



# LANGS DE MEETLAT!

Resultaten Aanbestedingsanalyse 2012

STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

## Langs de meetlat!

Wie zit er enkele maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe Aanbestedingswet nog te wachten op een uitgebreide analyse van de aanbestedingspraktijk in 2012? Wat we immers zeker weten is dat de nieuwe aanbestedingswet een groot effect heeft op de praktijk van het aanbesteden. Er zal op vele fronten sprake zijn van een trendbreuk. Meer EMVI. Meer duidelijkheid over proportionaliteit. Meer onderhandse aanbestedingen, en dus minder openbare. Dat gaan we allemaal merken bij de analyse van de aanbestedingen van werken over 2013. Dus welke lessen kunnen nog getrokken worden uit de praktijk over 2012?

Met die vraag steeds in het achterhoofd zijn we door de cijfers van Aanbestedingsinstituut over 2012 gegaan. Zoals bekend noteert Aanbestedingsinstituut van elke openbaar aangekondigde aanbesteding van werken een groot aantal gegevens. Deels zijn dat 'droge' kenmerken, die gemakkelijk uit de tekst van een aankondiging te halen zijn. Europees of niet? Gunning op Laagste Prijs of op EMVI? Maar daar blijft het niet bij: we gaan nog een stap verder. Zo controleren we of de eisen die gesteld worden wel proportioneel zijn. En of gunningcriteria wel voldoende transparant zijn. Of de termijnen redelijk zijn en of er genoeg tijd is voor de inlichtingen. Zaken, kortom, waar inschrijvers regelmatig tegenaan lopen, maar die niet direct tot een procedureel regeltje zijn te herleiden. Deze zaken hebben te maken met doelmatigheid van het inkoopproces.

Zowel op het gebied van de 'droge' kenmerken als op het gebied van doelmatigheid kan de nieuwe wet een flinke impact hebben. De inmiddels bekende lijstjes met de ontwikkeling op allerhande kwaliteitskenmerken hebben voor 2012 dan ook maar betrekkelijk weinig waarde. Bij de analyse over 2012 gooien we het dan ook over een iets andere boeg. We gaan op zoek naar de best presterende aanbestedende diensten. Die partijen die in 2012 al hebben laten zien dat zij professionaliteit bij aanbesteden hoog in het vaandel hebben. Bij het aanpassen aan het nieuwe wetgevend pakket kunnen andere aanbesteders daar immers van leren. En op die manier kunnen de cijfers over 2012 toch een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van professionaliteit!

*Joost Fijneman*

Manager Aanbestedingsinstituut  
augustus 2013

## Algemene gegevens: 'De feiten rond aanbesteden'

Half juli 2013 heeft EIB op eigen initiatief een prachtige uitgave de wereld in gezonden: 'De feiten rond aanbesteden', <http://www.eib.nl/publicaties/aanbestedingen/de-feiten-rond-aanbesteden/>. Het betreft een boekwerkje van 40 pagina's vol informatie over aantallen en volumes van de aanbestedingsmarkt voor werken in 2012, afgezet tegen de drie jaren ervoor. Daarnaast snijdt EIB in deze uitgave enkele actuele onderwerpen aan. De samenvatting van dit boekje is als Bijlage 1 bij deze publicatie opgenomen. In dat licht biedt het weinig meerwaarde om vergelijkbare cijfers van Aanbestedingsinstituut nog eens apart te presenteren. Ook wij meten een kleiner aantal aanbestedingen in 2012 namelijk 2452. EIB heeft een daling van 18% berekend ten opzichte van 2009 en een verlies in volume van 4% ten opzichte 2011. De verwachting is dat beide getallen nog verder afnemen in 2013 en daarna, alleen al op grond van de nieuwe Aanbestedingswet. Deze zorgt immers voor een grotere rol voor onderhandse opdrachten, zodat vanzelf het aantal openbaar gepubliceerde opdrachten zal dalen.

In de paragrafen die volgen maken we uitsluitend gebruik van uniek cijfermateriaal van Aanbestedingsinstituut. De totstandkoming van deze cijfers vergt aanbestedingsrechtelijke kennis en ervaring die uniek is voor Aanbestedingsinstituut.



STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

## De kwaliteit van de aankondiging

Elke openbare of niet-openbare aanbesteding start voor potentiële gegadigden met de aankondiging. In 2012 werden deze doorgaans gepubliceerd op Aanbestedingskalender.nl. Deze eerste kennismaking met een nieuw werk wordt door vele potentiële gegadigde bekeken. Bij het ARW 2005 was hiertoe een speciale bijlage (B) gevoegd, wat in feite een kopie was van het Europese voorbeeldformulier 'Aankondiging van een opdracht'. In het ARW 2012 is geen model meer bijgesloten, maar wordt naar het Europese formulier verwezen.

