt dat de inschrijver (nog) niet voldoet. Zo kun je aangeven dat als blijkt dat de test niet

met goed resultaat wordt doorstaan, je terugvalt op de nummer twee van de aanbesteding (die dezelfde test zal moeten doen).

Het verifiëren van inschrijvers verschilt dan ook ten opzichte van de participatieve gunningscriteria. Tijdens het verifiëren controleer je alleen of een winnende inschrijver voldoet aan de in de aanbesteding gestelde eisen en zich conformeert aan hetgeen deze heeft toegezegd in de inschrijving. Een verificatiegesprek dient dus een ander doel dan een participatief gunningscriterium en is niet bedoeld om de gunningscriteria nogmaals kwalitatief te beoordelen. Dit betekent dus ook dat je de verificatie niet mag gebruiken om nieuwe onderwerpen aan te snijden en de inschrijving op grond daarvan te wijzigen.

Minimale kwaliteit: minimale scores op kwaliteit

Tijdens de voorbereiding van een aanbesteding zet je soms een eis om in een gunningscriterium, bijvoorbeeld wanneer je een inschrijver de gelegenheid geeft om een plan uit te werken en de aanpak toe te lichten voor een specifiek onderwerp. Realiseer je dan wel dat tijdens de beoordeling van een dergelijk plan kan blijken dat de uitwerking van het gunningscriterium tekortschiet. Met een onvoldoende doordacht gunningsmodel kan het dan gebeuren dat, een inschrijver zelfs met een matig of slechte uitwerking nog steeds kans maakt op het verkrijgen van de opdracht. Om dit te ondervangen hanteren sommige aanbestedende diensten een minimum voor de te behalen score(s). Dit wordt ook wel een knock-out (K.O.) criterium genoemd. Scoort een inschrijver lager dan het minimum (bijvoorbeeld lager dan een 'voldoende') voor een specifiek gunningscriterium, dan kun je in de aanbestedingsdocumenten opnemen dat de inschrijving ongeldig wordt verklaard en uitsluiting volgt. Op de volgende pagina wordt een goed voorbeeld van een lineaire scoretabel met gunningscriteria waarbij een ondergrens wordt gehanteerd.

⁴ Zie Gids Proportionaliteit, voorschrift 3.8A.

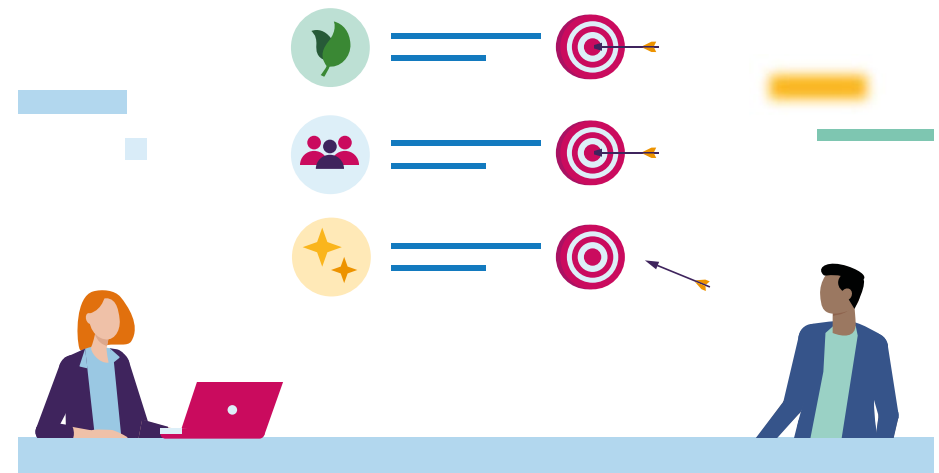
Tabel 1: Goed voorbeeld van een beoordelingstabel met een minimumniveau

VOORBEELD BEOORDELINGSKADER		SCORE VARIANT 1	SCORE VARIANT 2
Heel goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit heel goed aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking heel goed ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 9 of hoger.	100	100
Goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit goed aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking goed ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 8.	66	75
Ruim voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit ruim voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking ruim voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 7.	33	50
Voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 6.	0	25
Onvoldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit onvoldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking onvoldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 5.	K.O.	0
Zwaar onvoldoende	Inschrijver heeft de vraag niet of zwaar onvoldoende uitgewerkt. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 4 of lager.	K.O.	K.O.

Er is ook een lineaire scoretabel waarbij er niet wordt gewerkt met een K.O.-eis, maar met negatieve punten. Je kunt bijvoorbeeld -33 punten geven voor een onvoldoende bij variant 1. Of -25 punten voor een zware onvoldoende bij variant 2.

Welk voorbeeld het beste past bij jouw praktijk, hangt af van de situatie. Als je bijvoorbeeld veel inschrijvingen verwacht kun je een K.O.-eis scherper neerzetten. Ook kun je dat doen voor een heel belangrijk of sterk onderscheidend gunningscriterium. Een inschrijver die daar dan onvoldoende op scoort, kan dit niet meer compenseren met een (zeer) lage prijs.

Wat in de praktijk ook wel gebeurt, is dat de eerstvolgende stap na de K.O.-eis meer punten krijgt dan 0 punten. Dat is weergegeven in de onderstaande tabel.



Tabel 2: Voorbeeld van een K.O.-eis met een lineaire scoretabel waarbij enkele aandachtspunten zijn.

VOORBEELD BEOORDELINGSKADER		SCORE
Uitstekend	De uitwerking van de onderwerpen sluit uitstekend aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking uitstekend ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 10.	100%
Heel goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit uitstekend aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking uitstekend ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 9.	90%
Goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit goed aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking goed ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 8.	80%
Ruim voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit ruim voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking ruim voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 7.	70%
Voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 6.	60%
Onvoldoende	Inschrijver heeft de vraag niet of onvoldoende uitgewerkt. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 5 of lager.	K.O.

Het gebruik van de bovenstaande scoretabel (tabel 2) is niet verboden, maar kent wel enkele aandachtspunten. Bij deze scoretabel kan de oorspronkelijke weging van prijs en kwaliteit anders kan uitpakken dan initieel beoogd.

Indien je een prijs / kwaliteit ratio van 40 / 60 laat meewegen, dan betekent dit dat de inschrijver maximaal 40 punten voor prijs en 60 punten voor kwaliteit kan krijgen. Als de inschrijver voor kwaliteit een uitstekend scoort dan levert dit $100\% \times 60$ punten = 60 punten op. Een voldoende resulteert in $60\% \times 60$ punten = 36 punten. Vervolgens is het mogelijk om alle inschrijvers met een score onder een voldoende (36 punten) voor kwaliteit uit te sluiten. Hierdoor vindt de concurrentie op kwaliteit dus enkel nog plaats tussen inschrijvers die tussen de 36 en 60 punten scoren voor kwaliteit. Inschrijvers concurreren voor kwaliteit dan met maximaal $60 - 36 = 24$ punten verschil. Daarbij wordt in de praktijk de volledige bandbreedte qua puntentelling geregeld niet volledig benut. Bijvoorbeeld omdat geen van de inschrijvers een uitstekend haalt of geen van de inschrijvers een voldoende.

Voor prijs is er geen K.O.-criterium en kan in principe de volledige bandbreedte worden benut door inschrijvers. De maximale score is $100\% \times 40$ punten = 40 punten en de minimale score is 0 punten. De volledige bandbreedte is dus $40 - 0 = 40$ punten. Net als voor kwaliteit geldt dat de volledige bandbreedte niet altijd volledig wordt benut. Bijvoorbeeld omdat geen van de inschrijvers de minimale en maximale prijs aanbieden.

Als we aannemen dat beide bandbreedtes evenveel worden benut, dan is de 'echte' verhouding prijs / kwaliteit voor bovenstaand voorbeeld 40 / 24. Prijs weegt in dat geval bijna 2x zoveel als kwaliteit, terwijl beoogd was dat kwaliteit een stuk zwaarder zou wegen dan kwaliteit. Door vooraf te simuleren kun je dit soort effecten doorgronden. Simuleer je niet, dan loop je het risico dat je gunningsmethodiek anders uitpakt dan beoogd. In uiterste gevallen kan dit zelfs tot gevolg hebben dat je uiteindelijk gunt op laagste prijs. In plaats daarvan kun je gebruik te maken van één van de eerder genoemde voorbeelden (of varianten daarop).

Een alternatief: toetsingscriteria

Wanneer je 'eist' dat een inschrijver een minimale score voor een gunningscriterium moet behalen, dan heeft dit als voordeel dat je hierdoor concurrentie bevordert op dat gunningscriterium. Inschrijvers zijn vrij om het minimale kwaliteitsniveau aan te bieden of bijvoorbeeld te streven naar een excellent aanbod en dus een hoge score. Uiteraard hebben beide keuzes gevolgen voor de kosten en zijn hogere kosten niet altijd gewenst. Soms is het minimale kwaliteitsniveau goed genoeg en hoeven inschrijvers niet boven dat niveau aan te bieden (en voorkom je een potentiële stijging in de prijs als gevolg van een onnodig hoge kwaliteit).

Als je een uitgebreide toelichting wenst maar geen concurrentie wil op een specifiek onderwerp, dan heb je nog een andere mogelijkheid. Je kan het onderwerp nog steeds beschouwen als een eis in plaats van een gunningscriterium. Dit heet een toetsingscriterium. Aan inschrijvers kun je vragen om een toelichting te geven op de invulling van (een) eis(en) en voorwaarden. Toetsingscriteria hanteer je wanneer een onderdeel van een opdracht zo belangrijk is dat dit niet mag mislukken, maar waarbij heel veel meer dan de 'lat halen' geen extra waarde heeft voor de aanbestedende dienst of wanneer dit niet onderscheidend is. Een toelichting van een inschrijver op dit onderdeel kan dan inzicht bieden. Het werkt dan hetzelfde als wanneer je eis(en) verifieert. Het verschil is dat je nu aan alle inschrijvers vraagt om een toelichting te geven op een bepaalde eis, in plaats van dat je dit alleen aan de winnende inschrijver vraagt. Omdat inschrijvers beseffen dat een toetsingscriterium halen heel belangrijk is (anders liggen ze uit de aanbesteding), is er een prikkel om een plan in te dienen dat met 'zekerheid' goed genoeg is.

Uitwerken en beoordelen van toetsingscriteria

Net als bij kwalitatieve gunningscriteria beschrijf je de doelstelling in een beschrijvend document. Inschrijvers werken vervolgens uit hoe zij deze doelstelling denken te bereiken. Daarbij kunnen zij in gaan op specifieke onderdelen. Je kunt bijvoorbeeld om een implementatieplan vragen, waarbij de uitwerking gaat over de wijze waarop de inschrijver een succesvolle implementatie voor een bepaalde datum kan realiseren. Daarbij kun je, net als bij gunningscriteria, vragen of inschrijvers in gaan op de middelen, activiteiten en resultaten en dit te onderbouwen met bewijs (zie ook deel 1, stap 6). Bij de beoordeling van toetsingscriteria bekijk je of de inschrijver voldoet aan het gevraagde. Je kijkt dan bijvoorbeeld naar de volledigheid en de onderbouwing van de uitwerking.

Hieronder zie je een voorbeeld van het beoordelingskader van een toetsingscriterium.

Tabel 3: Voorbeeld van een beoordelingskader voor een toetsingscriterium

Toetsing implementatieplan

Als aanbestedende dienst wil je het vertrouwen hebben dat de inschrijver zonder problemen met de uitvoering van de opdracht kan starten. Het implementatieplan vormt hiervoor de basis. Het plan wordt als voldoende beoordeeld als het voldoet aan alle onderstaande criteria:

- **Eisen:** Het implementatieplan voldoet aan de in het bestek (eventueel gewijzigd en/of aangevuld door middel van de nota's van inlichtingen) gestelde eisen;
- **Probleemloze start:** de inschrijver heeft naar het oordeel van het beoordelingssteam aannemelijk gemaakt dat de opdracht op het moment van aanvang overeenkomstig alle daaraan gestelde eisen in uitvoering zal zijn. Het implementatieplan van de inschrijver bevat

volgens het beoordelingsteam voldoende waarborging voor een probleemloze start van de opdracht;

- **Onderbouwing:** Alle in het bestek voorgeschreven onderdelen uit het implementatieplan (bijvoorbeeld 'communicatie' en 'risicomanagement') worden behandeld en onderbouwd met behulp van de gevraagde (bewijs)stukken.

Het gaat hierbij om een kwalitatieve beoordeling (voldoende of onvoldoende), in de vorm van een "expert opinion". De aanbestedende dienst stelt hier een beoordelingsteam voor samen (zie het bestek voor een nadere toelichting over de wijze van beoordeling.) Het beoordelingsteam kan bij de toetsing advies inwinnen van (een) (externe) deskundige(n).

Het eindoordeel bij toetsingscriteria is anders dan bij kwalitatieve gunningscriteria. Bij toetsingscriteria kan het oordeel enkel 'voldoende' of 'onvoldoende' zijn. Bij onvoldoende volgt dezelfde sanctie als wanneer niet voldaan wordt aan een eis en dus beoordeel je de inschrijving als onregelmatig. De inschrijving wordt terzijde gelegd. Om tot dit oordeel te komen, zou je advies kunnen inwinnen van (onafhankelijke) deskundigen. Dit dien je dan van te voren vast te leggen in de aanbestedingsdocumenten.





VERDIEPING PRIJSCRITERIA

In dit hoofdstuk verdiepen we ons in het prijscriterium. Allereerst lees je over de kanttekeningen bij relatieve beoordelingsmethoden voor het criterium prijs. Daarna volgen de overeenkomsten en verschillen tussen total cost of ownership en laagste kosten. Vervolgens worden de mogelijkheden beschreven voor het geval dat het lastig is om een inschatting te maken van de prijs. Tot slot volgt uitleg over het gebruik van wortel- en kwadratische formules, te gebruiken bij het beoordelen van de prijs.

Verdieping op relatief beoordelen

In deze handreiking worden absolute gunningsmethoden beschreven. Dat neemt niet weg dat sommige aanbestedende diensten nog steeds relatieve formules hanteren om de prijs te beoordelen. Doorgaans omdat het 'makkelijke' methodes zijn; er is weinig kennis van het prijsniveau in een markt benodigd en/ of de nadelen van deze methode(n) worden als minder zwaar beschouwd dan de voordelen. In deel 1 van deze handreiking zijn, in stap 6, een aantal argumenten opgesomd waarom relatief beoordelen wordt afgeraden. In deze paragraaf staan we stil bij 2 argumenten: verslechtering van de prijs-kwaliteit ratio en rank reversal (ook wel 'rangordeparadox' genoemd).

Verslechtering van de prijs-kwaliteit ratio

Relatieve gunningsmethoden kunnen de prijs-kwaliteit ratio verslechteren. Een voorbeeld van een relatieve formule is als volgt: $score = 50 \times \text{Laagste prijs} / \text{Inschrijfprijs}$. In dit voorbeeld is de laagste prijs €100,-. De inschrijver met de laagst aangeboden prijs krijgt 50 punten. Een inschrijver met een prijs die 2 keer zo hoog is krijgt nog steeds 25 punten. Inschrijvers die nog duurder zijn,

zullen in verhouding nog steeds punten ontvangen. Een andere, veel gebruikte relatieve formule is: $score = 50 \times (2 - \text{Inschrijfprijs} / \text{Laagste prijs})$. In dit geval is de uitkomst 0 wanneer de inschrijfprijs meer dan 2 keer zo groot is als de laagste prijs. Het verschil tussen beide formules wordt duidelijk uit de bijbehorende grafieken. Zie onderstaand figuur.

Figuur 1: Scorelijnen van voorbeelden van relatieve formules



Als je naar figuur 1 kijkt, dan kun je zien dat het onderscheidend vermogen voor Prijs met de onderstaande formule

$$\text{Score} = 50 \times \text{Laagste prijs} / \text{Inschrijfprijs}$$

kleiner is dan met de onderstaande formule:

$$\text{Score} = 50 \times (2 - \text{Inschrijfprijs} / \text{Laagste prijs})$$

Bij de eerste formule kan een goedkope inschrijver zich minder goed onderscheiden op het prijs criterium ten opzichte van een duurdere inschrijver. De duurdere inschrijving kan immers nog 25 punten van de 50 scoren met de eerste formule. Sterker nog, als je de eerste formule verder doortrekt dan kan een heel dure inschrijving nog steeds punten verdienen. Dit kan tijdens een aanbesteding een ongewenst scenario zijn. Een ander nadeel van de eerste formule is dat als de inschrijvingen weinig onderscheidend zijn, er een prikkel om zo goedkoop mogelijk aan te bieden. Omdat de scoregrafiek 'hol' is, krijgt een inschrijving in verhouding steeds meer punten voor elke euro minder.

