

Handreiking

Tool voor bepaling

gunningscriteria [v/h 'DE EMVI-TOOL']

december 2019

1. Inleiding

Aanleiding voor deze Handreiking 'tool voor bepaling gunningscriteria' is het project Beter Aanbesteden. Beter Aanbesteden is een initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en heeft in februari 2018 geleid tot de Actieagenda Beter Aanbesteden. In de praktijk is gebleken dat de inkoop van diensten, werken en leveringen nog niet optimaal verloopt. Kansen worden gemist, zowel door overheden als door ondernemers. Binnen Beter Aanbesteden zijn door vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid verbeterpunten geïdentificeerd en oplossingsrichtingen met concrete acties geformuleerd.

Een aantal actiepunten in de actieagenda Beter Aanbesteden heeft betrekking op het onderwerp 'gunningscriteria'. Hoofdonderwerp van deze handreiking is de invulling van het actiepunt 17. Dit betreft het ontwikkelen van een handreiking voor de bepaling van gunningscriteria. In de actieagenda wordt daarbij nog gesproken van 'De EMVI-tool'. EMVI is immers het overkoepelende begrip voor alle gunningscriteria. Bij toetsing van de conceptversie van deze handreiking in de inkooppraktijk kwam echter naar voren dat het begrip 'EMVI' (nog steeds) tot verwarring kan leiden. Daarop is besloten EMVI (in elk geval) in de titel van het actiepunt aan te passen naar 'gunningscriteria'. Aangezien het criterium 'laagste prijs' ook deel uitmaakt van de overkoepelende term 'EMVI' voor alle gunningscriteria zal het daaraan voorafgaande actiepunt 16 inhoudende 'het publiceren en uitleggen van best practices 'Gunnen op laagste prijs'' bij deze tool betrokken worden.

In de hierna volgende hoofdstukken zal allereerst de achtergrond voor het opstellen van deze handreiking kort worden geschetst. Vervolgens zal worden ingegaan op de wettelijke grondslagen voor gunningscriteria. Ook zal kort op de praktijk om en rond deze criteria worden ingegaan. Voor de aanbestedingspraktijk is vooral relevant hoe tot keuze van het gunningscriterium als ook de nadere criteria met bijbehorende weging gekomen moet worden. Daartoe is een stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan vormt dan ook de kern van deze handreiking. Daarbij komt tevens aan de orde welke randvoorwaarden bij de daadwerkelijke invulling van de gunningscriteria op opdrachtniveau van belang zijn. Naast de algemene randvoorwaarden worden inhoudelijke criteria en daarvoor beschikbare tools en methodieken nader in de bijbehorende bijlage belicht.

2. Achtergrond

Met betrekking tot de onderwerpen 'gunningscriteria' en meer specifiek 'innovatie in relatie tot gunningscriteria' is in het traject Beter Aanbesteden aan de orde geweest dat overheden in de gunningscriteria die zij in een aanbestedingsprocedure stellen, aangeven wat belangrijk is in een opdracht. Ondernemers kunnen zich daar vervolgens op onderscheiden.

In bepaalde gevallen worden extra criteria gesteld, die te maken hebben met sociale, milieu- en innovatieve kenmerken. Op deze manier kan de overheid met een aanbesteding niet alleen haar hoofddoel realiseren, maar er ook nevendoelelen aan koppelen. Met de juiste gunningscriteria kan de overheid gebruik maken van het innovatieve vermogen van de markt. Dit alles biedt ook kansen voor bedrijven.

Dit heeft geleid tot de AANBEVELING: maak gebruik van marktkennis om tot reële en passende gunningscriteria te komen.

Aan deze aanbeveling is vervolgens een aantal concrete actiepunten gekoppeld. Relevant voor deze handreiking zijn daarbij:

actiepunt 16: 'het publiceren en uitleggen van best practices 'Gunnen op laagste prijs'.

Een en ander wordt als volgt in de actieagenda toegelicht:

"Soms is gunnen op de laagste prijs het beste idee. Doe het dan ook en sta voor je keuze. Door ondernemers en brancheorganisaties te laten onderschrijven dat het gunnen op laagste prijs wel mogelijk is, afhankelijk van de opdracht, kan de angst hiervoor bij aanbestedende diensten worden weggehaald. PIANOo in samenwerking met MKB Nederland en VNO/NCW."

als ook:

actiepunt 17: 'opzet EMVI-tool.'

Een en ander wordt als volgt in de agenda toegelicht:

"Aanbestedende diensten worstelen soms met de formulering van onderscheidende gunningscriteria. Een afwegingskader kan hen hierbij helpen en bijdragen aan het verbeteren van de toepassing van onderscheidende gunningscriteria. MKB Nederland/VNO-NCW en EZK formeren een werkgroep die zich buigt over een afwegingskader voor aanbestedende diensten voor de invulling van gunningscriteria. De onderwerpen 'varianten' en 'ondergrens voor kwalitatieve criteria' zullen in dit afwegingskader eveneens aan de orde komen. Ook zal aandacht besteed worden aan innovatiegericht inkopen. PIANOo verspreidt het resultaat."