Omdat veel partijen van de aankondigingen kennis nemen, is het van groot belang dat op grond van deze aankondiging een aantal zaken snel duidelijk wordt. Elk van deze zaken is de aanbesteder verplicht om op te nemen. Op grond van Bijlage VIIA bij de Europese Aanbestedingsrichtlijn, dan wel op grond van het voorgeschreven model bij het ARW2005. Inmiddels, in het ARW2012, dat bij aanbestedingen onder de Europese drempels verplicht toegepast moet worden, is de verplichting om onder de drempels een complete aankondiging op te nemen alleen maar duidelijker geworden. Boven de Europese drempel blijft het volgen van de Europese regels uiteraard gehandhaafd. De volgende kenmerken zijn in het bijzonder van belang:

### 1. De aard, omvang en algemene kenmerken van het werk

*Welke zijn de hoofdkenmerken van de opdracht en om welke hoeveelheden of geraamde waarde gaat het?*

**In 36%** van alle aankondigingen is deze informatie niet of niet voldoende terug te vinden in de aankondiging. In veel van die gevallen wordt volstaan met een verwijzing naar het bestek. Dat betekent dat eerst het elektronisch bijgevoegde bestek geraadpleegd moet worden om er achter te kunnen komen of het hier een werk betreft dat qua aard en omvang voor een potentiële gegadigde van belang is.

### 2. De geschiktheidseisen

*Aan welke eisen moeten inschrijvers tenminste voldoen om voor het werk in aanmerking te kunnen komen?*

Geschiktheidseisen zijn knock-out-criteria. Als er als eis gesteld wordt dat er ervaring moet zijn met het aanleggen van tenminste 5000m<sup>2</sup> asfalt, dan weten potentiële gegadigden direct of zij een dergelijke competentie in huis hebben of niet. En dus weten zij direct of zij zich verder in deze aanbesteding moeten verdiepen of niet. **In 49%** van alle aankondigingen zijn geen eisen vermeld of zijn de gestelde eisen niet voldoende compleet. Ook hiervoor geldt dat deze dan vaak wel terug te vinden zijn in het bestek. Bij opmerkingen van Aanbestedingsinstituut op deze praktijk wordt doorgaans het antwoord gegeven dat de aanbesteder wil voorkomen dat er licht zit tussen de eisen in het bestek en de eisen in de aankondiging. Dat is een uitgangspunt

dat we van harte onderschrijven, maar dat kan ook bereikt worden door juist in het bestek te verwijzen naar aankondiging, in plaats van andersom. Alleen in dat laatste geval voldoet een aankondiging aan de regels. We zien inmiddels al partijen die op deze (verstandige) wijze omgaan met de publicatie van eisen.

### 3. De EMVI-criteria

*Wat is het gunningcriterium en waaruit bestaat het gunningcriterium als kwaliteit ook meetelt (EMVI)?*

Voor deze criteria geldt hetzelfde als voor de knock-out-criteria: een potentiële inschrijver moet weten wat de criteria voor gunning zijn om te kunnen beoordelen of deze aanbesteding voor hem interessant is. **In 16%** van alle aankondigingen missen deze criteria, terwijl ze er wel hadden moeten zijn. Dat lijkt een klein percentage, maar daarbij past de kanttekening dat bij een openbare aanbesteding op laagste prijs – nog altijd verreweg de grootste categorie – er überhaupt geen criteria gesteld worden.

### 4. Termijnen

De aankondiging vermeldt voorts de datum waarop de inschrijvingen (of aanmeldingen) binnen moeten zijn. Voor openbare en niet-openbare en nationale en Europese aanbestedingen zijn hiervoor vastgestelde minimumtermijnen. Door de periode tussen aankondiging en moment van inschrijven of aanmelden te vergelijken met de geldende minimumtermijnen kunnen we zien of de minimumtermijnen in acht genomen worden. **In 25%** van de gevallen zijn de gehanteerde termijnen te kort. Dat betekent dat in die gevallen potentiële inschrijvers of gegadigden te weinig tijd geboden wordt om hun aanbieding of aanmelding in te dienen.

### Formele fouten in de aankondiging

Doordat elk van bovengenoemde zaken leidt tot een formele fout in de aankondiging, zijn alleen die aankondigingen juridisch juist waarbij geen van bovenstaande (vier) fouten voorkomt. Bij slechts één op de vier aankondigingen komt geen enkele van deze fouten voor. **In 75%** van de aankondigingen komt één of meer van bovengenoemde fouten voor. Dat betekent dat 75% van alle aankondigingen niet volgens de regels gepubliceerd wordt. Een opvallend hoog cijfer. Zeker omdat het hierbij gaat om het eenvoudigweg volgen van de voorschriften in Richtlijn en ARW. Het is overigens niet zo dat de Nederlandse aanbestedingspraktijk voor werken een tikkende tijdbom is: als hierboven al aangegeven zijn de ontbrekende gegevens vaak wel te achterhalen door de bij de aankondiging behorende stukken te downloaden en in te zien. Dit maakt een snelle en effectieve scan van de nieuwe aankondigingen evenwel onmogelijk. Met name voor MKB-bedrijven is dit lastig, aangezien voor hen de precieze inhoud van het werk en van de eisen bepalen of zij kunnen deelnemen of niet. Het kost een bedrijf nu (veel) meer

tijd om daarachter te komen. Meer tijd in elk geval dan de (Europese) wetgever heeft bedoeld.