De tweede formule heeft deze nadelen niet. Bij deze formule is het de vraag of de bandbreedte niet altijd op maat moet zijn. In het bovenstaande voorbeeld scoort een inschrijving met een 2x zo hoge prijs 0 punten, maar de waarde '2' kun je ook aanpassen naar bijvoorbeeld 1,5. Maar ook dit kan tot onwenselijke situaties leiden. Je moet namelijk bepalen wat er gebeurt als een inschrijver meer dan 1,5 of 2 keer zo duur is. Rekenkundig geeft dat een negatieve score. Soms geeft een aanbestedende dienst een inschrijver in dat geval 0 punten. Echter, daarmee loop je het risico dat inschrijvers die 3 of 4 keer zo duur zijn ook

0 punten krijgen en dat wil je niet. Verder is ook deze methode relatief en dat heeft nog steeds enkele andere nadelen, zoals in deel 1 van de handreiking in het algemeen wordt beschreven en meer specifiek in de volgende paragraaf van deze handreiking wordt toegelicht.

Rank reversal

Een ander risico van een relatieve beoordeling is 'rank reversal' (oftewel 'rangordeparadox'). Dit kan optreden wanneer een inschrijver later in het aanbestedingsproces wegvalt, bijvoorbeeld omdat bij de verificatie van de inschrijver iets naar boven komt. Rank reversal kan ook optreden als een inschrijver fictief wordt toegevoegd. Uiteraard kan dat niet bij een aanbestedingsprocedure, maar het geeft wel te denken als een aanbesteding tot een andere winnaar hebben geleid als er ook een extra, fictieve inschrijver mee had gedaan. Hieronder wordt alleen in gegaan op inschrijvers die wegvallen, maar dezelfde lijn van redeneren geldt ook voor het toevoegen van inschrijvers.

Stel dat de volgende relatieve formule wordt gebruikt: $\text{Score} = 50 \times \text{Laagste prijs} / \text{Inschrijfprijs}$. Dan kan dit resulteren in de onderstaande uitkomst.

Tabel 4: Voorbeeld van een aanbesteding met een relatieve prijsformule

INSCHRIJVING	INSCHRIJFPRIJS	SCORE VOOR PRIJS	PUNTEN VOOR KWALITEIT	TOTAAL AANTAL PUNTEN	RANKING
A	€40	50	14	64	3
B	€80	25	40	65	2
C	€100	20	46	66	1

In tabel 4 zien we dat inschrijver A (derde plek in de ranking) de laagste prijs aanbiedt. Volgens deze tabel is inschrijver C de winnaar. Wanneer de inschrijving van A echter niet wordt meegeteld (tabel 5), bijvoorbeeld omdat later blijkt dat deze ongeldig is, dan wijzigt de algehele ranking en is inschrijver B de winnaar. Hieronder staat de uitkomst van deze ranking.

Tabel 5: Voorbeeld van een aanbesteding met een relatieve prijsformule, zonder inschrijver A

INSCHRIJVING	INSCHRIJFPRIJS	SCORE VOOR PRIJS	PUNTEN VOOR KWALITEIT	TOTAAL AANTAL PUNTEN	RANKING
B	€80	50	40	90	1
C	€100	40	46	86	2

De rangorde tussen B en C is afhankelijk van de geldigheid van inschrijving A, terwijl die inschrijving in feite geen rol zou mogen spelen omdat dit nooit de winnende inschrijving kan zijn.

Doordat (bijvoorbeeld) de laagste prijs een rol speelt bij de berekening van de scores, is het mogelijk dat een inschrijver de uitkomst van de aanbesteding kan manipuleren, en wel op 2 manieren:

1. Een inschrijver die een hoge prijs vraagt, kan een handlanger vragen om een zeer lage prijs die nog steeds realistisch is (en met een evenredig lage kwaliteit) te bieden om het gewicht van het prijs criterium te verlagen. De andere inschrijvers scoren hierdoor laag op het prijs criterium.
2. Door zelf een zeer lage prijs te bieden, verlaagt de inschrijver de scores van de andere inschrijvers. Op de lange termijn kan dit in een markt leiden tot een race to the bottom. Inschrijvers die verliezen zullen bij volgende aanbestedingen kijken of de prijs niet alsnog iets lager kan, om zo nog iets meer punten te

verdiene. In markten waar de overheid een grote opdrachtgever is (denk aan de grond-, weg- en waterbouw of het openbaar vervoer) of in markten waar grote investeringen plaats moeten vinden, kan dit op de lange termijn bijdragen aan een ongezone markt.

Van de relatieve methodes zijn veel vormen denkbaar. Je hoeft niet altijd het aantal punten te berekenen op basis van de laagste prijs. Het aantal punten kun je ook berekenen op basis van de afwijking van de gemiddelde inschrijfprijs of de mediaan. Ook deze vormen raden wij af omdat de score nog steeds afhankelijk is van de prijs van andere inschrijvingen.

Ook niet elke absolute methode is een goed idee

Naast relatieve scoremethodes zijn er ook voorbeelden van absolute methodes die je beter kunt vermijden. Denk bijvoorbeeld aan methodieken waar prijzen worden opgedeeld in bandbreedtes en waar per bandbreedte een aantal punten te verdienen is. Zoals bijvoorbeeld: 10 punten voor prijzen tussen de €80 en €100; 9 punten voor prijzen tussen de €100 en €140 et cetera. Een dergelijke methode raden we af, want hetzelfde aantal punten wordt toebedeeld aan prijzen die wel degelijk van elkaar verschillen. Dat is niet alleen onnodig complex, maar ook oneerlijk voor inschrijvers die idealiter ergens in het midden van een staffel willen aanbieden. Zij worden 'gedwongen' om hun inschrijving aan te passen door goedkoper (met lagere kwaliteit) of duurder (met lagere winkans en/of hogere kwaliteit) aan te bieden. Daardoor leveren dergelijke staffels ook geen optimaal aanbod op voor jou als inkoper.

Ook rangordesystemen worden afgeraden. Een groot nadeel van rangordesystemen is dat zij geen economische vergelijking maken. Neem bijvoorbeeld de rangorde op een prijs criterium met de volgende prijzen: €1000, €1001 en €5000. De rangorde is 1, 2 en 3 terwijl het verschil tussen nr. 1 en nr. 2 verwaarloosbaar is in vergelijking met nr. 3.

Total cost of ownership en laagste kosten (life cycle costs)

In deel 1 van de handreiking zijn de 3 gunningscriteria genoemd. Daarin worden de overwegingen verder uitgelegd om te kiezen voor BPKV, de laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit of laagste prijs. Twee termen die regelmatig genoemd worden in relatie tot laagste kosten of BPKV zijn levenscycluskosten, ook wel life cycle costs (LCC⁵) genoemd, en total cost of ownership (TCO). Beide methodieken vertonen gelijkenissen, maar zijn wel degelijk verschillend.

Total cost of ownership

De overeenkomst tussen beide methodieken is dat je deze gebruikt om kosten gerelateerd aan een product, dienst of werk terug te rekenen naar één (netto contante) waarde. Bij TCO ga je uit van de kosten die er zijn tijdens de economische levensduur van een aankoop. Dit zijn de kosten die direct samenhangen met de aanschaf, het gebruik en het afdanken van een aankoop. Denk bijvoorbeeld aan installatie-, onderhoud- en verwijderingskosten. Ook indirecte kosten kunnen onderdeel zijn van een TCO-berekening, zoals opleidingskosten, kosten voor energieverbruik of faalkosten. Een TCO-berekening kan gebruikt worden in een aanbesteding waar gegund wordt op basis van BPKV maar het kan – in ieder geval in theorie – ook gebruikt worden bij een aanbesteding op laagste prijs. Het concept past verder goed bij aanbestedingen met kostenposten die voor de aanbestedende dienst buiten de opdracht vallen (bijvoorbeeld stroomgebruik van hardware)⁶.

In tabel 6 (onderstaand) is een TCO-voorbeeld opgenomen over een aanbesteding voor monitoren, waarbij voor de eenvoud naast prijs alleen rekening wordt gehouden met energiekosten. Aan inschrijvers moet in het beschrijvend document worden aangegeven hoeveel uren de monitoren in totaal aan en uit staan (sluimerstroom). Een model ontwikkeld voor de Europese Commissie gaat uit van de normering van 8,4 uren (35%) 'aan', 15,6 uren (65%) 'uit' en een discontovoet van 1,8%⁷. Deze normeringen worden in de voorbeeldberekening in tabel 6 gebruikt.

De discontovoet is nodig om de 'huidige geldwaarde van toekomstige uitgaven' te berekenen. Immers, over het algemeen ontvang je liever vandaag 1 euro, dan in de toekomst. De €1 die je vandaag ontvangt kun je op de bank zetten en door rente wordt deze meer waard. Omgekeerd: als je €1 moet betalen, dan is het wat waard om dat zo laat mogelijk te doen. Over het algemeen geldt dat hoe later in de toekomst een bedrag moet worden betaald, hoe gunstiger dit is.

Het bepalen van de discontovoet is niet altijd even eenvoudig. Een vrij algemene methode is om de CBS dienstenprijsindex als uitgangspunt te nemen met daarbij opgeteld een klein percentage (bijv. 1%) als risico-opslag⁸. Verder hebben sommige organisaties beleid opgesteld voor het bepalen van de discontovoet⁹. De discontovoet wordt gebruikt voor het berekenen van de Netto Contante Waarde (NCW). Het doel van NCW is inschrijvingen over een aantal jaren beter vergelijkbaar te maken. Eén euro die in de huidige tijd wordt uitgegeven, kost je zoals gezegd immers meer dan dezelfde euro die in de toekomst wordt uitgegeven. De NCW van een bedrag van bijvoorbeeld € 17.511 dat pas over een jaar hoeft te worden betaald, bedraagt € 17.511 / 1,018 = € 17.201.

⁵ Zie ook: [Factsheet: Levenscycluskosten als gunningscriterium | PIANOO - Expertisecentrum Aanbesteden](#).

⁶ Zie ook: Schotanus, F., Dorth, P. van, Onbekend en te complex? Levenscycluskosten meenemen in (Europese) aanbestedingen, Tendernieuwsbrief, April 2020.

⁷ Voor normeringen wordt door de EC veelal verwezen naar andere instanties als bron, zoals Energy Star en ECMA-383 Measuring.

⁸ Er kan ook gekeken worden naar de bevindingen van de Werkgroep Discontovoet van de Rijksoverheid: [Rapport Werkgroep discontovoet 2020 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁹ Bijvoorbeeld Rijkswaterstaat heeft beleid opgesteld als het gaat om het bepalen van de discontovoet: [Welke discontovoet is van toepassing bij welke kosten? | RWSeconomie.nl](#).

Tabel 6: *Vergelijk met TCO-component 'energieverbruik'*

	INSCHRIJVER 1 • 0,028 kWh aan • 0,0003 kWh uit			INSCHRIJVER 2 • 0,022 kWh aan • 0,0003 kWh uit		
	JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3	JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3
Aanschafkosten (1.000 stuks)	€97.000			€100.000		
Energiekosten (€ 0,20 per kWh)	^a €17.511	€17.511	€17.511	€13.832	€13.837	€13.832
Netto Contante Waarde (€ 0,20 per kWh)	^b €114.511	^c €17.201	^d €16.897	€113.832	€13.587	€13.346
Totaal Netto Contante Waarde	^e €148.609			€140.766		

^a $((0,028 \times 8,4 + 0,0003 \times 15,6) \times 365) \times € 0,20 \times 1.000 \text{ stuks} = € 17.511$; het energiegebruik tijdens aan en uit staat onder de woorden "inschrijver 1" en "inschrijver 2"

^b €97.000 + € 17.511

^c $€ 17.511 / (1 + 0,018) = € 17.511 / 1,018$

^d $€ 17.511 / (1 + 0,018)^2 = € 17.511 / 1,018 / 1,018$

^e € 114.511 + € 17.201 + € 16.897

In bovenstaande tabel zal op basis van alleen de aanschafwaarde inschrijver 1 de aanbesteding winnen (zie 'aanschafkosten' in tabel 6). Met het toevoegen van 'energieverbruik' wint inschrijver 2 (zie regel 4 in de tabel) en krijgt de aanbestedende dienst qua totale kosten een goedkopere én duurzamere oplossing.

Laagste kosten (LCC)

Bij LCC kunnen de kostenelementen van een TCO-berekening ook gebruikt worden. Je kunt zowel de directe als de indirecte kosten voor de aanbestedende dienst meenemen in een LCC-berekening. Echter, bij een LCC-berekening worden ook de kosten voor externe effecten meegenomen. Deze kosten komen niet direct voor rekening van de aanbestedende dienst, maar dit zijn maatschappelijke kosten die verband houden met het product, de dienst of het werk gedurende de levenscyclus¹⁰. Denk bijvoorbeeld aan kosten die verband houden met de uitstoot van broeikasgasemissies en kosten van verontreiniging die ontstaan door de winning van de in het product verwerkte grondstoffen.

¹⁰ Zie: Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3.1 en Concordia Bus Finland-arrest, Hof van Justitie EU (C-513/99, 17 september 2002).

Daarnaast kun je ook denken aan kosten die niet samenhangen met het milieu. Denk aan een uitvoeringsorganisatie die een proces voor aangiftes eenvoudiger maakt. Er worden minder fouten gemaakt, wat de hele maatschappij tijd kan schelen. De focus van de kosten ligt dus niet alleen op de aanbestedende dienst maar ook op de kosten voor de maatschappij. Door dergelijke kosten mee te nemen in een aanbesteding worden inschrijvers gestimuleerd om ook oog te hebben voor (negatieve) effecten op de maatschappij en deze waar mogelijk te verminderen. LCC is hierdoor een andere methodiek en valt onder het gunningscriterium 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit'.

Bij het gebruik van laagste kosten is een randvoorwaarde dat je de kosten objectief moet omzetten in een geldwaarde en de benodigde informatie moet toegankelijk zijn voor de betrokken ondernemers. Verder moet de berekening navolgbaar zijn en gebaseerd zijn op objectieve en niet-discriminerende criteria. Het aanleveren van de gevraagde informatie moet voor inschrijvers een redelijke inspanning betreffen.

Aanbestedende diensten mogen beschikbare rekenmethoden gebruiken die zijn opgenomen op de website van de Europese Commissie¹¹. Als een eigen methode wordt ontwikkeld, dan geldt het advies om voor de uniformiteit LCC-rekenmethoden te ontwikkelen samen met leveranciers en/of brancheorganisaties. Voor de duidelijkheid: je kunt geen *kwantitatieve* gunningscriteria gebruiken bij gunning op basis van laagste kosten. Alle gunningscriteria moeten kwantitatief worden omgezet naar een geldwaarde.

Laagste kosten is dus een apart gunningscriterium maar dat neemt niet weg dat je delen van LCC-berekeningen (dus niet een volledige LCC-berekening) ook kunt toepassen bij aanbestedingen op basis van BPKV. Onderstaand wordt

een klassiek LCC-voorbeeld weergegeven uit een aanbesteding voor openbaar vervoer, waarbij voor de eenvoud alleen wordt ingegaan op de uitstoot van CO₂ door traditionele bussen en auto's. CO₂-uitstoot kan worden gemeten door brandstofverbruik te vermenigvuldigen met een emissiefactor¹². Een liter diesel zorgt bijvoorbeeld voor de uitstoot van 3,23 kilogram CO₂ 'well-to-wheel'.

Inschrijvers moeten aangeven hoeveel uitstoot zij jaarlijks genereren met hun voertuigen. Vervoerders kunnen dit uitrekenen met behulp van ervaringscijfers, realistische opgaven van hun materieelleveranciers, et cetera. Dit levert bijvoorbeeld de volgende invulling op door een inschrijver die in 3 jaar tijd het materieelpark gaat verduurzamen.