Het accent van deze handreiking ligt op actiepunt 17. Aangezien onder het huidige overkoepelende begrip 'EMVI' ook laagste prijs als gunningscriterium valt en de keuze voor gunningscriteria bewuste afweging behoeft, wordt het actiepunt 16 in die zin ook betrokken.

3. Wettelijke grondslagen gunningscriteria

Als uitgangspunt in de aanbestedingswetgeving 2012 is genomen het principe:

gunnen op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving – ‘EMVI, tenzij’.

EMVI geeft daarbij de mogelijkheid nadere criteria aan de inschrijving te stellen die zowel financieel als ook kwalitatief van aard kunnen zijn. Van dit uitgangspunt EMVI kan slechts gemotiveerd worden afgeweken. Dit verplicht aanbestedende diensten vervolgens om per opdracht kritisch te bezien welke criterium passend is en al dan niet de mogelijkheid te benutten onderscheidende (kwalitatieve) aanbiedingen uit de markt te halen.

Bij de herziening van de Aanbestedingswet in 2016 is de term “EMVI” als overkoepelend begrip voor alle gunningscriteria aangemerkt, bestaande uit (artikel 2.114 lid 2 Aanbestedingswet):

- Beste prijs-kwaliteitverhouding [BPKV]
- Laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit [zoals levenscycluskosten][LKE]
- Laagste prijs [LP]

NB. Daar waar ‘laagste prijs’ ziet op de initiële (aanschaf)kosten, ziet ‘Laagste kosten o.b.v. kosteneffectiviteit op de totale kosten op de langere termijn: dit specifieke criterium wordt in deze handreiking niet nader uitgewerkt maar leent zich voor een afzonderlijk aandachtspunt in de actieagenda.

De wetgeving neemt de keuze voor BPKV, als onderdeel van EMVI als uitgangspunt. Als nadere kwalitatieve criteria noemt de Aanbestedingswet er een aantal, uiteenlopend van ‘de kwaliteit, waaronder de technische verdienste’; ‘sociale, milieu- en innovatieve kenmerken’ tot en met ‘leveringsvoorwaarden als datum en wijze van oplevering’. Welke nadere criteria ook gekozen worden, zij dienen verband te houden met het voorwerp van de opdracht. Ook dienen de criteria vooraf inclusief bijbehorende wegingsfactoren bekend gemaakt te worden.

Naast de wettelijke bepalingen omtrent gunningscriteria kent de Aanbestedingswet nog als uitgangspunt dat een aanbestedende dienst zorg dient te dragen voor het leveren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen (artikel 1.4 lid 2 Aanbestedingswet).

Ook de Gids Proportionaliteit gaat nader op gunningscriteria en het relatieve gewicht daarvan in. Zo wordt in par. 3.5.5. van deze Gids onder meer aangegeven dat in geval van een BPKV met zorg de keuze voor nadere criteria gemaakt moet worden. Daarbij wordt in elk geval ook aangetekend dat met BPKV innovatie vanuit de markt kan worden benut. In par. 3.5.6 van deze Gids wordt meer specifiek ingegaan op de aspecten duurzaamheid en sociale voorwaarden.

4. Beleid en praktijk rondom gunningscriteria

De toepassing van gunningscriteria in de praktijk is zeer divers. Dit leidt tot de nodige discussies maar ook frustraties, zowel bij aanbestedende diensten als bij ondernemers. Daarbij spelen enerzijds vragen als 'passen de gestelde criteria wel bij de opdracht?'; 'wordt hiermee wel toegevoegde waarde uit de markt gehaald?'; 'is de afweging tussen de diverse inschrijvingen wel correct? etcetera.

Anderzijds spelen vragen over de keuze voor criteria maar ook over de invulling van binnen de eigen dienst geformuleerde doelen op opdrachtniveau een rol. Naast direct aan inkoop gerelateerde doelen zoals bevordering van innovatie, wordt overheidsinkoop immers ook ingezet om meer maatschappelijke beleidsdoelen te realiseren. Deze maatschappelijke doelen kunnen divers zijn. Zo zijn te onderscheiden:

- inzet op internationale sociale voorwaarden;
- social return;
- milieuvriendelijk inkopen;
- biobased inkopen;
- circulair inkopen;
- innovatiegericht inkopen;
- MKB vriendelijk inkopen.