### Goede Voorbeelden

Per hoofdcategorie van opdrachtgevers, te weten Rijk, Provincie, Gemeente en Waterschap, is een top 5 gemaakt van partijen die het vaakst aankondigingen publiceren zonder formele fouten in de aankondiging, als hierboven bedoeld. **De aanbestedende dienst met de meeste complete aankondigingen is het Waterschap Hollandse Delta.** Bijna 4 op de 5 aankondigingen van deze in Ridderkerk gevestigde aanbesteder bevatten alle benodigde informatie. Voor het Rijk geldt dat in feite geen sprake is van een top 5, omdat we maar vier grote Rijksopdrachtgevers onderscheiden. ProRail is, als eveneens grote, nationaal opererende aanbestedende dienst aan het Rijk toegevoegd. Van de groep Gemeente doen alleen die gemeentes mee, die in 2012 acht of meer aanbestedingen hebben aangekondigd. Dat levert een lijst op met 49 gemeentes, welke in de bijlage is terug te vinden. Van de groep Waterschap doen alleen de waterschappen mee die vijf of meer aanbestedingen hebben gedaan. Dat betekent dat deze groep 14 waterschappen groot is. Binnen de groep Provincies zijn geen beperkingen toegepast.

#### Rijksopdrachtgevers

% = complete aankondigingen

Defensie	50%
Landbouw (DLG)	38%
Rijkswaterstaat	35%
Rijksgebouwendienst	14%
ProRail	8%

#### Top 5 Waterschappen

% = complete aankondigingen

Ws Hollandse Delta	79%
Ws Rivierenland	57%
Ws Fryslân	46%
Hh De Stichtse Rijnlanden	40%
Ws Hunze en Aa's	38%

#### Top 5 Provincies

% = complete aankondigingen

Friesland	48%
Groningen	43%
Zuid-Holland	32%
Noord-Brabant	29%
Zeeland	29%

#### Top 5 Gemeenten

% = complete aankondigingen

Den Haag	69%
Helmond	61%
Eindhoven	56%
Rotterdam	50%
Zaanstad	50%



STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra



## Zorgvuldig opgestelde eisen

Over de wijze waarop eisen en criteria gesteld en omschreven worden in aankondigingen en bestekken heeft Aanbestedingsinstituut in het verleden al veelvuldig gepubliceerd. Eisen die niet voldoende objectief zijn, te veel referentiewerken, te hoge omzeteisen, het gebruiken van de omzeteis als een ervaringseis, het wordt allemaal door Aanbestedingsinstituut gemeten. De meeste van deze afwijkingen zijn inmiddels duidelijk in strijd met de Gids Proportionaliteit, welke per 1 april 2013 in werking is getreden. In 2012 was dat allemaal nog niet zo duidelijk.

**Slechts in 28%** van alle aankondigingen in 2012 was de formulering van de eisen en criteria voldoende objectief, transparant en proportioneel. Deze aankondigingen komen van partijen die begrijpen hoe professioneel met eisen en criteria omgegaan moet worden. Deze partijen zijn de voorlopers, die met de implementatie van de meeste aspecten van de Gids Proportionaliteit weinig moeite zullen hebben.

Het verbaast dan ook niet dat de Rijksopdrachtgevers op dit terrein heer en meester zijn. Met name Rijkswaterstaat steekt met een perfecte een score van 96% boven alle andere partijen uit, maar ook de Rijksgebouwendienst en Defensie laten prima cijfers zien. Toch is er ook een aantal gemeentes en een waterschap dat mooie scores boven de 75% laat zien.

### Rijksopdrachtgevers

% = zorgvuldige eisen

Rijkswaterstaat	96%
Rijksgebouwendienst	86%
Defensie	81%
ProRail	46%
Landbouw (DLG)	38%

### Top 5 Waterschappen

% = zorgvuldige eisen

Ws Brabantse Delta	80%
Ws Noorderzijlvest	50%
Ws Scheldestromen	47%
Ws Fryslân	38%
Ws Aa en Maas	31%

### Top 5 Provincies

% = zorgvuldige eisen

Zuid-Holland	56%
Utrecht	43%
Friesland	36%
Limburg	29%
Noord-Holland	25%

### Top 5 Gemeenten

% = zorgvuldige eisen

Arnhem	80%
Maastricht	79%
Tilburg	78%
Utrecht	77%
Nieuwegein	69%

## Gebruik EMVI

'EMVI, tenzij...' is sinds het inwerking treden van de aanbestedingswet het nieuwe uitgangspunt bij het formuleren van gunningcriteria. En hoewel het door ons gemeten percentage EMVI de afgelopen jaren traag omhoog is gekropen, was er in 2012 nog lang geen sprake van een 'EMVI, tenzij...'-situatie.