Tabel 7: Berekening uitstoot tijdens een meerjarige opdracht

VOERTUIGTYPE	TOTAAL UITSTOOT IN KILOGRAM CO ₂	JAAR 1	JAAR 2	JAAR 3
Bustype 1	4.400.000	1.900.000	1.900.000	600.000
Autotype 1	2.600.000	1.500.000	600.000	500.000
Totaal	7.000.000			

Deze inschrijver geeft aan dat deze 7 miljoen kilogram CO₂ gaat uitstoten tijdens de opdracht. Dit getal wordt vervolgens gedeeld door het aantal te rijden kilometers. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat er een prikkel ontstaat om zo min mogelijk kilometers aan te bieden, wat tot minder vervoersaanbod zou leiden.

Stel dat er 14 miljoen kilometers worden gereden, dan geeft dit een gemiddelde uitstoot van 0,5 kilogram per kilometer. Dit gemiddelde wordt vervolgens beoordeeld met een kwantitatief gunningsmodel. Als 0 kilogram uitstoot tot

¹¹ <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>.

¹² <http://www.co2emissiefactoren.nl/lijt-emissiefactoren>.

een 100% score leidt en 1 kilogram uitstoot tot 0% en de scoremethode lineair is, dan levert 0,5 kilogram een score op van 50%.

Uiteraard dient datgene wat een inschrijver aanbiedt nageleefd te worden tijdens de uitvoering van de opdracht. Om te voorkomen dat inschrijvers een te lage waarde opgeven, wordt een boeteclausule opgenomen in het contract. Tijdens de uitvoering van de opdracht monitort de aanbestedende dienst jaarlijks het brandstofverbruik om te controleren of de toezeggingen worden nageleefd.

Soortgelijke berekeningen kunnen ook worden gedaan voor bijvoorbeeld de mate waarin een bouwplaats zero-emissie is. In de e-learning van de buyer group zero-emissie bouw materiaal wordt hierop verder ingegaan¹³. Ook is er een stroomschema aanbesteden zero-emissie bouw materieel ontwikkeld dat helpt bij het kiezen van het best passende inkoopinstrument¹⁴.

Op kwalitatieve wijze een prijscriterium vaststellen

Wanneer gegund wordt op prijs en kwaliteit, betekent dit dat je prijs- of kosten-elementen moet uitvragen in het prijzenblad. Echter, in sommige situaties is de oplossing of het ontwerp nog onvoldoende gedefinieerd om een inschrijfprijs te kunnen offreren. Hierna behandelen we de mogelijkheid die je hebt wanneer het lastig is om tot een reële inschatting van de inschrijfprijzen te komen. In sommige gevallen kan een twee-fase contract een oplossing zijn, waarmee je het prijscriterium kwalitatief uit kunt vragen..

Twee-fasen contract

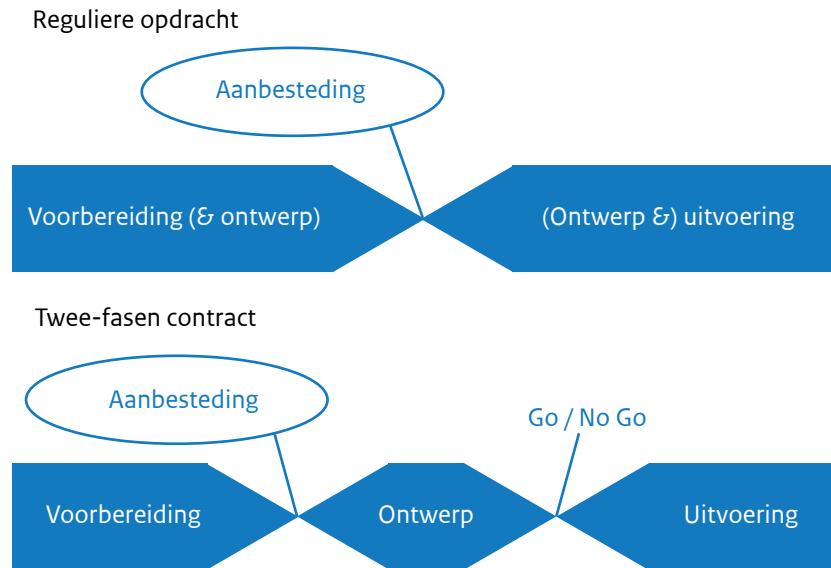
Voor opdrachten waar het maken van een ontwerp onderdeel van uitmaakt, is het mogelijk een twee-fasen contract aan te besteden. Deze methode is geschikt wanneer de aanbestedende dienst een oplossing wil inkopen, die nog ontworpen moet worden en waarvoor je dus ook nog geen prijs kunt bepalen. Een gemeente kan bijvoorbeeld de behoefte voor een nieuw circulair en klimaatneutraal gemeentehuis tot op zekere hoogte beschrijven, maar voor het bepalen van de uiteindelijke prijs zijn het technisch ontwerp en de gebruikte materialen van groot belang. Zeker als er sprake is van innovaties, kan het lastig of risicovol zijn om de prijs al te bepalen voordat het technisch ontwerp er ligt.

Bij een twee-fasen contract werken de opdrachtgever en leverancier eerst gezamenlijk aan het ontwerp in de ontwerpfase. Als deze fase succesvol is afgerond, dan wordt een uitvoeringsovereenkomst gesloten en gaan partijen aan de slag met de tweede fase: de realisatiefase. In deze fase wordt de oplossing of het ontwerp daadwerkelijk gerealiseerd. Komen partijen er na de eerste fase niet uit? Dan eindigt de samenwerking. De opdracht die aanbesteed wordt betreft dus een combinatie van ontwerp en uitvoering, met een go/no-go moment daartussenin. Dit is weergegeven in figuur 2.

¹³ E-learning Zero-emissie bouw materieel | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

¹⁴ <https://www.pianoo.nl/nl/stroomschema-aanbesteden-zero-emissie-bouw materieel>.

Figuur 2: Proces van een reguliere opdracht en een opdracht op basis van een twee-fasen contract (bron: CROW)



Omdat het ontwerp bij een twee fasen contract pas later definitief wordt gemaakt, is het voor inschrijvers niet mogelijk om tijdens de aanbestedingsprocedure een totaalprijs te geven. Toch zal er aandacht moeten zijn voor het prijselement, omdat een aanbestedende dienst altijd moet kiezen voor de economisch meest voordelige inschrijving¹⁵. Kwaliteit, impact en prijs moeten dus een relatie met elkaar hebben. Dit betekent dat de aanbestedende dienst bijvoorbeeld een vaste prijs hanteert zoals het geval is met de budgetmethode.

Een andere mogelijkheid bij een twee fasen contract is dat de prijs *kwalitatief* wordt uitgevraagd. Bij het gebruik van prijsbeheersingsmethoden beoordeel je dus niet kwantitatief de *prijs* voor de uitvoering. Je beoordeelt kwalitatief de *maatregelen* die worden genomen om de kosten van de uitvoering onder controle te houden. De partij met de meest effectieve maatregelen om de prijs te beheersen, krijgt voor dat criterium de hoogste score.

Hoewel de meeste twee-fasen aanbestedingen spreken over gunning op basis van 100% kwaliteit, zorgen de kwalitatieve gunningscriteria voor het prijsaspect - én een plafondbedrag - nog steeds voor reële prijsvorming. Daarnaast kun je uiteraard prijzen laten offeren wanneer dat ten tijde van de aanbesteding al wel mogelijk is. Tenzij gekozen wordt voor een twee-fasen contract dat volledig aanstuurt op vrije innovatie, kan zo'n contract namelijk ook onderdelen hebben die geen onderwerp van gesprek zijn in de ontwerpfase. Denk bijvoorbeeld aan de gebruikte isolatiematerialen die gebruikt gaan worden tijdens de bouw van het nieuwe gemeentehuis. Als deze onderdelen voldoende los staan van de onderdelen die wél in de ontwerpfase aan bod komen, dan kan hiervoor een prijs gevraagd worden, welke als kwantitatief gunningcriterium meespeelt. Het kwalitatieve prijsbeheersingscriterium gaat dan alleen in op de onderdelen van de opdracht die te onzeker zijn om een prijs voor vast te stellen.

Een variant op het bovengenoemde is dat je eenheidsprijzen, tarieven of uurlonen alvast vastlegt. Als voorbeeld: je legt dan de aanschafprijs vast voor de zonnepanelen en de eenheidsprijzen, tarieven of het uurloon voor de installatie.

In de handreiking over twee-fasen contracten van CROW¹⁶ wordt uitgebreid toegelicht hoe je een dergelijk contract kunt aanbesteden.

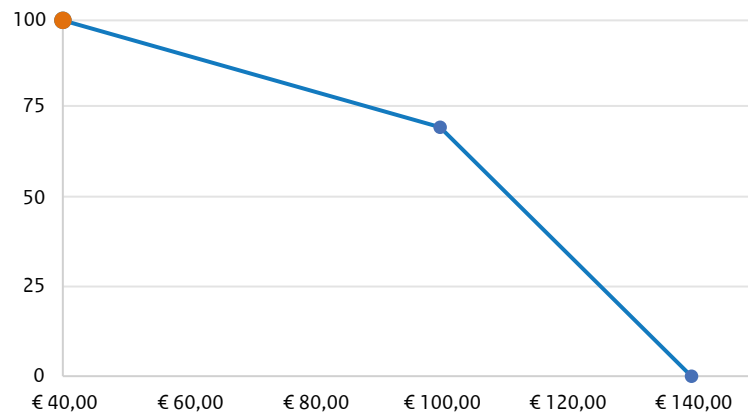
¹⁵ Aanbestedingswet 2012, artikel 114.

¹⁶ Zie: Handreiking 'Aanbesteden van twee fasen contracten', CROW, november 2020.

Het prijscriterium en wortel- of kwadratische formules

Deel 1 van de handreiking besteedt aandacht aan de 'kromme scoringsgrafiek'. Deze bestaat uit een scoremethode voor prijs met een of meerdere omslagpunten. Een voorbeeld wordt in figuur 3 weergegeven.

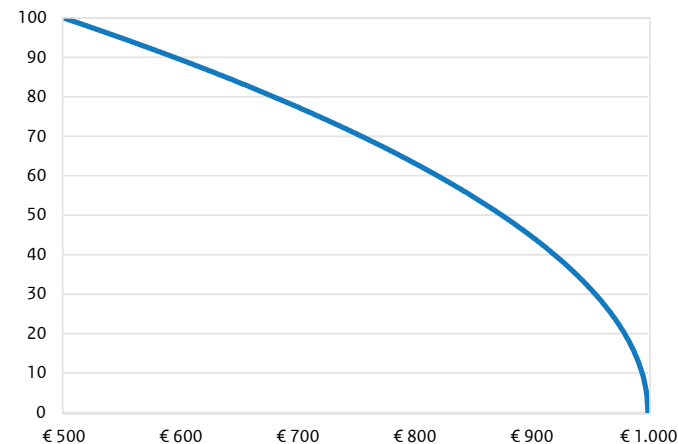
Figuur 3: Prijsformule met een omslagpunt



Met bovenstaande grafiek kun je ervoor zorgen dat inschrijvers met een prijs tussen de €40 en €100 minder geneigd zijn om goedkoper te worden. Zij zullen eerder proberen om zich op kwalitatieve aspecten te onderscheiden. Inschrijvers met een prijs tussen de €100 en €140 daarentegen zullen kritischer zijn op de prijs en eerder geneigd zijn om nog iets goedkoper aan te bieden. Op die manier kun je de prijs sturen, omdat het ontmoedigt om een bedrag aan te bieden dat in de ongunstige bandbreedte valt. Het lastige van deze methode is het bepalen van een omslagpunt.

Om eenzelfde soort effect te bereiken maar zonder dat je omslagpunten moet bepalen, kun je ook gebruik maken van een wortelformule. Een wortelformule verschilt van een lineaire formule doordat er per eenheid sprake is van een steeds snellere daling of stijging. Bij een lineaire formule is deze stijging of daling per eenheid altijd hetzelfde. Figuur 4 is een voorbeeld van een wortelformule. In de grafiek is duidelijk te zien dat de lijn voor het aantal punten steeds sneller daalt, naarmate de prijs stijgt.

Figuur 4: Voorbeeld van een puntenverdeling voor prijs waarbij gebruik is gemaakt van een wortelformule



Zoals in het voorbeeld van figuur 4 te zien is, krijgt een inschrijver tussen de 100 en 75 punten als de prijs tussen de €500 en rond de €718 ligt. Een inschrijver krijgt ergens tussen de 75 en 50 punten als de prijs tussen de €718 en €875 ligt et cetera. De formule voor deze grafiek is als volgt:

$$\text{Aantal punten inschrijver} = 100 * \sqrt{\frac{1000 - \text{inschrijfprijs}}{1000 - 500}}$$

Of in een spreadsheet:

$$=100 * ((1000 - \text{Inschrijfprijs}) / (1000 - 500))^{0,5}$$

Een algemene wortelformule is als volgt:

$$\text{Aantal punten inschrijver} = \text{max. aantal punten} * \sqrt{\frac{\text{maximale inschrijfprijs} - \text{inschrijfprijs}}{\text{maximale inschrijfprijs} - \text{minimale inschrijfprijs}}}$$

Voor inschrijvers met een lage inschrijfprijs kan deze aanpak ertoe leiden dat zij meer op andere gunningscriteria de nadruk moeten leggen. Dit omdat de concurrentie op prijs relatief weinig punten oplevert ten opzichte van inschrijvers die meer in het midden van de bandbreedte aanbieden. Daarnaast geldt voor inschrijvers met een relatief hoge inschrijfprijs dat zij juist gedwongen worden om kritisch naar hun prijs te kijken omdat zij relatief gezien veel punten mislopen ten opzichte van inschrijvers die scoren op het midden van de bandbreedte. Een iets lagere prijs zal al snel leiden tot meer punten. De scoremethode stuurt daardoor inschrijvingen richting het midden van de bandbreedte. Uiteraard weegt het voorgaande nog zwaarder mee wanneer prijs voor meer dan 50% meeweegt. Weegt prijs minder dan 50% dan is het effect minder sterk aanwezig

Om te bepalen wat de bandbreedte moet zijn, moet je je afvragen wat de gebruikelijke prijzen in de markt zijn en wat het gewenste kwaliteitsniveau is. Voor – over het algemeen – standaardproducten of diensten, zoals bureaustoelen, kun je de bandbreedte goed bepalen. Voor prijzen die vallen binnen de in de markt gebruikelijke bandbreedte zou je (bijvoorbeeld) 100 tot en met circa 50 punten kunnen reserveren. Voor prijzen die buiten de bandbreedte vallen, reserveer je dan de overige 50 punten (25 punten aan de linkerkant en 25 punten aan de rechterkant). Het aanbieden van een duurere versie is dan nog steeds mogelijk. Wel zullen partijen die duurder zijn extra kwaliteit op andere gunningscriteria moeten bieden om de hoge prijs te compenseren.

Je kunt er ook voor kiezen om een kwadratische formule te gebruiken.

Een voorbeeld van zo'n formule is:

$$\text{Aantal punten inschrijver} = 100 - 100 * \left(\frac{\text{inschrijfprijs} - 90}{180 - 90} \right)^2$$

Of in een spreadsheet:

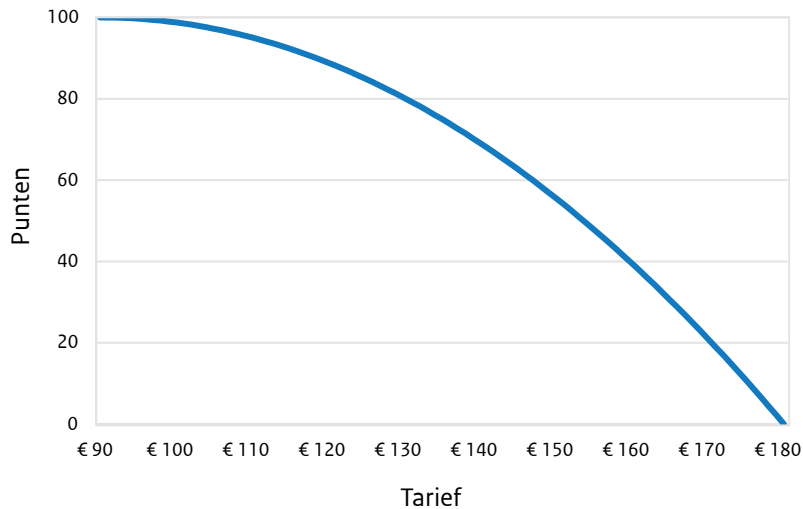
$$= 100 - 100 * ((\text{Inschrijfprijs} - 90) / (180 - 90)) ^ 2$$

Een algemene formule is als volgt:

$$\text{Aantal punten inschrijver} = \text{max. punten} - \text{max. punten} * \left(\frac{\text{Inschrijfprijs} - \text{minimale Inschrijfprijs}}{\text{Maximale Inschrijfprijs} - \text{minimale Inschrijfprijs}} \right)^2$$

In figuur 5 is de voorbeeldformule grafisch weergegeven.

Figuur 5: Voorbeeld van een puntenverdeling voor prijs waarbij gebruik is gemaakt van een kwadratische formule



De kwadratische formule heeft een soortgelijk effect als de wortelfunctie, maar is minder 'extreem' aan de rechterkant, waardoor het scoreverloop geleidelijker is. Daarnaast is er een iets minder grote prikkel om alsnog voor de laagste prijs te gaan als inschrijver.

De keuze voor een wortelformule of een kwadratische formule hangt af van de situatie. Als je liever iets meer focus wil leggen op een lage prijs, dan is de wortelfunctie passender.

Tot slot, als je in het beschrijvend document gaat werken met een wortelfunctie of kwadratische formule, dan moet je ook aangeven dat prijzen hoger dan het maximum niet zijn toegestaan en dat prijzen lager dan het minimum niet meer punten opleveren. We raden het ook aan om naast de formule ook de grafiek weer te geven. Op de website van PIANOo vind je een spreadsheet tool die de formule en grafiek voor jou op maat kan maken¹⁷.

¹⁷ Zie het Excelbestand Bijlage I – Rekenbladen voor scoregrafieken prijs



VERDIEPING GUNNINGSMETHODES

In de gunningsmethode voor BPKV worden prijs en kwaliteit tegen elkaar afgezet. In deel 1 van de handreiking zijn enkele van de (relatief) veelvoorkomende gunningsmethodes benoemd, maar wordt alleen de Gewogen Factor Methode gebruikt als voorbeeld. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op enkele gunningsmethodes die in Nederland worden gebruikt en de wijze waarop je een keuze kunt maken.

In wezen bestaat een BPKV gunningsmethode uit punten en/of euro's. Deze getallen worden met elkaar verrekend door deze bij elkaar op te tellen, van elkaar af te trekken, te delen en/of te vermenigvuldigen. Je kunt daarnaast prijzen omzetten naar punten of waarderingen voor kwaliteit omzetten naar euro's. Ook kun je werken met één of meerdere rondes, waarbij in elke ronde inschrijvers 'af kunnen vallen'. Je kunt hierdoor een bijna oneindig aantal gunningsmethodes verzinnen. Echter, dat wil niet zeggen dat het lukraak vormgeven van een gunningsmethode ook leidt tot een bruikbare en rechtmatige gunningsmethode.

Er zijn een paar gunningsmethodes die in Nederland (relatief) vaak worden toegepast. Denk aan de Gewogen Factor methode die in deel 1 van de handreiking wordt toegelicht. Andere meer of minder bekende gunningsmethodes zijn:

- Gunnen op waarde
- Value for money (ook wel bekend als punt per prijs, of omgekeerd prijs per punt)
- Adapted Value for money

- Budgetmethode
- Laagst acceptabele bod
- Superformule

In Nederland worden ook relatieve gunningsmethodes zoals de utility-index of de log-formule gebruikt. Deze gunningsmethodes worden door ons afgeraden, omdat ze relatief zijn. Om die reden worden deze methodes niet behandeld in dit hoofdstuk.

De keuze van de gunningsmethode

Er is geen gunningsmethode die voor elke situatie de best bruikbare methode is. De keuze voor een gunningsmethode hangt af van de beschikbare informatie over de markt, het kennisniveau van de inkoopadviseur, het inkoopteam, de inschrijvers en de wijze waarop je inschrijvers wilt sturen.

Elke gunningsmethode heeft kenmerkende eigenschappen. Deze zijn in [Bijlage II](#) opgenomen in een tabel. Hieronder worden de methodes in detail toegelicht.

In algemene zin geldt dat je bij de keuze van een gunningsmethode altijd de wiskundige werking moet kunnen doorgronden. Begrijp je onvoldoende hoe een gunningsmethode werkt, dan kunnen onvoorziene (en nadelige) effecten optreden tijdens de aanbesteding. Randvoorwaarde is dus ook dat je over voldoende informatie moet beschikken om de variabelen te bepalen. Hierbij kan het helpen om

voorafgaand aan een aanbesteding mogelijke effecten te simuleren met behulp van fictieve inschrijvingen. Vanzelfsprekend zullen ook marktpartijen moeten begrijpen hoe de gunningsmethode werkt. Tot slot zijn er situaties waarin meerdere gunningsmethodes passend zijn. Kies dan voor de gunningsmethode die gebruikelijk is in de betreffende markt.

De verschillende gunningsmethoden

Gewogen factor methode

De Gewogen Factor methode wordt verder toegelicht in deel 1 van de handreiking.

Gunnen op Waarde

Gunnen op Waarde is een gunningsmethode waarbij alle kwaliteitsaspecten in euro's worden gewaardeerd. De methode werkt als volgt: alle kwaliteitscriteria worden beoordeeld, waarbij elk oordeel een bepaalde kwaliteitswaarde heeft. Je kunt kiezen voor een lineaire aanpak maar dit hoeft niet. Een lineair voorbeeld is in tabel 8 opgenomen.

Tabel 8: Beoordelingskader met de methode Gunnen op Waarde

BEOORDELING GUNNINGSCRITE RIUM 1	KWALITEITS- WAARDE
Heel goed, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 9 of hoger	€3.000.000,-
Goed vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 8	€2.250.000,-
Ruim voldoende, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 7	€1.500.000,-
Voldoende, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 6	€750.000,-
Onvoldoende, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 5 of lager	€0,-

Het is gebruikelijk dat je per kwaliteitscriterium (per wens) een afzonderlijke kwaliteitswaarde bepaalt. Vervolgens tel je per inschrijver de toegekende kwaliteitswaarden op. Na berekening van de (totale) kwaliteitswaarde wordt deze afgetrokken van de inschrijfprijs. De uitkomst is een fictieve prijs. De opdracht wordt vervolgens gegund aan de inschrijver met de laagste fictieve prijs. Die fictieve prijs wordt alleen gehanteerd tijdens de aanbestedingsprocedure. Voor het werkelijk te betalen factuurbedrag heeft de fictieve inschrijfprijs geen betekenis.



De methode kan wiskundig gelijk zijn aan de gewogen factor methode, waarbij de prijs met een absolute scoremethode wordt omgerekend naar een puntenaantal. Het effect van gunnen op waarde op de wijze waarop inschrijvers inschrijven en keuzes maken kan dus hetzelfde zijn. De inschrijvers worden gestimuleerd om, aan de hand van de hoogte van de gewichten en de wijzen van scores, hun inschrijving op maat te maken. Zowel Gewogen Factor als Gunnen op Waarde lenen zich dus goed voor maatwerk en zijn echte 'all-round' methodes.

Voor Gunnen op Waarde geldt wel als randvoorwaarde dat je gebruik maakt van een bandbreedte voor prijs (een minimum- en een maximumprijs) om even goed te kunnen functioneren als de gewogen factor met een absolute scoremethode. Als nadeel heeft gunnen op waarde als nadeel ten opzichte van de Gewogen Factor methode dat in de praktijk vaker fouten gemaakt worden, bijvoorbeeld door veel te weinig of te veel euro's te koppelen aan een gunningscriterium. Een simulatie van de effecten van een gunningsmethode is altijd verstandig, maar dit is extra van belang bij Gunnen op Waarde.

Toepassen van Gunnen op Waarde

In de praktijk werkt Gunnen op Waarde als volgt. Stel dat er 2 criteria zijn: prijs en een uitvoeringsplan. Voor het uitvoeringsplan ken je een maximale kwaliteitswaarde toe van 3 miljoen euro. De scores voor het uitvoeringsplan lopen uiteen van onvoldoende tot heel goed (zie ook de voorgaande scoretabel). De verdeling van de kwaliteitswaarde is lineair¹⁸. De geraamde prijs ligt rond de 10 miljoen euro. In tabel 9 (onderstaand) worden de inschrijvingen van A en B vergeleken en in dit voorbeeld is B de winnende inschrijver.

Tabel 9: voorbeeld van de methode Gunnen op Waarde

INSCHRIJVING	PRIJS	SCORE VOOR UITVOERINGS-PLAN	KWALITEITS-WAARDE	FICTIEVE PRIJS
A	€9.800.000	Ruim voldoende	€1.500.000	€8.300.000
B	€10.000.000	Goed	€2.250.000	€7.750.000

Net als bij de Gewogen factor Methode kun je ervoor kiezen om onder een bepaalde waardering de inschrijving terzijde te leggen, bijvoorbeeld wanneer de

score lager dan een voldoende is. Het is ook mogelijk om aan scores lager dan een voldoende (of een zwaar onvoldoende) een negatieve waarde te koppelen. Dit betekent een fictieve bijtelling bovenop de inschrijfprijs. Zo kun je ervoor kiezen om bij een zwaar onvoldoende bijvoorbeeld 50% van de waarde van het criterium fictief op te tellen bij de inschrijfprijs.

Uit het eerder genoemde voorbeeld blijkt dat de aanbestedende dienst bereid is om 3 miljoen euro extra te betalen voor een heel goed uitvoeringsplan. Er is geen bedrag gekoppeld aan een uitvoeringsplan dat een onvoldoende scoort. Dit voorbeeld laat ook een voordeel van de methode Gunnen op Waarde zien: de aanbestedende dienst krijgt exact voorgerekend hoeveel extra hij maximaal kwijt is voor maximale kwaliteit ten opzichte van de minimale vereiste kwaliteit.

Bij de bepaling van de hoogte van dat bedrag heeft de aanbestedende dienst grote beleidsvrijheid, zolang het bedrag van de maximale kwaliteitswaarde maar niet disproportioneel is. Soms is het bepalen van de bedragen voor de kwaliteitswaarde lastig, met name bij het inkopen van diensten. Immers, wat is de waarde van een heel goed of voldoende uitgewerkt uitvoeringsplan? Soms kun je dit in detail berekenen, maar dat kan complex en tijdrovend zijn. Regelmatig worden daarom inschattingen gemaakt, bijvoorbeeld aan de hand van de verwachte inschrijfprijzen.

Daarbij zul je rekening moeten houden dat in de uitkomst van de aanbesteding zowel prijs als kwaliteit daadwerkelijk een rol van betekenis moeten spelen. Anders is het immers een verkapte gunning op basis van laagste prijs. Op basis van jurisprudentie¹⁹ is enigszins richting gegeven, maar belangrijk om op te merken is dat de gekozen waardes nog steeds zeer afhankelijk zijn van de inhoud van de opdracht.

¹⁸ Het is uiteraard ook mogelijk om een niet-lineaire omrekening van rapportcijfers naar euro's toe te passen.

¹⁹ BAM/Zevenaar (ECLI:NL:RBGEL:2014:454). In deze casus was de maximale kwaliteitswaarde €162.000, wat overeen komt met 4% van de geraamde opdrachtwaarde. In deze casus kwam het er op neer dat wanneer de prijs van een inschrijver >4% hoger is dan de laagst aangeboden prijs, deze inschrijver niet kan winnen.

De maximale kwaliteitswaarde kan de aanbestedende dienst bepalen met een berekening of deze kan een inschatting doen. Bij een berekening wordt doorgerekend wat een maximale score daadwerkelijk waard is in euro's. Een voorbeeldberekening voor energiekosten is opgenomen in de paragraaf over TCO.

Bij een inschatting wordt vaak gewerkt met gewichten. Stel dat een aanbestedende dienst prijs en kwaliteit allebei 50% waard vindt en dat rondom duurzaamheid al eisen zijn opgesteld, dan kan de maximale kwaliteitswaarde als volgt worden bepaald:

- Stap 1: bepaal de geraamde waarde van de opdracht, bijvoorbeeld € 1.000.000.
- Stap 2: maak een inschatting van de prijzen die ingediend zullen worden. Deze liggen bijvoorbeeld tussen de € 800.000 en € 1.100.000. Deze waarden kunnen (dus niet verplicht) ook als bandbreedte worden opgenomen in het beschrijvend document.
- Stap 3: bereken het verschil tussen de maximale en minimale prijzen die ingediend kunnen worden, bijvoorbeeld € 1.100.000 minus € 800.000 geeft € 300.000.
- Stap 4: als prijs en kwaliteit even belangrijk zijn (allebei 50%), dan moet de maximale kwaliteitswaarde gelijk zijn aan de € 300.000 die volgt uit stap 3. Immers: als je kwaliteit en prijs even belangrijk vindt, dan zou je – net als met de gewogen factor methode – verwachten dat je de goedkoopste inschrijving met minimale kwaliteit gelijk zou waarderen aan de duurste inschrijving met maximale kwaliteit. In een berekening scoort de goedkoopste inschrijving van € 800.000 met minimale kwaliteit dan gelijk ($€ 800.000 - 0 = € 800.000$) aan de duurste inschrijving van € 1.100.000 met maximale kwaliteit ($€ 1.100.000 - € 300.000$). Als prijs belangrijker is, dan is de maximale kwaliteitswaarde lager en vice versa.

Ondanks de overeenkomsten met de Gewogen Factor methode is er ook een belangrijk verschil. Bij de Gewogen Factor methode is er een bandbreedte voor prijs benodigd. Bij Gunnen op Waarde is in beginsel geen bandbreedte, tenzij je een minimum of maximum opneemt (wat overigens aan te raden is). Stel je geen minimale inschrijfprijs in, dan kan het gebeuren dat een inschrijver duikt met de inschrijfprijs. Dit kan tot gevolg hebben dat de prijs-kwaliteit verhouding die je voor ogen had, anders uitpakt. In uitzonderlijke gevallen kan een inschrijver zo ver duiken met de inschrijfprijs, dat je twijfels krijgt of de opdracht wel uitgevoerd kan worden voor dat bedrag. Er kan dan sprake zijn van een abnormaal lage inschrijving. Om inschrijving als abnormaal laag te bestempelen, zul je wel eerst onderzoek moeten doen²⁰. Andersom kan het ontbreken van een maximum leiden tot te hoge prijzen die niet in overeenstemming zijn met het beschikbare budget. Het opnemen van een maximum prijs voorkomt dat er inschrijvingen worden ingediend die je niet kunt betalen. Het voorkomt ook dat je een aanbesteding opnieuw moet doen als alle inschrijvingen te duur zijn. Dat is zonde van jouw tijd en van de tijd van de inschrijvers. Tot slot geeft een bandbreedte duidelijkheid: je communiceert waar je ongeveer aan denkt. Dat voorkomt dat inschrijvers moeten gissen of mogelijk (veel) vragen moeten stellen om duidelijkheid te verkrijgen.

Bekijk voor meer informatie over deze methode het boek "*Gunnen op waarde: hoe doe je dat?*"²¹. Het boek is geschreven als handleiding voor bouwopdrachten, maar de beschreven methode kan ook toegepast worden voor aanbestedingen van leveringen en diensten.

²⁰ Zie artikel 2.116 Aanbestedingswet 2012.

²¹ Diverse auteurs, uitgave van CROW, Ede, 2007. Zie: <https://www.pianoo.nl/nl/document/4872/gunnen-op-waarde-hoe-doe-je>.

Value for Money (VfM)

De formule $\text{Score} = \text{Kwaliteit} / \text{Prijs}$ doet ongeveer letterlijk wat in de richtlijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten staat: het bepalen van de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding²². Het lastige van deze methode is dat men wel enig inzicht moet hebben in de spreiding van de scores voor kwaliteit om het gewicht te bepalen. Lopen de scores fors uiteen dan kan dit leiden tot zeer lage maar ook zeer hoge prijzen. We raden deze methode dan ook niet aan, maar leggen deze wel uit om duidelijk te maken wat het probleem is voor deze methode. Vervolgens lichten we een betere variant van deze methode toe, namelijk Adapted Value for Money (aVfM).