**In 23%** van alle aanbestedingen die in 2012 zijn gepubliceerd, wordt EMVI als gunningcriterium in de aankondiging genoemd. Dat betekent dat 77% van deze aanbestedingen op laagste prijs is gegaan. Daarbij past vervolgens nog de kanttekening dat in veel gevallen de wijze waarop EMVI wordt ingevuld niet professioneel en doelmatig is. Zo wordt er nog vaak gewerkt met relatieve beoordelingssystemen, waarvan bewezen is dat deze wiskundig onzinnige resultaten kunnen opleveren. Ook is er sprake van een Plan-van-Aanpak-reflex: op de één of andere manier is er bij aanbesteders en hun adviseurs het idee ontstaan dat EMVI alleen kan worden ingevuld door het schrijven van Plannen van Aanpak. Deze moeten vervolgens door een commissie van wijzen beoordeeld worden, die daarbij vooral zoveel mogelijk vrijheid moet hebben. Voor alle duidelijkheid: een dergelijke aanpak kan niet leiden tot de werkelijk Economisch Meest Voordelige Inschrijving, om de eenvoudige reden dat de inschrijver geen enkel idee heeft met welk van zijn vele, mogelijke oplossingen hij het best zal scoren bij de beoordelingscommissie. Zoveel mogelijk aspecten concretiseren, is dus het devies. En als er nog een Plan aan een commissie voorgelegd moet worden, moet in elk geval duidelijk zijn aan welke randvoorwaarden bij de beoordeling de commissie gebonden is. De publicatie 'Gunnen op waarde' bestaat inmiddels ruim 6 jaar – het wordt hoog tijd dat de uitgangspunten hierin door weten te dringen tot de concrete aanbestedingen!

Met de kritische opmerkingen over de praktijk van EMVI-aanbestedingen scherp in het achterhoofd, volgen hieronder de staatjes van aanbesteders met de hoogste EMVI-scores. We hebben dus niet gekeken naar de kwaliteit van de EMVI-aanbesteding, slechts naar het aantal keren dat EMVI is voorgekomen. Wie regelmatig EMVI gebruikt zal uiteindelijk dat toch ook op een goede en doelmatige wijze (willen) doen, zo is hierbij dan de premisse. Opvallend is de bijzonder hoge score van ProRail, maar ook bij Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst zal men niet terugschrikken voor het toepassen van de 'EMVI, tenzij-regel'. Juist bij ProRail speelt overigens de discussie over de meest doelmatige wijze van invulling van de EMVI-criteria. Als kwaliteitscriteria worden door ProRail met name de CO<sub>2</sub>-prestatieladder en veiligheidsladder gebruikt. Dat betekent dat er grenzen zijn aan het onderscheidend vermogen van de criteria. Bij Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst is het arsenaal aan kwaliteitscriteria

een stuk groter. Bij de decentrale overheden is het beeld diverser dan bij de Rijksoverheid. De score van de Provincie Overijssel is vergeleken met een jaar eerder fors teruggevallen, van 64% naar 39%. Dat is overigens nog altijd een score waarmee ze de tweede plek bezet binnen de Provincies.

### Rijksopdrachtgevers

% = EMVI

ProRail	96%
Rijkswaterstaat	86%
Rijksgebouwendienst	81%
Landbouw (DLG)	46%
Defensie	38%

### Top 5 Waterschappen

% = EMVI

Ws Brabantse Delta	60%
Ws Groot Salland	60%
Ws Noorderzijlvest	50%
Hh van Rijnland	46%
Ws Rivierenland	43%

### Top 5 Provincies

% = EMVI

Zuid-Holland	44%
Overijssel	39%
Utrecht	36%
Noord-Brabant	29%
Noord-Holland	22%

### Top 5 Gemeenten

% = EMVI

Nijmegen	70%
Amersfoort	55%
Apeldoorn	50%
Gouda	50%
Tilburg	50%



STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

## Moderne contractvormen

**In 12%** van alle aanbestedingen wordt in de aankondiging melding gemaakt van een moderne contractvorm. Dat is opnieuw iets meer dan een jaar eerder en bijna een verdubbeling ten opzichte van 2009. Onder 'moderne contractvorm' verstaan we alles waarbij enige of veel sprake is van integratie van ontwerp en uitvoering. Voorbeelden zijn D&C, DBM en dergelijke. Dat betekent dat in 88% nog gebruik gemaakt wordt van de traditionele contractvorm.

De nieuwe aanbestedingswet gaat hierop niet direct invloed uitoefenen. De keuze voor de bouworganisatievorm (traditioneel of geïntegreerd) blijft bij de opdrachtgever. Toch hoort bij een verdere ontwikkeling van de professionaliteit van de overheidsinkoop een hoger percentage moderne contractvormen. Wie gebruikt maakt van moderne contractvormen maakt immers gebruik van de kennis en kunde die bij de markt aanwezig is. En, behoudens zeer gestandaardiseerd werk, is de kans groot dat met de inzet van deze kennis en kunde een beter resultaat wordt geboekt.

Het beginsel 'De markt, tenzij...' is bij Rijkswaterstaat goed uitgewerkt, zo blijkt uit de cijfers. Maar liefst 43 van de 49 aanbestedingen die wij telden (88%) zijn op basis van moderne contractvormen in de markt gezet. Daarmee is Rijkswaterstaat koploper in deze categorie, met ProRail als een goede tweede. Het is overigens niet per se noodzakelijk om een zelfde percentage te verwachten of zelfs als doel te stellen voor decentrale overheden. Elke aanbesteder kan daarin eigen afwegingen maken, die binnen haar organisatie en omstandigheden het best passen.