Toepassen van Value for Money (VfM)

De formule voor de gunningsmethode VfM is vrij eenvoudig: $\text{Kwaliteit} / \text{Prijs}$. Bij deze methode is de verwachte spreiding van de scores voor kwaliteit essentieel voor het gewicht van kwaliteit. Wanneer de scores voor kwaliteit uiteenlopen van 10 tot 40 (op een schaal van 1 tot 50) betekent dit dat je bereid bent voor de beste oplossing 4 keer (!) meer te betalen dan voor de goedkoopste oplossing. Blijft de prijs hetzelfde, maar veranderen de scores voor kwaliteit van 10 en 40 naar 20 en 50 (nog steeds een verschil van 30 punten) dan is de uitkomst van de aanbesteding ineens anders. Dit wordt in Tabel 10 en tabel 11 weergegeven.

Tabel 10: Situatie 1 met een eenvoudig voorbeeld Value for Money

INSCHRIJVING	PRIJS	KWALITEIT	KWALITEIT PER EURO	RANKING
A	€100	10	0,1000	2
B	€399	40	0,1003	1

Tabel 11: Situatie 2 met een eenvoudig voorbeeld Value for Money

INSCHRIJVING	PRIJS	KWALITEIT	KWALITEIT PER EURO	RANKING
A	€100	20	0,20	1
B	€399	50	0,13	2

In situatie 1 (tabel 10) wint inschrijver B met een zeer hoge prijs de aanbesteding, want bij deze gunningsmethode wint de inschrijver met de hoogste uitkomst voor kwaliteit. In situatie 2 (tabel 11) wint inschrijver A met een zeer lage prijs de aanbesteding (zelfs met een groot verschil), terwijl de kwaliteitsverschillen in absolute zin even groot zijn in beide situaties.

Bij het toepassen van deze methode moet je dus wel enige kennis hebben van de te verwachten prijzen en kwaliteitsverschillen. Beschik je niet over deze kennis? Dan kan het gebeuren dat een inschrijver met een zeer lage prijs (en een zeer lage kwaliteit) de opdracht gegund krijgt of juist een inschrijver met een zeer hoge prijs (en hoge kwaliteit). Dit is niet altijd gewenst. Om dit risico enigszins te ondervangen raden we daarom aan om altijd de variant van deze methode te gebruiken: adapted Value for Money.

Adapted Value for Money (aVfM)

Gegeven de hiervoor beschreven nadelen van Value for Money behandelen we in deze paragraaf een aangepaste versie.

Toepassen van Adapted Value for Money (aVfM)

De aVfM-methode is het eenvoudigst toe te passen door ervoor te zorgen dat de minimale score voor kwaliteit 100 punten bedraagt. Vervolgens kies je een geschikte bovengrens, afhankelijk van wat je bereid bent extra te betalen voor

²² Men kan ook de formule $\text{Score} = \text{Prijs} / \text{Kwaliteit}$ gebruiken, in welk geval de inschrijving met de laagste uitkomst wint. In dit geval moet het niet mogelijk zijn om een kwaliteit van 0 toe te kennen, zoals bij de formule $\text{Score} = \text{Kwaliteit} / \text{Prijs}$ een score van 0 voor prijs niet mag kunnen voorkomen. Je kunt immers niet delen door 0.

de maximale kwaliteit. Is die bovengrens in totaal bijvoorbeeld 125, dan betaal je voor de beste oplossing hoogstens 1,25 keer zoveel dan voor de goedkoopste oplossing. Bij een bovengrens van 200 betaal je hoogstens 2 keer meer voor de beste oplossing dan voor de goedkoopste oplossing. Dit is verwerkt in onderstaand voorbeeld, waarin je ziet dat de minimale score 100 is en de maximale score 200 is.

Tabel 12: voorbeeld van een evenredige scoremethode voor kwaliteit voor prijs per punt

VOORBEELD BEOORDELINGSKADER		SCORE
Zeer goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit zeer goed aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking zeer goed ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer van 9 of hoger.	200
Goed	De uitwerking van de onderwerpen sluit goed aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking goed ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer van 8.	175
Ruim voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit ruim voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking ruim voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer van 7.	150
Voldoende	De uitwerking van de onderwerpen sluit voldoende aan bij de doelstelling. De elementen van het beoordelingskader worden met de uitwerking voldoende ingevuld. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer van 6.	125
Onvoldoende	Inschrijver heeft de vraag niet of onvoldoende uitgewerkt. De beoordeling is vergelijkbaar met een rapportcijfer van 5 of lager.	100

In bovenstaande scoretabel ontvangt een inschrijver bij 'onvoldoende' 100 punten en bij 'zeer goed' 200 punten. Zoals aangegeven ben je dan bereid om 2 keer meer te betalen voor 'zeer goed' ten opzichte van 'onvoldoende'. Dat blijkt ook uit een eenvoudige berekening. Stel dat de inschrijving met de score 'onvoldoende' €10.000 kost en de inschrijving met de score 'zeer goed' €20.000 kost. In dit voorbeeld hebben beide inschrijvers dezelfde eindscore ($100 / € 10.000 = 0,01$ en $200 / € 20.000 = 0,01$).

Het getal 100 is een willekeurig gekozen getal. De hoogte van het basisgetal kun je naar wens aanpassen. Als je gewend bent aan een maximumscore van bijvoorbeeld 100 punten, dan wordt de minimale score 50 punten als je bereid bent om 2x meer te betalen voor maximale kwaliteit vergeleken met minimale kwaliteit. In tabel 13 is een rekenvoorbeeld opgenomen om te laten zien hoe deze methode werkt voor een aanbesteding met 3 gunningscriteria.

Tabel 13: Voorbeeld adapted Value for Money

CRITERIUM	GEWICHT	INSCHRIJVER 1	INSCHRIJVER 2	INSCHRIJVER 3
G1 - Prijs		€ 5.300	€ 6.500	€ 10.750
G2 - Kwaliteit	n.v.t.	125 (voldoende)	175 (goed)	175 (goed)
G3 - Impact	40%	100 (onvoldoende)	125 (voldoende)	200 (heel goed)
Gewogen totaalscore G2 en G3	60%	110	145	190
Kwaliteit per euro		0,021	0,022	0,018
Plaats op rangorde		2	1	3

Net als bij Gunnen op Waarde hoef je bij de aVfM-methode geen bandbreedte te bepalen voor de prijs, maar het is wel mogelijk om een bandbreedte te hanteren. Dit geeft inschrijvers duidelijkheid. Ook kom je niet voor onaangename verrassingen te staan, zoals een prijs die veel hoger blijkt dan kan worden betaald of een prijs die onrealistisch laag is. Tot slot is het bij deze methode extra van belang om te simuleren met fictieve inschrijvingen, om op die manier te bepalen wat de effecten van de methode zijn.

Budgetmethode

Bij de budgetmethode wordt de prijs voorafgaand aan de aanbesteding vastgelegd door de aanbestedende dienst in plaats van dat deze door de markt wordt bepaald. Inschrijvers weten welke vergoeding ze voor de opdracht krijgen. Om de opdracht gegund te krijgen moeten zij de meeste kwaliteit voor het vastgestelde budget bieden. Er is geen onderscheid mogelijk op het gunningscriterium prijs. Toch wordt deze methode als een BPKV-methode beschouwd. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Aanbestedingswet, is bij artikel 2.115 is aangegeven dat het is toegestaan om inschrijvers te laten concurreren op alleen kwaliteitscriteria, mits er sprake is van een vaste prijs of vaste kosten.

Een voordeel van de budgetmethode is dat je nooit meer betaalt dan het beschikbare budget. Dit kan tegelijkertijd ook een nadeel zijn. Immers, als het budget te hoog is, dan is de geboden kwaliteit mogelijk ook (te) hoog. Je krijgt dan meer dan dat je nodig hebt. En omgekeerd: als het budget te laag is, dan geven inschrijvers misschien aan dat zij voor het vastgestelde budget of tarief geen goede kwaliteit kunnen bieden. Mogelijk schrijft er dan ook (bijna) niemand in, wat ten koste gaat van de marktwerking. Het bepalen van het bedrag is dus een cruciaal punt bij deze methode en daarnaast is 'overbodige' kwaliteit niet gewenst. De methode is vaak toegepast bij concessieopdrachten voor het openbaar vervoer en in het sociaal domein. Ook voor werken wordt

de methode af en toe toegepast en voor diensten met een redelijk voorspelbaar uitgavenpatroon (bijvoorbeeld bij sommige facilitaire diensten). De methode lijkt minder geschikt voor opdrachten in markten met veel onzekerheid of snel veranderende markten, zoals de ICT-sector.

Toepassen van de Budgetmethode

Bij het vaststellen van het budget kun je uitgaan van de beschikbare financiële middelen. Het is verstandig om de markt ook te onderzoeken en deze bevindingen mee te laten wegen bij het vaststellen van het budget.

De eerste mogelijkheid ligt voor de hand wanneer je een opdracht in de markt zet waar je ervaring mee hebt. Je weet de opdracht te formuleren en op basis van de uitgaven uit het verleden kun je inschatten wat de prijs ongeveer moet zijn. Als je voor het eerst een opdracht in de markt uitzet, dan ligt het voor de hand om eerst onderzoek te doen naar de prijzen. Tijdens een marktconsultatie kun je onderzoek doen naar de in de markt gebruikelijke kostenopbouw en de prijzen voor de verschillende kwaliteitsniveaus. Als het budget is bepaald dan kun je de kwalitatieve gunningscriteria verrekenen volgens de systematiek van de Gewogen Factor methode of Gunnen op Waarde. Op de website van PIANOo staat een praktische handreiking²³.

Laagst acceptabele bod

Bij de 'laagst acceptabele bod' methode wordt vooraf een minimumscore voor alle kwaliteitscriteria gedefinieerd. Gemiddeld moet bijvoorbeeld een 6 worden behaald. Ook kan een minimale totaalscore worden vastgesteld, bijvoorbeeld 60 van de 100 punten voor kwaliteit. Alle inschrijvingen die na de beoordeling de minimumscore(s) niet behalen, worden terzijde gelegd. Het behalen van de minimumscore is daardoor een knock-out criterium. Vervolgens wordt uit de overgebleven inschrijvingen de inschrijving gekozen met de laagste prijs.

²³ Factsheet Budgetgedreven inkoop | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

Bij deze methode is het extra van belang dat goed gemotiveerd wordt waarom eventueel afgewezen inschrijvers niet de minimaal vereiste kwaliteitsscore hebben behaald.

De methode past goed bij situaties waarin je op zoek bent naar een bepaald (gemiddeld) kwaliteitsniveau en waarbij je geen behoefte hebt aan een hoger dan het bepaalde kwaliteitsniveau. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van schoonmaak of andere facilitaire dienstverlening voor een publieke organisatie. Meer kwaliteit dan het gemiddelde minimumniveau wordt niet gewaardeerd. En omdat na de kwaliteitsbeoordeling alleen prijs doorslaggevend is, is er geen scoremethode benodigd voor prijs.

Het effect van deze methode is dat inschrijvers net boven het minimumniveau proberen te komen. Een calculerende inschrijver zal wel een buffer inbouwen voor het geval dat de beoordeling tegenvalt.

Een aandachtspunt is het bepalen van de drempel voor kwaliteit. Stel je een te lage drempel vast, dan is het effect van de maatregel niet aanwezig. Is de drempel te hoog, dan loop je kans dat je ongewild partijen uitsluit en er minder concurrentie is dan gewenst. Bedenk je ook dat je zult moeten motiveren waarom inschrijvers (net) niet aan het minimum voldoen. Een ondubbelzinnig beoordelingskader is van belang om discussies met inschrijvers over het wel of niet terecht uitsluiten te vermijden.

Er kan beargumenteerd worden dat deze methode (vooral) gunning op basis van laagste prijs is. Hoewel je nog wel kwalitatieve gunningscriteria beoordeelt en scoort, geeft bij inschrijvers die voldoen aan het minimumniveau alleen de laagste prijs de doorslag. In lijn met dit argument kun je daarom overwegen om in de aanbestedingsdocumenten een motivatie op te nemen waarom (vooral) voor de gunningsmethode 'laagste prijs' is gekozen.

De Commissie van Aanbestedingsexperts²⁴ heeft geadviseerd om een variant²⁵ op laagst acceptabele bod niet toe te passen. Argumenten die onder andere worden genoemd zijn dat er geen gewicht voor prijs is, dat de gunningscriteria niet synthetisch worden beoordeeld (de gunningscriteria worden allen tezamen op enige wijze samengevoegd tot één totaalscore)²⁶ en omdat in de casus geen rangorde van alle inschrijvingen wordt vastgesteld. Hier kan tegenin worden gebracht dat ook bij methodes als Value for Money er geen duidelijk gewicht is voor prijs en ook methodes met kromme scoremethodes voor prijs hebben geen vaststaand gewicht. Ook minimumniveaus voor kwaliteitscriteria worden regelmatig bij andere gunningsmethoden gebruikt. Tot slot kan een volledige rangorde wel tot stand komen als de afgevalen inschrijvers gerankt worden op de behaalde totaalscore voor alleen kwaliteit. Verder kun je je afvragen of het vaststellen van de volledige rangorde vanuit doelmatigheidsperspectief relevant is, omdat het vooral gaat om het vaststellen van de winnende inschrijving(en).

²⁴ Advies 286 van de Commissie van Aanbestedingsexpert (20 oktober 2015).

²⁵ Om te komen tot een winnaar werden in de betreffende aanbesteding twee manieren beschreven. Welke wijze werd gehanteerd hing af van het onderlinge verschil van de inschrijfprijzen (meer of minder dan 10%) van de twee inschrijvers die 1) minimaal een gewogen gemiddelde score van 7 hadden op de kwalitatieve gunningscriteria én 2) de laagste inschrijfprijzen hadden.

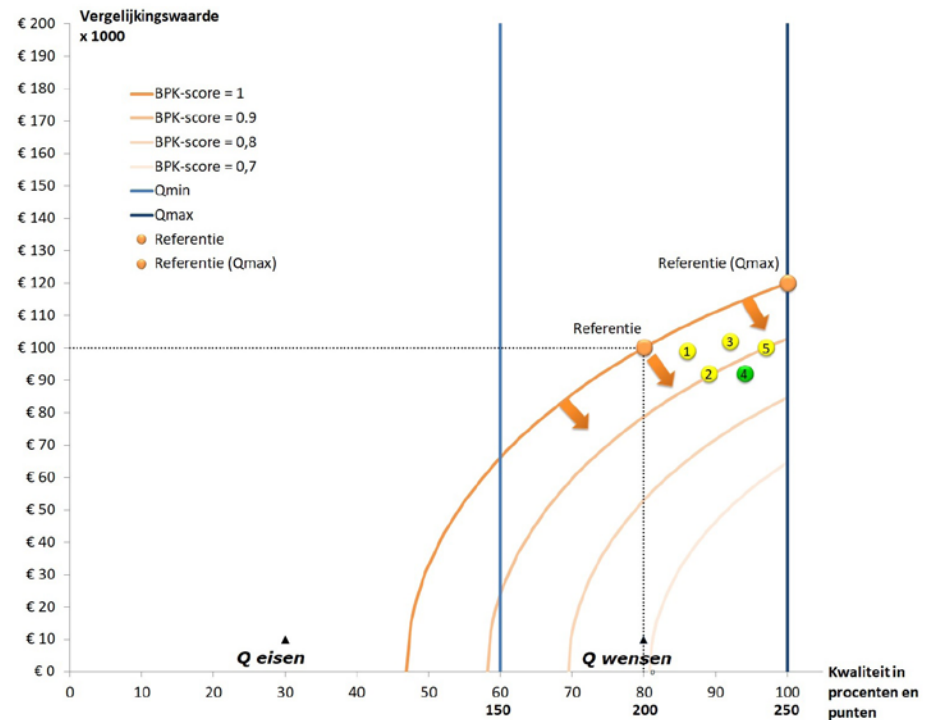
²⁶ In het advies van de Commissie van Aanbestedingsexperts wordt onder andere verwezen naar HvJ EU 4 december 2003, C-448/01, r.o. 39 (EVN Wienstrom).