Wel is Aanbestedingsinstituut van mening dat voor decentrale aanbestedende diensten – gelet op de diversiteit van het palet aan opdrachten dat bij een dergelijke organisatie voorbij komt – een percentage tussen 20 en 50% in beginsel als gezond uitgangspunt heeft te gelden. Uit onderstaande scores blijkt dat er ook bij de decentrale opdrachtgevers goede voorbeelden te vinden zijn. Slechts bij de Waterschappen is de spoeling dun. De hoogste score van de Brabantse Delta (20%) vertegenwoordigt slechts één werk. Rijnland heeft, als partij met de meeste aanbestedingen van alle waterschappen (35 stuks), in aantallen ook veruit de meeste ervaring met moderne contractvormen (6 maal), wat een tweede plaats oplevert.

Bij de gemeentes valt eveneens op dat met name minder frequente aanbesteders hoog scoren. De gemeentes uit de G4 scoren tussen de 10% (Utrecht) en 0% (Rotterdam) en komen dan ook niet in onderstaand lijstje voor.

### Rijksopdrachtgevers

% = Moderne contractvormen

Rijkswaterstaat	88%
ProRail	71%
Rijksgebouwendienst	43%
Landbouw (DLG)	19%
Defensie	11%

### Top 5 Waterschappen

% = Moderne contractvormen

Ws Brabantse Delta	20%
Hh van Rijnland	17%
Ws Noorderzijlvest	17%
Ws Rivierenland	14%
Ws Hunze en Aa's	13%

### Top 5 Provincies

% = Moderne contractvormen

Zuid-Holland	36%
Utrecht	29%
Noord-Brabant	24%
Overijssel	22%
Drenthe	20%

### Top 5 Gemeenten

% = Moderne contractvormen

Gouda	50%
Arnhem	40%
Deventer	31%
Nijmegen	30%
Breda	25%

## Ranking

In de voorgaande paragrafen hebben we laten zien wat de stand van zaken was in 2012 met betrekking tot een viertal belangrijke kenmerken van aankondigingen van aanbestedingen. De resultaten vallen niet mee:

- Slechts **25%** van de aankondigingen voldoet aan de formele eisen;
- In slechts **28%** van de aankondigingen zijn eisen en criteria gebruikt die de toets der kritiek kunnen doorstaan;
- EMVI wordt als gunningcriterium relatief iets vaker toegepast dan in voorgaande jaren, namelijk in **23%** van de gevallen;
- Moderne contractvormen worden eveneens relatief iets vaker toegepast dan in voorgaande jaren, namelijk in **12%** van de gevallen.

We hebben ook gezien dat er per gemeten kenmerk partijen zijn die het relatief goed doen. De verschillen tussen de diverse typen opdrachtgevers zijn groot, maar het blijkt dat ook binnen één groep, bijvoorbeeld de provincies, er grote verschillen zijn. Per kenmerk zijn er ook in elke groep wel weer positieve uitschieters. Partijen die de toon zetten.

Maar zijn er ook partijen die het over de hele linie goed doen? Rijkswaterstaat scoort op bijna alle aspecten hoog – alleen op het punt van de formaliteiten van de aankondiging kan het nog beter. Dit past bij het beeld dat we hebben van Rijkswaterstaat als een organisatie die qua inkoop en aanbesteding voorop loopt in Nederland. Bij de provincies zien we Zuid-Holland in alle staatjes terugkomen. Bij de gemeentes en de waterschappen is het beeld duidelijk diverser.

Als we – voor het gemak – aannemen dat elk van bovengenoemde aspecten even belangrijk is, dan is op basis van de gevonden percentages per aanbestedende dienst een totaaloverzicht te maken. Heel eenvoudig door alle percentages bij elkaar op te tellen. Helemaal zuiver is dat natuurlijk niet: sommige aspecten zijn mogelijk minder belangrijk dan andere, en daar komt bij dat een heel hoge score op moderne contracten niet per se hoeft te wijzen op de grootste mate van professionaliteit. Maar door de bank genomen geldt voor alle aspecten dat meer in beginsel beter is. De uitkomst zal om die reden dan ook niet elke aanbesteder even welgevallig zijn. Hier ontstaat mogelijk iets

van het gevoel dat inschrijvers op slechte EMVI-aanbestedingen zullen herkennen: een stukje willekeur en een berekeningsmethode waar haken en ogen aan kleven. En belangrijker nog: uitgangspunten bij de weging die vooraf niet bekend zijn gemaakt...

Ondanks al deze bezwaren geeft een totaallijst toch een aardig beeld. **Rijkswaterstaat** gaat er met de eer van de hoogste score vandoor, gevolgd door de Rijksgebouwendienst en ProRail.