Een alternatief met een soortgelijk effect als laagst acceptabele bod, is het werken met een hoog gewicht voor prijs (80%) en een laag gewicht voor kwaliteit (20%). Voor de gewogen totaalscore voor kwaliteit wordt net als met de oorspronkelijke variant een minimumscore gesteld (bijvoorbeeld gemiddeld een 6 of ten minste 60 van de 100 punten voor kwaliteit). Met deze variant wordt wel een integrale afweging tussen prijs en kwaliteit gemaakt. Er zijn dus geen 2 separate rondes met eerst een beoordeling van kwaliteit en daarna een beoordeling van prijs. Nadeel van deze variant is wel dat een scoremethode voor prijs moet worden ontwikkeld. Bovendien zul je in je achterhoofd moeten houden dat de weging van kwaliteit gering is en er op de kwaliteitscriteria enkel concurrentie is tussen inschrijvers waarvan de score in een beperkte range ligt (zoals bijvoorbeeld tussen 6 en 10 of 60 en 100).

Superformule

De Superformule visualiseert in een grafiek zogenoemde voorkeurslijnen²⁷. Die geven aan welke combinaties van prijs en kwaliteit even aantrekkelijk zijn voor de aanbestedende dienst. Het voorbeeld in figuur 6 toont sprongsgewijs enkele²⁸ voorkeurslijnen, waarbij een lichter gekleurde oranje lijn een betere totaalscore weergeeft. Er is geen vaststaand gewicht voor prijs en kwaliteit. Duurdere inschrijvingen worden vooral gestimuleerd naar een goedkopere prijs (bovenste pijl), terwijl goedkopere inschrijvingen zich het snelst verbeteren met een hogere kwaliteit (onderste pijl). Inschrijvingen daartussen, in de buurt van de referentie, zullen met een combinatie van een betere prijs én een betere kwaliteit het snelst hun score vergroten.

Figuur 6: Voorbeeld van de werking van de Superformule



De Superformule wordt vormgegeven met 2 prijs-kwaliteitcombinaties als referentie: een voorkeursreferentie plus een gelijk scorende 'fictieve' referentie die maximaal scoort op kwaliteit tegen een acceptabele meerprijs. De voorkeur van de aanbestedende dienst wordt gebaseerd op informatie uit lopende contracten en eerder afgeronde inkooptrajecten. Daarnaast kun je informatie gebruiken uit een marktonderzoek, een marktconsultatie, het bezoeken van beurzen én het

²⁷ Voorkeurslijnen zijn opeenvolgende indifferentiecurven, waarop de combinaties van prijs en kwaliteit steeds een gelijkwaardige mate van voorkeur genieten, en dus dezelfde score krijgen. Bijvoorbeeld een prijs van €100 en een kwaliteit van 75 punten kan gelijk scoren met een prijs van €65 en 60 punten.

²⁸ Er zijn oneindig veel tussenliggende lijnen die elk een eigen score weergeven.

beschikbare budget. Naast de 2 referenties vraagt de methodiek een verhouding tussen de kwaliteit die samenhangt met de gestelde eisen en de kwaliteit die met wensen kan worden gescoord. Op de horizontale as voor kwaliteit (Q) in de grafiek zie je daarom een gedeelte Q-eisen en een gedeelte Q-wensen. Dit onderdeel vraagt om enige gewinning, maar zorgt voor een volledige weergave van prijs en kwaliteit. De prijs is immers niet alleen een vergoeding voor de kwaliteit van de wensen, maar dekt meestal voor het grootste deel de kosten die met de eisen gepaard gaan.

Toepassen van de Superformule

Voor het opzetten van een gunningsmodel met de Superformule gebruik je een tool die beschikbaar is via de PIANOo-website. Deze tool neemt werk uit handen voor een aantal zaken. Allereerst kun je met geselecteerde 'proef'-referenties direct simuleren of deze aansluiten bij de voorkeuren van de betrokken specialisten uit de aanbestedende dienst. Zijn de voorkeurslijnen naar tevredenheid vormgegeven dan creëert de tool een toelichtende tekst over het gunningsmodel, samen met de bijbehorende formule, voor in je bestek. Bovendien kan de tool het prijzenformulier verduidelijken met diezelfde grafiek, zodat inschrijvers hun concept-inschrijvingen en die van eventuele concurrenten kunnen visualiseren en vergelijken. Tot slot kunnen de ontvangen offertes visueel worden weergegeven in de grafiek, waar zoals in het voorbeeld in figuur 6 de winnaar in het groen wordt weergegeven.

Met de eigen voorkeuren voor prijs en kwaliteit en een stappenplan komt het gunningsmodel tot stand. Op de PIANOo-website staan praktijkvoorbeelden beschreven evenals een handleiding, voorbeeldteksten voor een bestek en rekenbladen²⁹.

Bepaal het belang van gunningscriteria met behulp van AHP

Het kan soms een uitdaging zijn om te bepalen wat het belang van elk gunningscriterium is en om daar een weging aan te hangen. Dit wordt moeilijker naarmate het aantal gunningscriteria toeneemt. Nog lastiger wordt het als er meerdere betrokkenen zijn om het belang vast te stellen en er niet alleen sprake is van een kwaliteitscriterium, maar ook van duurzaamheids- en sociale criteria.

Om het proces waarbij het belang van meerdere gunningscriteria wordt vastgesteld te ondersteunen, heeft de Belastingdienst een beslissingshulpmiddel beschikbaar gesteld waarbij criteria paarsgewijs met elkaar worden vergeleken. Dit hulpmiddel is gebaseerd op de methode Analytisch Hiërarchisch Proces (AHP). Dit betekent dat je eerst gunningscriterium 1 en 2 met elkaar vergelijkt (criterium 1 is bijvoorbeeld belangrijker of veel belangrijker dan criterium 2) en vervolgens vergelijk je beide criteria ook met criterium 3 (enzovoort). Je vergelijkt alle criteria paarsgewijs (stuk voor stuk), waarbij je een 9-puntsschaal gebruikt van 'extreem veel belangrijker' (9), 'heel veel belangrijker' (7), 'veel belangrijker' (5), enigszins belangrijker (3) tot 'even belangrijk' (1).

De resultaten van de onderlinge vergelijkingen van de criteria worden vervolgens omgezet in wegingsfactoren. De uitslag kun je verder gebruiken bij het bepalen van het aantal punten, het wegingspercentage of de kwaliteitswaarde van de gunningscriteria. Voordat je aan de slag gaat met de AHP-tool zul je dus de gunningscriteria al wel op hoofdlijnen bepaald moeten hebben. Als gevolg

²⁹ Zie: <https://www.pianoo.nl/document/9550/emvi-superformule>. De behaalde resultaten met de Superformule zijn gepubliceerd in het rapport '10 jaar Superformule, onderzoekresultaten 2013-2022'. Hierin zijn extra tips opgenomen voor het toepassen van deze gunningsmethode.

van een eerste ronde met de AHP-tool kan het gebeuren dat een criterium toch afvalt (bijvoorbeeld omdat uit de groepsdiscussie volgt dat deze toch niet onderscheidend is of omdat het gewicht te laag is). Een bijkomend voordeel van AHP is dat duurzaamheid en sociale aspecten niet meer 'erbij worden gezet', met bijvoorbeeld een gewicht van 5%, maar dat deze aspecten integraal onderdeel worden van de afweging van het belang van alle gunningscriteria. Mogelijk kan het gezamenlijk doorlopen van AHP met alle betrokkenen ook leiden tot meer draagvlak voor de gewichten. De AHP-tool is te vinden op de website van PIANOo. Op deze website kun je ook een uitgebreide handleiding vinden³⁰.

Overigens is een alternatief om te voorkomen dat duurzaamheid en sociale aspecten 'erbij komen' door in de inkooptemplates standaard uit te gaan van de verhouding 33-33-33 als 'startpositie' voor prijs, kwaliteit, duurzaamheid en sociale aspecten. De daadwerkelijke gewichten moeten uiteraard wel worden aangepast naar de specifieke omstandigheden van een aanbesteding. In een aanbesteding met zeer scherpe eisen voor duurzame en sociale aspecten hoeven er bijvoorbeeld geen gunningscriteria te zijn voor duurzaamheid en sociale aspecten.

Simuleer mogelijke effecten: het belang van gevoeligheidsanalyses

Inschrijvers laten zich in belangrijke mate leiden door rationele motieven. Zij gaan vrijwel altijd eerst na aan welke wensen zonder veel moeite of kosten kan worden voldaan en wat dat aan punten oplevert. Neem het onderstaande voorbeeld, waarin voor het gemak uitgegaan wordt van wensen met een ja/nee karakter.

Tabel 14: voorbeeld voor het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse

WENS	KOSTEN	AANTAL PUNTEN (JA/NEE)
A	€1000	5
B	€200	4
C	€1800	6
D	€2500	10

Als een inschrijver voldoet aan wens A kost dit 1000 euro en levert dit 5 punten op. Niet voldoen aan wens A levert (uiteraard) 0 punten op. Voldoen aan wens B is het aantrekkelijkst, omdat dit relatief weinig kost en veel opbrengt. Met een kosten/baten berekening is te zien dat de volgorde van aantrekkelijkheid in bovenstaande tabel moet zijn B, A, D, C.

Het is belangrijk dat je voordat je de aanbestedingsdocumenten publiceert met dit soort berekeningen een analyse uitvoert op de gunningscriteria om te kijken of de gewichten proportioneel zijn en of je het beoogde doel bereikt. Is het gewicht van een criterium te laag terwijl de kosten voor de inschrijvers hoog zijn, dan zal hoogstwaarschijnlijk niemand aan het criterium voldoen omdat dat te weinig oplevert. Is daarentegen het gewicht van een criterium te hoog, dan zal iedereen (volledig) aan dat criterium voldoen, met als gevolg dat het criterium geen onderscheidende waarde heeft. Een belangrijke kanttekening bij dit soort analyses is dat de kosten voor A, B, C en D niet voor elke inschrijver gelijk hoeven te zijn. Als er veel verschillen zijn tussen de inschrijvers, dan is een kostenanalyse niet goed uit te voeren.

Is je gunningsmodel onvoldoende doordacht, dan kan het effectieve gewicht van een gunningscriterium anders uitpakken dan initieel de bedoeling was. Dit werkelijke gewicht van het gunningscriterium kun je tijdens de voorbereiding inschatten met behulp van een gevoeligheidsanalyse.

³⁰ Zie hiervoor: <https://www.piano.nl/nl/document/17628/ahp-tool-voor-bepalen-gewichtsfactoren>.

Hierbij werk je – bijvoorbeeld met een Excelsheet – een aantal mogelijke scenario's uit. Je stelt bijvoorbeeld een fictieve inschrijving op met een lage prijs en lage kwaliteit, een middenmoter en een inschrijving met een hoge prijs en hoge kwaliteit. Een voorbeeld van zo'n analyse, in dit geval voor gunnen op waarde, is hieronder opgenomen. In dit voorbeeld is de methode Gunnen op Waarde gebruikt. Voor elk gunningscriterium (A, B, C en D) kan een x-bedrag van de prijs worden afgetrokken, afhankelijk van de score. De inschrijver met de laagste vergelijkingsprijs wint de opdracht.

Tabel 15: voorbeeld van een simulatie van een gunningsmodel

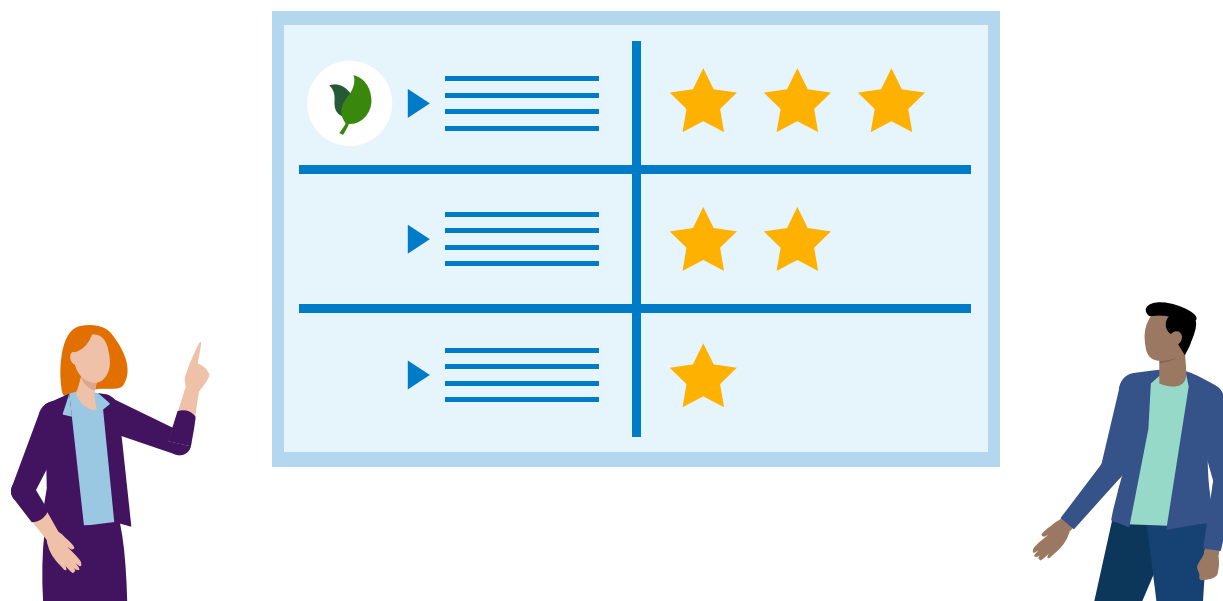
CRITERIUM	MOGELIJKE SCORES	INSCHRIJVER 1	INSCHRIJVER 2	INSCHRIJVER 3
Prijs		€5300	€6800	€9500
A max. waarde €1000	Heel goed 100% Goed 90% Ruim voldoende 60% Voldoende 30% Onvoldoende 0%	€300 (Voldoende)	€600 (Ruim voldoende)	€900 (Goed)
B max. waarde €200	Ja 100% Nee 0%	€200 (Ja)	€0 (Nee)	€200 (Ja)
C max. waarde €1800	Ja 100% Nee 0%	€0 (Nee)	€1800 (Ja)	€1800 (Ja)
D max. waarde €2500	Heel goed 100% Goed 90% Ruim voldoende 60% Voldoende 30% Onvoldoende 0%	€750 (Voldoende)	€1500 (Ruim voldoende)	€2500 (Heel goed)
Vergelijkingsprijs		€4050	€2900	€4100

In het bovenstaande voorbeeld wint de inschrijver 2. De vraag aan het inkoopteam is vervolgens of dit de gewenste winnaar is en of de ranking van de andere inschrijvingen ook wenselijk is. Wat in dit voorbeeld opvalt, is dat de score van de inschrijver die een lage prijs offreert, maar ook relatief lage kwaliteit biedt, bijna hetzelfde is als de inschrijver met een hoge prijs en hoge kwaliteit. Mocht er om een of de andere reden geen soortgelijke inschrijver als inschrijver 2 (een middenmoter) inschrijven, dan zou (theoretisch gezien) zowel een dure als een goedkope inschrijver kans maken op de opdracht.

De uitkomst van je simulatie kan aanleiding zijn om te gaan sleutelen aan je gunningsmodel. Je kunt, afhankelijk van de mogelijke beoordelingscriteria, sleutelen aan de percentages van de mogelijke scores voor (in dit voorbeeld) criteria A en D. Een andere mogelijkheid is dat je de maximale waarde van de criteria A tot en met D verandert. Houd daarbij in je achterhoofd dat simuleren meer is dan enkel een wiskundige exercitie. Het gewicht van een gunningscriterium geeft immers ook het belang van een criterium weer.