De hoogst scorende decentrale overheid is het **Waterschap Brabantse Delta** – al past daarbij de opmerking dat met een totaal van slechts 5 aanbestedingen de statistiek hier wellicht een handje bij geholpen heeft.

De best scorende gemeente is **Arnhem**. Met 8 aanbestedingen ook een relatief kleine speler, die met name voor wat betreft het opstellen van de juiste eisen erg goed uit de bus is gekomen. Van de G4 zien we alleen Utrecht terug in de top 5. Met name Amsterdam valt tegen met een 37<sup>ste</sup> plek van de in totaal 49 gemeentes met 8 aanbestedingen of meer in 2012.

Bij de provincies gaat **Zuid-Holland** aan kop, met een mooie score op alle onderdelen. Gelderland, de provincie met veruit de meeste aanbestedingen, heeft het met allerlaagste score van alle centrale en decentrale overheden, in 2012 uitermate teleurstellend gedaan. De nieuwe wet zal bij deze opdrachtgever met andere woorden de meeste kansen bieden.

In de Bijlage 2 'Tabellen met totaalscores' zijn de complete lijsten met scores te vinden.





## Bijlage 1 – Conclusies op hoofdlijnen uit EIB-rapport 'De feiten rond aanbesteden', p. 7 en 8.



---

### Conclusies op hoofdlijnen

---

#### Marktontwikkelingen

- Het aantal openbare aanbestedingen neemt al geruime tijd af. In 2012 lag het aantal openbare aanbestedingen (inclusief die met voorselectie) 18% lager dan in 2009. De daling vindt plaats over de gehele linie: zowel Rijk als provincies, waterschappen en gemeenten zagen een daling in het aantal opdrachten. Alleen enkele specifieke groepen zoals onderwijsinstellingen konden zich hieraan onttrekken.
- Ondanks deze daling van het werkaanbod is de concurrentie in de jaren 2009-2012 niet verder toegenomen. Wel zijn er grote verschillen tussen de seizoenen. Het aantal inschrijvers bij openbare aanbestedingen blijft variëren tussen 7 ('s zomers) en 10 ('s winters). Het aantal bedrijven dat actief is met deelname aan openbare aanbesteding neemt sneller af dan er nieuwe toetreders bij komen. Ook gaan bedrijven minder frequent inschrijven. Een andere ontwikkeling is dat inschrijvers hun (geografisch) werkgebied uitbreiden. De aard van hun werkzaamheden verandert niet.
- De prijsniveaus waarvoor werk bij openbare aanbestedingen wordt gegund ligt al vanaf 2009 ruim onder de door de opdrachtgevers gemaakte begrotingen. In 2012 zijn de scherpste inschrijvingen tot 35% lager dan de directiebegroting.

#### Samenvoegen, opdelen en proportionaliteit vóór de aanbestedingswet

- Het is vaak niet eenvoudig om te bepalen in hoeverre opdeling of samenvoeging van werken gewenst is. Van daadwerkelijke opdeling van het werk in meerdere percelen is sprake bij 5% van de aanbestedingen. Bij deze aanbestedingen krijgen meer mkb-bedrijven een kans om mee te doen. Samenvoegen van werk komt voor bij 28% van de aanbestedingen. Vaak gaat het daarbij om kleine hoeveelheden werk op meerdere locaties die worden gebundeld of om grote projecten waarbij van de opdrachtnemer een multidisciplinaire aanpak wordt verwacht.
- Het hanteren van referentie- en omzeteisen bij openbare aanbesteding is heel gebruikelijk. Gemiddeld moeten bedrijven een jaarlijkse omzet hebben die 311% bedraagt van de aanneemsom, daarbij komen forse uitschieters voor. De consensus is al geruime tijd dat een omzeteis van meer dan 300% disproportioneel is, en de aanbestedingswet staat dit niet meer toe. In de onderzochte steekproef is echter nog bij 35% van de aanbestedingen de omzeteis hoger dan 300%. Ook referentie-eisen zijn nog vaak te hoog. Afhankelijk van de wijze van meten waren bij 35% tot 50% van de aanbestedingen referentie-eisen van toepassing die boven de norm van 60% lagen.
- Door te hoge geschiktheidseisen kunnen middelgrote en kleine bedrijven worden uitgesloten van deelname aan aanbestedingen van werk. De helft van de openbare aanbestedingen in de gww kent omzeteisen die zodanig zijn dat de helft van de gww-bedrijven terecht of ten onrechte wordt uitgesloten. In de b&u lijkt het aandeel bedrijven dat wordt uitgesloten over de gehele linie iets hoger vanwege de gemiddeld grotere opdrachten en de grote populatie aan kleine bedrijven.
- Van de kleinere werken (de werken die mkb-bedrijven zelfstandig zouden kunnen maken) ging in 2012 18% naar één van de tien grootste concerns, iets meer dan de voorgaande jaren, ook iets meer dan in 2001. Hiervan ging 82% naar middelgrote en kleine bedrijven. Vrijwel geen enkele opdracht werd gegund aan een combinatie van een concern en een (of meerdere) mkb-bedrijf/bedrijven.

## Bijlage 1 – Conclusies op hoofdlijnen uit EIB-rapport 'De feiten rond aanbesteden', p. 7 en 8.



### Het gebruik van EMVI

- Bij 20% van de openbare aanbestedingen van werk wordt gegund aan de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Dit percentage is al geruime tijd constant. Veel gehanteerde kwaliteitscriteria daarbij zijn uitvoeringsduur, planning, duurzaamheid, risicobeheersing en social return.
- EMVI loont. Bij aanbesteding op EMVI gaat een groot aandeel van de opdrachten naar de aanbieder met de laagste prijs: 73%. De totale meerkosten van het aanbesteden op kwaliteit zijn daardoor beperkt tot minder dan 3%. De baten (uitgedrukt in de waardering van de opdrachtgever) zijn met 7% echter 2,4 keer zo hoog.
- Dat het selecteren van de meest economische aanbieder nauwelijks tot prijsverhogingen leidt, wordt niet veroorzaakt door een laag gewicht van kwaliteit in de eindbeoordeling van de aanbiedingen. Bij een derde van de aanbestedingen telt kwaliteit voor meer dan 50% mee en in een enkel geval is het gewicht 85%. Gemiddeld wegen de kwaliteitsaspecten voor 39% mee, en de prijs dus voor 61%.
- Het gebruik van EMVI bij een aanbesteding leidt niet zozeer tot aanbiedingen met een hogere kwaliteit en hogere prijs of lagere kwaliteit en lagere prijs, maar tot het selecteren van de bedrijven met een relatief hoge kwaliteit en lage prijs. Er zijn bedrijven die consequent dergelijke aanbiedingen doen; deze bedrijven zijn dan ook het meest succesvol bij EMVI-aanbestedingen.

## Bijlage 2 – Tabellen met totaalscores



### Scores Rijksopdrachtgevers 2012

grotere Rijksopdrachtgevers, inclusief ProRail

	Aantal aanbestedingen	Aankondiging volledig	Eisen OK	EMVI	Moderne contracten	Totaal score
1 RWS	49	35%	96%	84%	88%	<b>302%</b>
2 RGD	14	14%	86%	79%	43%	<b>221%</b>
3 ProRail	24	8%	46%	96%	71%	<b>221%</b>
4 Defensie	36	50%	81%	11%	11%	<b>153%</b>
5 Landbouw (DLG)	16	38%	38%	19%	19%	<b>113%</b>

Tabel 1

### Scores Waterschappen 2012

alle waterschappen met 5 of meer aanbestedingen in 2012

	Aantal aanbestedingen	Aankondiging volledig	Eisen OK	EMVI	Moderne contracten	Totaal score
1 Waterschap Brabantse Delta	5	20%	80%	60%	20%	<b>180%</b>
2 Waterschap Noorderzijlvest	6	33%	50%	50%	17%	<b>150%</b>
3 Waterschap Rivierenland	7	57%	29%	43%	14%	<b>143%</b>
4 Hoogheemraadschap van Rijnland	35	26%	23%	46%	17%	<b>111%</b>
5 Waterschap Hollandse Delta	19	79%	11%	11%	11%	<b>111%</b>
6 Wetterskip Fryslân	24	46%	38%	8%	4%	<b>96%</b>
7 Waterschap Groot Salland	5	20%	0%	60%	0%	<b>80%</b>
8 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkw.	8	25%	13%	25%	13%	<b>75%</b>
9 Waterschap Hunze en Aa's	16	38%	6%	19%	13%	<b>75%</b>
10 Waterschap Aa en Maas	16	13%	31%	13%	6%	<b>63%</b>
11 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	5	40%	0%	20%	0%	<b>60%</b>
12 Waterschap Scheldestromen	19	0%	47%	5%	5%	<b>58%</b>
13 Waterschap Zuiderzeeland	5	20%	0%	0%	0%	<b>20%</b>
14 Waternet	23	0%	4%	4%	9%	<b>17%</b>

Tabel 2

## Bijlage 2 – Tabellen met totaalscores



### Scores Provincies 2012

	Aantal aanbestedingen	Aankondiging volledig	Eisen OK	EMVI	Moderne contracten	Totaal score
1 Provincie Zuid-Holland	25	32%	56%	44%	36%	<b>168%</b>
2 Provincie Utrecht	14	21%	43%	36%	29%	<b>129%</b>
3 Provincie Friesland	25	48%	36%	16%	16%	<b>116%</b>
4 Provincie Noord-Brabant	21	29%	24%	29%	24%	<b>105%</b>
5 Provincie Overijssel	23	17%	22%	39%	22%	<b>100%</b>
6 Provincie Noord-Holland	32	9%	25%	22%	13%	<b>69%</b>
7 Provincie Zeeland	17	29%	18%	12%	6%	<b>65%</b>
8 Provincie Flevoland	18	28%	11%	11%	11%	<b>61%</b>
9 Provincie Drenthe	20	30%	0%	10%	20%	<b>60%</b>
10 Provincie Groningen	23	43%	4%	4%	0%	<b>52%</b>
11 Provincie Limburg	7	0%	29%	0%	14%	<b>43%</b>
12 Provincie Gelderland	45	2%	2%	0%	0%	<b>4%</b>