Een zorgvuldige gevoeligheidsanalyse kan aan het licht brengen dat er bepaalde ongewenste winnende strategieën zijn, waarmee andere inschrijvers letterlijk 'buiten spel' worden gezet. Er wordt vaak gesproken over strategische inschrijvingen, maar je moet je realiseren dat het probleem niet veroorzaakt wordt door een inschrijver die speelt met de gunningscriteria. Vrijwel altijd is het de aanbestedende dienst die een verkeerd gunningsmodel ontworpen heeft. Voor het vaststellen van de scenario's voor je gevoeligheidsanalyse kun je gebruik maken van marktkennis uit eerdere aanbestedingen of een dialoog met collega's en bedrijven. Met marktkennis kun je gericht realistische inschrijfsenario's definiëren met een onderbouwde spreiding op basis van prijzen en de gunningscriteria voor kwaliteit en impact.

Het simuleren kan lastig zijn wanneer je geen idee hebt van de prijzen die geboden gaan worden en de scores die op de andere criteria behaald gaan worden. Toch is het ook dan of juist dan verstandig om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, zodat je in ieder geval in de buurt van redelijke wegingen uitkomt.





OVERIGE SITUATIES

Raamovereenkomsten

Een raamovereenkomst is een middel wanneer je een stroom van toekomstige opdrachten voorziet, bijvoorbeeld gelijksoortige opdrachten die met een zekere regelmaat worden verstrekt. Wanneer je een raamovereenkomst met één leverancier sluit, dan zul je alle (wezenlijke) voorwaarden van toekomstige opdrachten moeten vastleggen. Bij raamovereenkomsten met meerdere ondernemers vindt er ook concurrentie plaats in de fase van gunning van nadere opdrachten. Dit betekent dat nog niet alle voorwaarden van nadere opdrachten

volledig vast liggen. Je zult dan onderscheid moeten maken tussen 2 soorten gunningscriteria: criteria die gelden tijdens de aanbesteding en criteria die in de toekomst zullen gaan gelden bij de gunning van nadere overeenkomsten onder de raamovereenkomst. Onderstaand wordt een voorbeeld weergegeven van welke aspecten (bijvoorbeeld als gunningscriteria) in de raamovereenkomst geregeld kunnen worden en welke aspecten in de nadere overeenkomsten volgen.

Tabel 16: Voorbeelden van gunningscriteria voor raam- en nadere overeenkomsten

	INVULLING VAN DIENSTVERLENING	GEBUIKTE MATERIALEN	LEVERTERMIJNEN	PRIJZEN
Raamovereenkomst	Globale beschrijving van gevraagde diensten of producten die onder de raamovereenkomst uitgevraagd worden.	Minimaal 80% van de gebruikte materialen dient circulair te zijn.	Bandbreedte waarbinnen geleverd moet worden (bijvoorbeeld binnen 2 tot 3 weken).	Maximale prijzen / tarieven.
Nadere overeenkomst	Exacte beschrijving van de opdracht.	Per uitvraag het gewenste minimale niveau van gebruikte circulaire materialen.	Exacte levertijd binnen de bandbreedte.	Exacte prijs / tarieven voor betreffende nadere overeenkomst.

Raamovereenkomsten en het prijs criterium

Onder een raamovereenkomst kun je meerdere soorten leveringen, diensten of werken uitvragen. Dit betekent dat je afspraken moet maken over verschillende tarieven. Dit kan het lastig maken om tijdens de aanbesteding het prijsaspect te beoordelen. Om de prijzen enigszins te kunnen vergelijken, kun je een 'fictief mandje' creëren met daarin een (bijvoorbeeld) verwachte jaarlijkse afname van verschillende producten, diensten of werken. Het mandje leidt vervolgens tot

een fictieve totale inschrijfprijs (ook wel vergelijkingsprijs genoemd). Op basis van deze fictieve inschrijfprijs bepaal je dan de score voor het prijs criterium.

Een voorbeeld: bij een aanbesteding voor Wmo-hulpmiddelen worden tarieven gevraagd voor scootmobielen en rollators. De gemeente verwacht circa 4 keer zo veel rollators als scootmobielen af te nemen en hanteert de formule fictieve prijs = prijs_scootmobielen + (4 x prijs_rollators). De prijs voor 1 scootmobiel

en de prijzen voor 4 rollators worden opgeteld en als fictieve prijs gehanteerd voor de beoordeling van het prijs criterium. Dit prijs criterium kun je absoluut beoordelen met een scoremethode, maar je kunt bijvoorbeeld ook Gunnen op Waarde of de Superformule gebruiken.

Het is meestal complexer om voor elk tarief afzonderlijk een gewicht toe te kennen en een puntenscore te geven en die scores op te tellen. Als de gewichten niet goed worden bepaald, bestaat risico op manipulatie door inschrijvers. Bijvoorbeeld door een relatief hoog tarief te vragen voor een startend adviseur en een laag tarief voor een senior adviseur, terwijl in de praktijk de senior relatief weinig wordt ingezet door de inschrijver. In sommige gevallen kun je de afwijking in de tarieven nog beperken (naast de beperking met minimum en maximum tarieven die nodig zijn voor een absolute scoremethode) door een maximum te stellen, zodat bedragen voor verschillende eenheden van elkaar mogen afwijken. Je kunt bijvoorbeeld stellen dat een senior tarief niet hoger dan 25% mag zijn ten opzichte van een starterstarief. Je moet dan wel beschikken over marktkennis om te kunnen bepalen wat een realistisch percentage is.

Naast het vinden van een manier om de inschrijfprijs te berekenen, moet je ook rekening houden met de maximale afname onder de raamovereenkomst. In de aanbestedingsdocumenten moet je vermelden wat de maximumhoeveelheid en het maximumbedrag is waarop de overeenkomst betrekking heeft³¹. Zodra het maximum is bereikt, heeft de overeenkomst geen effect meer. Dit betekent dus dat je een zorgvuldige raming moet opstellen en rekening moet houden met extra opties die eventueel afgenomen kunnen worden en mogelijke toekomstige scenario's. De inzichten die hieruit voortkomen kun je uiteraard goed gebruiken bij het opstellen van een 'mandje' voor het berekenen van de inschrijfprijs. Overigens is het mogelijk om bovenop de raming een onzekerheidsbuffer

toe te voegen. De raming is verder nuttig voor bijvoorbeeld het opstellen van een scoremethode voor prijs en voor het bepalen van de kwaliteitswaarde van gunningscriteria voor Gunnen op Waarde of een referentiepunt voor de Superformule.

Concurrentiegerichte dialoog

In specifieke situaties³² kun je kiezen om een concurrentiegerichte dialoog (of mededingingsprocedure met onderhandeling) te volgen. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin een ontwerp- of innovatieve oplossing gewenst is. Of situaties waarin reeds beschikbare oplossingen niet voldoen en aangepast moeten worden. Met deze aanbestedingsprocedures kunnen inschrijvers verschillende oplossingen aandragen die in de behoefte kunnen voorzien.

Tijdens een concurrentiegerichte dialoog krijgen inschrijvers de ruimte om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de aanbestedende dienst te kunnen voorzien. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met deze deelnemers de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien. Zo wordt het voor inschrijvers gaandeweg mogelijk om een prijs te offren.

Bij een concurrentiegerichte dialoog is het gebruik van het BPKV-criterium verplicht. Een uitdaging is dat enerzijds de gunningscriteria gedurende de gehele procedure op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd. Anderzijds worden de exacte specificaties van de opdracht en de daarbij behorende eisen en wensen pas gedurende de dialoof fase vastgesteld. Een praktische oplossing is daarom om de criteria en gewichten aanvankelijk slechts op hoofdlijnen vast te leggen.

³¹ Hof van Justitie EU (C-216/17, ECLI:EU:C:2018:1034, 19 december 2018).

³² Je mag deze procedure toepassen als een van de in de Aanbestedingswet genoemde bijzondere omstandigheden van toepassing is (zie: Aanbestedingswet 2012, artikel 2.28).

Tijdens de dialoogrondes wordt de nadere verfijning aangebracht. Je neemt dan in de aankondiging bijvoorbeeld op:

- generieke omschrijving doel 1 (25 punten)
- generieke omschrijving doel 2 (35 punten)
- prijs (40 punten)

Pas in de allerlaatste dialoogfase worden alle detailonderdelen vastgesteld. Bij deze aanpak is het van belang dat eenmaal vastgestelde criteria en gewichten niet wijzigen, maar dat de eerder vastgestelde criteria alleen worden verfijnd. Op de website van PIANOo is een handreiking te vinden over het toepassen van een concurrentiegerichte dialoog.³³

Percelen

Volgens de Aanbestedingswet 2012 moet je opdrachten splitsen in percelen, tenzij dat niet passend is. Als je in percelen aanbesteedt, dan is het mogelijk dat voor het ene perceel BPKV wordt gehanteerd en voor een ander perceel gegund wordt op laagste prijs. Het is belangrijk dat je dit in de aankondiging bij de diverse percelen vermeldt. Het is ook mogelijk dat één en dezelfde (of vrijwel dezelfde) inschrijving wordt gedaan voor meerdere percelen, als het werk voor de percelen niet of nauwelijks verschilt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij aanbestedingen waarin elk perceel voor een bepaald gebied staat, maar waarbij de werkwijze per gebied niet of nauwelijks verschilt.

Het is mogelijk om condities te koppelen aan het gunnen van de percelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om te bepalen dat aan één inschrijver niet meer dan een zeker maximum aantal percelen zal worden gegund. Dat maximum moet dan wel in de aankondiging worden vermeld en in de aanbestedingsstukken moeten objectieve en niet-discriminerende regels worden opgenomen om te

bepalen welke percelen worden gegund in het geval dat een inschrijver bij meer dan het maximum aantal percelen de winnende inschrijving heeft ingediend. Dit kan er aan bijdragen dat kleine partijen evenveel kans als grote partijen en neemt de kans op een 'gezonde' marktsituatie toe.

Ook is het mogelijk om in de aankondiging te vermelden dat bepaalde percelen of groepen van percelen kunnen worden gecombineerd, waardoor ze aan één inschrijver worden gegund. Ook kan het mogelijk worden gemaakt dat inschrijvers aangeven dat zij een kwantumkorting geven als zij meerdere (specifieke) percelen gegund krijgen. Ook dat zal wel volgens objectieve regels, die uiteraard vooraf bekend gemaakt worden, moeten gebeuren.

Hieronder is een eenvoudig voorbeeld opgenomen. In het voorbeeld zijn er 3 percelen en inschrijvers mogen maximaal 2 percelen winnen. Inschrijver A heeft voor perceel 1 90 punten behaald, voor perceel 2 85, et cetera. Deze inschrijver heeft de beste score voor elk perceel. De vraag is hoe je de winnaar voor elk perceel bepaalt als een inschrijver overal het beste scoort en elk perceel even belangrijk is voor de aanbestedende dienst.

Tabel 17: voorbeeld van scores van twee inschrijvers op een aanbesteding met 3 percelen

PERCEEL/INSCHRIJVER:	INS. A	INS. B
Perceel 1	90	81
Perceel 2	85	80
Perceel 3	75	50

Je kunt in de aanbestedingsdocumenten opnemen dat de winnende inschrijver zelf de percelen mag kiezen. Dit kan bijvoorbeeld aan te raden zijn als de inschrijver bepaalde gebieden (waarbij elk gebied voor een perceel staat) erg

³³ Zie: [Handreiking: De concurrentiegerichte dialoog | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.](#)

goed kent en andere gebieden minder goed. De inschrijver die alles wint en moet kiezen, zal dan waarschijnlijk kiezen voor gebieden die hij het beste kent. Dit is optimaal voor zowel de inschrijver als de aanbestedende dienst. De kans is ook aanwezig dat de overige percelen (de percelen die niet naar de inschrijver met de hoogste score gaan) worden toegewezen aan de inschrijver (met de één na hoogste score) die deze gebiedskennis wel heeft.

Als de keuze van de inschrijver niet per se overeenkomt met het belang van de aanbestedende dienst (bijvoorbeeld als de winnende inschrijver dan niet kiest voor een lastiger perceel), kun je ook in de aanbestedingsdocumenten opnemen dat in dit geval inschrijver B het perceel gegund krijgt waarop het verschil met inschrijver A het kleinst is. Immers, dan 'verliest' de aanbestedende dienst het minste aantal punten ten opzichte van de winnende inschrijving. Dit wordt ook aangegeven in de onderstaande tabel. In de tabel zijn de mogelijke toewijzingen van de percelen doorgerekend. Duidelijk is dat optie 2 de beste oplossing geeft voor de aanbestedende dienst. Dit is de optie waarbij inschrijver B het perceel krijgt waarop deze het minste verschil met inschrijver A.

Tabel 18: voorbeeld van scenario's om percelen te gunnen bij een aanbesteding met 3 percelen

PERCEEL / INSCHRIJVER:	OPTIE 1		OPTIE 2		OPTIE 3	
	INS. A	INS. B	INS. A	INS. B	INS. A	INS. B
Perceel 1	90	81	90	81	90	81
Perceel 2	85	80	85	80	85	80
Perceel 3	75	50	75	50	75	50
		225		245		241

Een ander voorbeeld gaat over kwantumkortingen. Als je bijvoorbeeld met 2 percelen werkt voor een laagste prijs aanbesteding, en het wenselijk is om een kwantumkorting aan te bieden, dan kun je ook een combinatieperceel mogelijk maken dat bestaat uit een bieding voor de percelen 1 en 2. Je gunt dan aan de goedkoopste oplossing die ofwel bestaat uit 2 verschillende inschrijvers voor percelen 1 en 2 of uit een combinatieaanbieding van 1 inschrijver.

In onderstaand voorbeeld zie je bijvoorbeeld dat het combinatieperceel gunnen €170 zou kosten. Maar omdat het gunnen van perceel 1 aan inschrijver B en perceel 2 aan inschrijver C tot een totaalprijs van €160 leidt, krijgt deze optie de voorkeur. In dit (eenvoudige) voorbeeld kunnen mogelijke scenario's zijn dat je de percelen aan verschillende inschrijvers gunt of dat je bepaalde combinaties van percelen maakt (en die combinaties aan één of meerdere inschrijvers kunt gunnen). Houd er ook rekening mee dat je in het beschrijvend document moet voorschrijven wat jouw voorkeur heeft als beide scenario's tot dezelfde prijs leiden. Heb je het liefst 2 verschillende leveranciers of liever 1?

Tabel 19: voorbeeld van prijzen van 3 inschrijvers op een aanbesteding met 2 percelen

PERCEEL/INSCHRIJVER:	INS. A	INS. B	INS. C
Perceel 1	€100	€90	n.v.t.
Perceel 2	€80	€80	€70
Perceel 1+2	€170	Geen korting	n.v.t.

Als er veel percelen en inschrijvers zijn of als er ingewikkelde condities zijn (zoals veel verschillende mogelijke kwantumkorting berekeningen), dan wordt het lastig of vrijwel onmogelijk om alle opties met elkaar te vergelijken. In dat geval kan een complexere techniek worden toegepast: lineair programmeren, waarbij de totale kosten over het geheel van de percelen (en gegeven alle condities) zo laag mogelijk zijn. Of andersom: waarbij de totale punten over het geheel zo

hoog mogelijk zijn. Op de PIANOo-website staat uitgebreid beschreven hoe dit precies werkt en er wordt een concreet voorbeeld uitgewerkt³⁴.

Varianten

Wanneer je een variant toestaat, dan mag een inschrijver een andere – mogelijk innovatieve – oplossing aanbieden die niet overeenkomt met datgene wat initieel is geëist in de aanbesteding. Overigens is het niet uitgesloten dat een inschrijver uitsluitend een variant indient en geen besteksconforme oplossing. Door het toestaan van varianten biedt de aanbestedende dienst ruimte voor innovatieve oplossingen waaraan niet is gedacht bij het opstellen van de aanbestedingsstukken.

Je moet in de aankondiging vermelden dat je varianten toestaat en je moet de opdracht gunnen op basis van een BPKV-criterium. Bovendien moet worden aangegeven aan welke minimumeisen een variant in ieder geval moet voldoen en er zal moeten worden aangegeven hoe een variant wordt beoordeeld. Deze voorwaarden maken het toestaan van varianten in de praktijk vaak wel lastig.

De uitdaging is het vermijden van willekeur bij de gunning. Met name wanneer een inschrijver een oplossing aanbiedt waar de aanbestedende dienst niet aan gedacht heeft, kan het lastig zijn deze te beoordelen binnen de van tevoren opgestelde gunningsmethode. Wanneer bijvoorbeeld bij een aanbesteding gevraagd wordt om levering van een applicatie en een inschrijver een SaaS-oplossing³⁵ als variant aanbiedt, is het de vraag of deze past binnen het van tevoren vastgelegde beoordelingskader.

Ook als het wel mogelijk is om varianten en reguliere aanbiedingen te beoordelen binnen het beoordelingsmodel, kan het lastig zijn om de winnende inschrijving te bepalen. Een voorbeeld staat in onderstaande tabel, waarbij voor elke inschrijving en elke variant een puntenscore is berekend.

Tabel 20: Voorbeeld van een aanbesteding met 2 inschrijvers die elk ook een variant hebben ingediend

INSCHRIJVING	SCORE
A	49
Variant van A	54
B	50
Variant van B	53

De tekst van artikel 2.83 lid 4 van de Aanbestedingswet lijkt te impliceren dat de gunningscriteria op alle inschrijvingen moeten kunnen worden toegepast en dus de beste inschrijving (ongeacht of dit een variant betreft) moet winnen. In bovenstaande tabel is 'variant van A' de winnaar, omdat deze de hoogste score heeft.

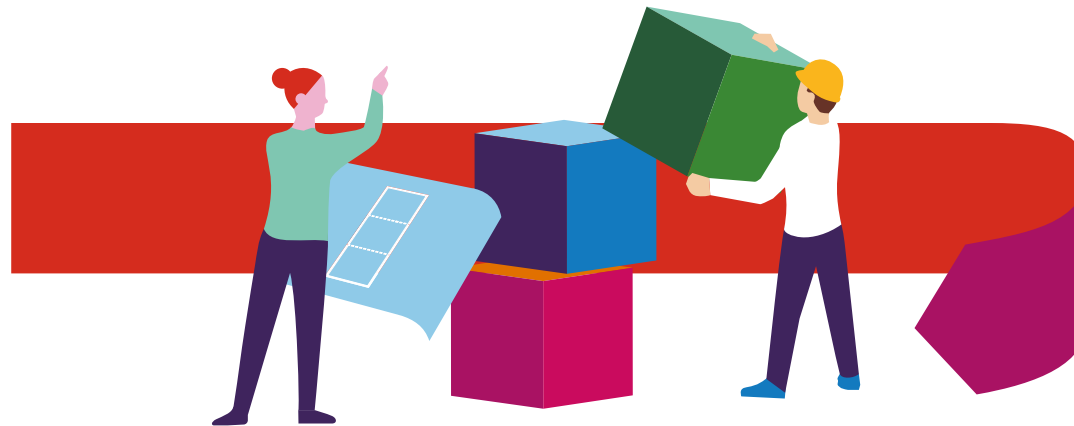
Een voordeel van het hanteren van volledig transparante absolute formules bij de beoordeling is dat de inschrijver van tevoren kan berekenen welke score hij zal behalen voor de variant in vergelijking met de reguliere inschrijving. Zou de score voor deze variant lager zijn dan de score voor de reguliere inschrijving, dan kan de inschrijver zich de moeite voor het indienen van een variant besparen. Omgekeerd is het hanteren van relatieve formules bij het toestaan van varianten zeer riskant wegens het risico van manipulatie. Met een variant kan een inschrijver dan immers de scores van andere inschrijvers manipuleren, althans wanneer de variant meegewogen wordt bij de beoordeling.

³⁴ Zie <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/Handleiding%20Micropercelen%20PIANOo%20DEFf~1.pdf>.

³⁵ SaaS = Software as a Service, de applicatie draait op servers van de leverancier, waarbij de functionaliteit als dienstverlening wordt aangeboden.

In plaats van het laten aanbieden van varianten door een inschrijver kan de aanbestedende dienst er ook voor kiezen om de door hem zelf beschreven varianten in het bestek op te laten nemen. De hierboven genoemde nadelen treden daarbij niet op, omdat de aanbestedende dienst met alle toegestane

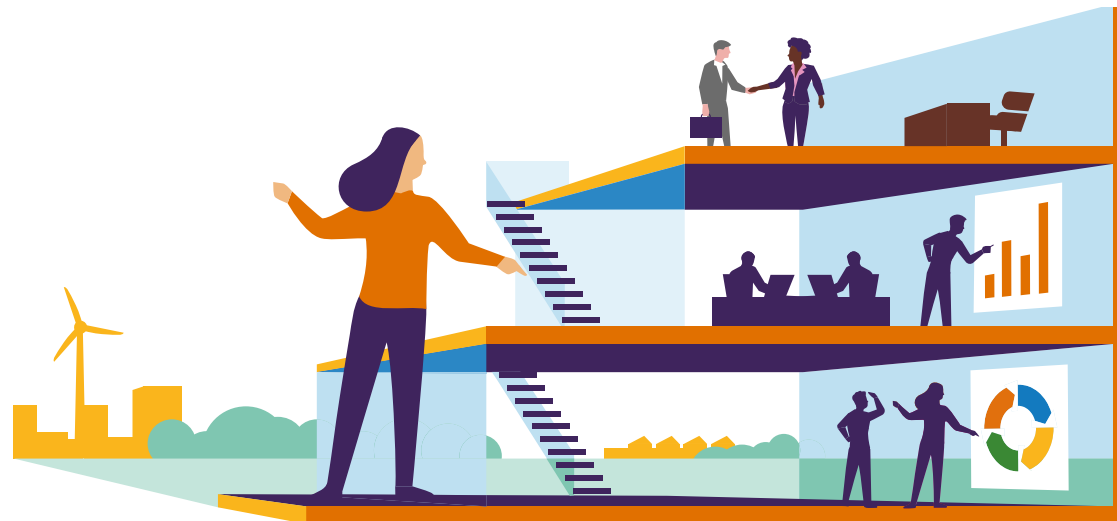
varianten rekening kan houden in het beoordelingsmodel. Uiteraard moet de aanbestedende dienst wel vooraf duidelijk maken wanneer hij voor een bepaalde variant zal kiezen.





BIJLAGE I

Zie het Excelbestand Bijlage I – Rekenbladen voor scoregrafieken prijs op de website van PIANOo.





BIJLAGE II

GUNNINGSMETHODE	KENMERKENDE EIGENSCHAPPEN	VOORDELEN EN AANDACHTSPUNTEN
Gewogen Factor Methode	<ul style="list-style-type: none"> • De scores voor zowel prijs als kwaliteit worden uitgedrukt in punten die vervolgens gewogen bij elkaar worden opgeteld. • Inschrijver met het hoogste aantal punten krijgt de opdracht. • Het gewicht kan verwerkt worden in het maximaal aantal punten voor prijs en kwaliteit. • Scoremethode voor prijs kan zowel relatief als absoluut worden toegepast. <p>* Relatief wordt om verschillende redenen afgeraden.</p>	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eenvoudig toepasbaar en op maat te maken. • Alle gunningscriteria hebben een duidelijk gewicht. Een prijs-kwaliteitverhouding wordt eenvoudig weergegeven. • Overzichtelijk en bekend bij aanbestedende diensten en marktpartijen. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soms lastig om de bandbreedte voor de scoremethode 'prijs' te bepalen. • Verschillende risico's bij gebruik van een relatieve formule voor prijs.
Gunnen op Waarde	<ul style="list-style-type: none"> • Waarde van de kwaliteit en impact zijn expliciet gemaakt en worden uitgedrukt in monetaire waarden. De behaalde scores voor kwaliteit (geldwaarden) worden afgetrokken van (bonus) of bijgeteld bij (malus) bij de inschrijfprijs zodat er een fictieve inschrijfprijs ontstaat. • De inschrijver met de laagste fictieve inschrijfprijs krijgt de opdracht gegund. • Een reële inschatting van de verwachte inschrijfprijs is nodig voor het bepalen van de monetaire waarden van de gunningscriteria. • Een minimale en/of maximale inschrijfprijs is wiskundig niet vereist, maar scenario's voor simulaties zijn eenvoudiger op te stellen en een minimum en een maximum prijs geven meer duidelijkheid voor inschrijvers. • Kan ook worden gebruikt als budgetmethode en is in principe gelijk aan Gewogen Factor Methode als een lineaire scoremethode met bandbreedte wordt gebruikt en bij de superformule waarbij gebruikt wordt gemaakt van de exponent $n=1$. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eenvoudig toepasbaar. • Geen puntenverdeling voor prijs vooraf nodig. • Kwaliteit wordt monetair uitgedrukt, dus duidelijker hoeveel extra kwaliteit kost. • Overzichtelijk en bekend bij aanbestedende diensten en marktpartijen in de werkensector. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is geen duidelijk gewicht voor prijs. • In de praktijk worden meestal lineaire scoremethodes gebruikt voor kwaliteit, terwijl kromme scoremethodes ook mogelijk (of gewenst kunnen) zijn. Ook wordt in de praktijk regelmatig nagelaten om zowel een minimale als maximale prijs mee te geven. • Het bepalen van de waarde voor de gunningscriteria kan lastig zijn. Het risico is aanwezig dat bij de waardebepaling van de gunningscriteria er teveel of juist te weinig waarde aan kwaliteit wordt gehangen.

GUNNINGSMETHODE	KENMERKENDE EIGENSCHAPPEN	VOORDELEN EN AANDACHTSPUNTEN
Value for Money	<ul style="list-style-type: none"> • Dit is vrijwel de letterlijke vertaling van de aanbestedingswet, lees de prijs-kwaliteitverhouding. • De inschrijver met de hoogste kwaliteit-prijsverhouding krijgt de opdracht gegund (in andere woorden: de meeste kwaliteit per euro). • Sturen op prijs en/of kwaliteit is minder goed mogelijk. • Een minimale en/of maximale inschrijfprijs is wiskundig niet vereist, maar scenario's voor simulaties zijn eenvoudiger op te stellen en een minimum en een maximum prijs geven meer duidelijkheid voor inschrijvers. • Value for Money kan ook vorm worden geven in een 'adapted' variant, waarbij meer rekening wordt gehouden met de monetaire waarde van de gunningscriteria. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • De methode is eenvoudig toepasbaar. • Het is niet nodig om een puntenverdeling voor prijs op te stellen. • Enig inzicht in de verwachte prijzen is nodig om de gewenste prijs-kwaliteit verhouding te kunnen bepalen. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is geen duidelijk gewicht voor prijs. • Ontmoedigt het toevoegen van kwaliteit. Minimale kwaliteit tegen een lage prijs kan winnen. • Lopen de scores voor kwaliteit fors uiteen dan kan dit leiden tot extreem hoge prijzen. De methode wordt daarom afgeraden, tenzij gebruikt wordt gemaakt van de 'adapted' variant. • Zonder een bandbreedte geeft de methode inschrijvers weinig richting: het is aan inschrijvers om in te schatten wat gewenst wordt door de aanbestedende dienst.
Adapted Value for Money	<ul style="list-style-type: none"> • Het verschil ten opzichte van Value for Money is dat met behulp van de scoretabel voor kwaliteit een gewenste verhouding tussen prijs en kwaliteit wordt vastgesteld (dit wordt verderop in deze handreiking nader toegelicht). Met de scoretabel wordt aangegeven hoeveel meer de inkoper bereid is om te betalen voor maximale kwaliteit ten opzichte van minimale kwaliteit. Dit kan bijvoorbeeld maximaal 2 keer zoveel zijn. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanvullend ten opzichte van Value for Money wordt er beter gestuurd op een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit. Het kan minder snel gebeuren dat zeer goedkope of zeer dure inschrijvingen de aanbesteding winnen. • Een bandbreedte opnemen voor prijs is nog steeds gewenst. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • De nadelen benoemd bij Value for Money zijn in beperktere mate aanwezig.

GUNNINGSMETHODE	KENMERKENDE EIGENSCHAPPEN	VOORDELEN EN AANDACHTSPUNTEN
Budgetmethode	<ul style="list-style-type: none"> • Dit is een variant op de Gewogen Factor Methode. De opdrachtwaarde (=budget) van de inkoop wordt op voorhand vastgesteld door de aanbestedende dienst. • Inschrijvers concurreren elkaar alleen op het gunningscriterium kwaliteit. • De inschrijver met de hoogste score voor kwaliteit krijgt de opdracht gegund. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niet nodig om een puntenverdeling voor prijs op te stellen. • Focus op alleen kwaliteit. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er vindt geen concurrentie plaats op het criterium prijs. • Budgetten zijn opportunistisch of mogelijk te defensief opgesteld. • Wanneer het budget te ruim is opgesteld, vindt er geen prijscorrectie plaats op de markt. De opdrachtgever kan dan te veel betalen voor de gevraagde kwaliteit. • De methode kan tot overbodige kwaliteit leiden als het budget te hoog is. Het kan ook leiden tot te weinig kwaliteit of zelfs geen inschrijvingen als het budget te laag is (no bid).
Laagst acceptabele bod	<ul style="list-style-type: none"> • Dit is een variant op de Gewogen factor Methode. Inschrijvers moeten alleen een minimale score halen op kwaliteit (bijvoorbeeld gemiddeld minstens een '7'). Daarna geeft de prijs de doorslag. • Leveranciers worden beperkt uitgedaagd om hoge kwaliteit te leveren. De methode past dus potentieel goed bij situaties waarin de inkoper op zoek is naar een bepaald kwaliteitsniveau, maar waarbij meer kwaliteit niet nodig is. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • De methode is eenvoudig toepasbaar. • Voorkomt dat er te veel kwaliteit wordt ingekocht. • Niet nodig om een puntenverdeling voor prijs op te stellen. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan in sommige gevallen beschouwd worden als gunning op basis van laagste prijs. Dan is er een motivering nodig. • Er is geen duidelijk gewicht voor prijs. • De Commissie van Aanbestedingsexperts heeft geadviseerd om een variant op 'laagst acceptabele bod' niet toe te passen, onder andere vanwege het argument dat in de betreffende casus alle gunningscriteria niet worden samengevoegd tot één totaalscore.

GUNNINGSMETHODE	KENMERKENDE EIGENSCHAPPEN	VOORDELEN EN AANDACHTSPUNTEN
Superformule	<ul style="list-style-type: none"> • De Superformule is een absolute gunningsmethodiek die uitgaat van een door de aanbestedende dienst bepaalde eigen voorkeur voor prijs en kwaliteit (referenties). • De methodiek stimuleert inschrijvers om een betere aanbieding te doen dan de door de aanbestedende dienst gestelde voorkeuren/referenties. • De methode wordt ondersteund met behulp van een tool waarmee de gunningsmethodiek wordt samengesteld en gevisualiseerd. • De techniek houdt rekening met de monetaire waarde van de eisen en maakt dit expliciet zichtbaar. • Met de tool kunnen de eigen voorkeurslijnen (gelijkwaardige prijs-kwaliteitscombinaties) worden ontworpen. • De eigen voorkeuren voor prijs en kwaliteit kunnen onder andere worden bepaald op basis van het budget, extrapolatie van het prijsniveau uit vorige aanbestedingen, prijskennis uit marktconsultaties et cetera. 	<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er hoeft geen bandbreedte voor de prijs opgesteld te worden. • Er wordt 'standaard' gebruik gemaakt van kromme scoremethodes voor prijs en kwaliteit. Hierdoor ontstaat er een prikkel om niet heel duur of heel goedkoop in te schrijven. <p>Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het kan lastig zijn om de referentiepunten voor prijs en kwaliteit vast te stellen. • Er is geen duidelijk gewicht voor prijs. • Het is aan te raden de handreiking over de Superformule door te nemen voordat je de methode toepast in een aanbesteding.



COLOFON

Deze handreiking is gebaseerd op de handreiking 'Hoe bepaal je de beste prijs kwaliteit verhouding' die PIANOo in juni 2016 over dit onderwerp publiceerde in samenwerking met mr. T.H. Chen.

Auteurs

prof. dr. ir. Fredo Schotanus (Significant Synergy en Universiteit Utrecht) en
Henk Jan Siersema MSc (PIANOo).

Met bijdragen van

Pieter van Dorth MSc QC, drs Gertjan Schut en mr. Floortje Waaijer

Eindredactie: PIANOo-Communicatie

Visuals: DPI

Ontwerp en productie: Xerox-Osage

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag

info@pianoo.nl | www.pianoo.nl

Juni 2024