Tabel 3

### Scores Gemeentes 2012

alle gemeentes met 8 of meer aanbestedingen in 2012

	Aantal aanbestedingen	Aankondiging volledig	Eisen OK	EMVI	Moderne contracten	Totaal score
1 Arnhem	10	10%	80%	40%	40%	<b>170%</b>
2 Nijmegen	10	30%	30%	70%	30%	<b>160%</b>
3 Gouda	8	13%	38%	50%	50%	<b>150%</b>
4 Utrecht	52	40%	77%	19%	10%	<b>146%</b>
5 Tilburg	18	0%	78%	50%	17%	<b>144%</b>
6 Deventer	13	15%	46%	46%	31%	<b>138%</b>
7 Nieuwegein	16	31%	69%	19%	13%	<b>131%</b>
8 's-Hertogenbosch	34	26%	68%	12%	9%	<b>115%</b>
9 's-Gravenhage	16	69%	25%	13%	6%	<b>113%</b>
10 Zaanstad	8	50%	63%	0%	0%	<b>113%</b>
11 Breda	8	25%	25%	25%	25%	<b>100%</b>
12 Venlo	11	45%	18%	18%	18%	<b>100%</b>
13 Leiden	14	7%	36%	36%	14%	<b>93%</b>
14 Maastricht	14	0%	79%	7%	7%	<b>93%</b>
15 Landgraaf	9	33%	33%	11%	11%	<b>89%</b>

Tabel 4, vervolg op p. 22

## Bijlage 2 – Tabellen met totaalscores



### Scores Gemeentes 2012

alle gemeentes met 8 of meer aanbestedingen in 2012

	Aantal aanbestedingen	Aankondiging volledig	Eisen OK	EMVI	Moderne contracten	Totaal score
16 Zaltbommel	9	33%	33%	11%	11%	<b>89%</b>
17 Hoorn	12	25%	17%	25%	17%	<b>83%</b>
18 Schiedam	11	18%	36%	18%	9%	<b>82%</b>
19 Eindhoven	32	56%	19%	3%	3%	<b>81%</b>
20 Zoetermeer	9	33%	0%	33%	11%	<b>78%</b>
21 Rotterdam	86	50%	16%	9%	0%	<b>76%</b>
22 Westland	8	38%	38%	0%	0%	<b>75%</b>
23 Amersfoort	11	0%	9%	55%	9%	<b>73%</b>
24 Lelystad	10	20%	30%	10%	10%	<b>70%</b>
25 Apeldoorn	10	10%	10%	50%	0%	<b>70%</b>
26 Etten Leur	13	38%	31%	0%	0%	<b>69%</b>
27 Ede	19	26%	16%	21%	5%	<b>68%</b>
28 Helmond	18	61%	6%	0%	0%	<b>67%</b>
29 Assen	9	11%	33%	22%	0%	<b>67%</b>
30 Haarlemmermeer	9	11%	11%	22%	22%	<b>67%</b>
31 Enschede	16	0%	31%	19%	13%	<b>63%</b>
32 Kampen	8	25%	13%	13%	13%	<b>63%</b>
33 Dordrecht	17	6%	0%	47%	6%	<b>59%</b>
34 Sittard-Geleen	14	7%	29%	14%	7%	<b>57%</b>
35 Echt-Susteren	11	36%	18%	0%	0%	<b>55%</b>
36 Heerlen	17	29%	24%	0%	0%	<b>53%</b>
37 Amsterdam	134	16%	11%	16%	5%	<b>49%</b>
38 Alphen Aan Den Rijn	14	0%	7%	21%	14%	<b>43%</b>
39 Heerhugowaard	10	20%	20%	0%	0%	<b>40%</b>
40 Hellevoetsluis	8	13%	25%	0%	0%	<b>38%</b>
41 Vlaardingen	16	19%	6%	6%	6%	<b>38%</b>
42 Groningen	19	32%	0%	5%	0%	<b>37%</b>
43 Zeist	14	0%	14%	21%	0%	<b>36%</b>
44 Meppel	9	0%	22%	11%	0%	<b>33%</b>
45 Roosendaal	9	22%	11%	0%	0%	<b>33%</b>
46 Spijkenisse	10	0%	30%	0%	0%	<b>30%</b>
47 Uden	10	30%	0%	0%	0%	<b>30%</b>
48 Capelle Aan Den IJssel	11	18%	0%	0%	0%	<b>18%</b>
49 Almere	12	0%	8%	8%	0%	<b>17%</b>

Tabel 4, vervolg van p. 21

Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra  
Resultaten Aanbestedingsanalyse 2012

STICHTING  
Aanbestedingsinstituut  
Bouw & Infra

Zilverstraat 69  
Potbus 461  
2700 AL Zoetermeer

T 079 3 25 22 46  
F 079 3 25 22 97

[info@aanbestedingsinstituut.nl](mailto:info@aanbestedingsinstituut.nl)  
[www.aanbestedingsinstituut.nl](http://www.aanbestedingsinstituut.nl)



Uitgave september 2013