De keuzes die in dit verband worden gemaakt kunnen per aanbestedende dienst verschillen. Welke doelen ook in het inkoopbeleid worden meegenomen, de invulling op opdrachtniveau dient in elk geval passend te zijn en voldoende ruimte voor mededinging aan de markt te bieden. Daarbij is van belang dat een aanbestedende dienst niet allerlei doelen in 1x nastreeft maar duidelijk prioriteert bij de keuze voor bepaalde Maatschappelijk Verantwoorde Inkoop [MVI]-doelen.

Relevant wordt dan de vraag aan welke randvoorwaarden de invulling van nadere criteria bij een concrete uitvraag in elk geval moet voldoen om het meest optimale resultaat uit de markt te kunnen halen en de concurrentie niet oneigenlijk te verstoren.

In het vervolg van deze handreiking zal de aandacht die in het actiepunt 17 wordt gevraagd voor innovatiegericht inkopen worden gelezen in bovenstaande bredere context van MVI.

Deze handreiking ziet op gunningscriteria en de mogelijke rol daarvan op het punt van innovatie. Bedenk dat ook bijvoorbeeld ook de keuze van een aanbestedingsprocedure relevant kan zijn voor innovatie.

Gunningscriteria zien op de aanbieding voor de concrete opdracht en daarmee op de toekomst. Deze criteria moeten onderscheiden worden van geschiktheidseisen die op de aanbieder en zijn activiteiten in het verleden zien, alsook van technische specificaties/uitvoeringsvoorwaarden voor zaken die zo buiten de concurrentie gehouden worden.

5. Uitgangspunten bij toepassing gunningscriteria

Na de inleidende paragrafen komen we in dit hoofdstuk aan de kern van deze handreiking, het stappenplan. Met dit stappenplan wordt een handreiking aan aanbestedende diensten gedaan om tot juiste keuze en invulling van de gunningscriteria te komen.

In paragraaf 5.1 In deze paragraaf wordt het afwegingskader schematisch als stappenplan aangegeven, welk schema in paragraaf 5.2 nader van toelichting en aandachtspunten wordt voorzien. Paragraaf 5.3 gaat vervolgens in op de algemene randvoorwaarden bij de feitelijke bepaling van de gunnings[sub] criteria, terwijl in de bijlage een niet uitputtend overzicht wordt gegeven van mogelijke tools of methodieken die in de praktijk al bestaan en kunnen worden gebruikt bij de formulering van gunningscriteria.

5.1 Stappenplan

In deze paragraaf wordt het afwegingskader voor de gunningscriteria schematisch als stappenplan aangegeven.

Vooraf:

Verklaring kleurgebruik onderstaand stappenplan met afwegingskader :

In actiepunt 17 van de actieagenda is aangegeven dat in het afwegingskader ook aandacht aan innovatiegericht inkopen zal worden besteed. Zoals reeds toegelicht moet innovatiegericht inkopen in de bredere context van MVI worden gezien. De aandacht voor MVI is in het ene keuzemoment van het aanbestedingsproces wat beter dan in de andere tot uitdrukking te brengen. Hierbij wordt dan met name gedoeld op de mogelijkheden voor de markt om innovatie in haar aanbieding een plek te kunnen geven.

Er is voor gekozen dit in kleurgebruik in positieve zin tot uitdrukking te brengen en wel als volgt:
donkergroen = onderdelen c.q. keuzemomenten waarbij innovatiegericht inkopen een voor de hand liggende plek kan krijgen;

licht groen = onderdelen c.q. keuzemomenten waarbij innovatiegericht inkopen ook een relevant punt van aandacht is maar minder direct effect zal geven dan bij de donker groene stappen;

wit = onderdelen waarbij keuzes innovatiegericht inkopen niet een directe/onderscheidende rol speelt.

Stap 1: Bepaal uitvraag			
Scope/versus marktaanbod	PvE	Contractvorm	Aanvullende doelen
Stap 2: Kies gunningscriterium (EMVI)			
Beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV)	Laagste prijs (LP)	Laagste kosten o.b.v. kosteneffectiviteit (KE)	
Stap 3A: Bepaal wat inschrijvers moeten indienen in het kader van hun aanbidding/inschrijving			
Kwalitatief deel aanbidding (plan van aanpak, ontwerp, monster, presentatie, calculatie. etc)	Financieel deel aanbidding (lumpsum, opgave uurtarieven, calculatie levenscycluskosten bij KE)	UEA/bewijsmiddelen inzake integriteit en geschiktheid (alleen bij openbare procedure)	
Stap 3B: Bepaal de voorwaarden waar een geldige inschrijving aan moet voldoen			
Inhoudelijke voorschriften kwalitatief deel aanbidding (PvE, specificaties etc)	Inhoudelijke voorschriften financieel deel aanbidding (model inschrijfstaat, voorgeschreven rekenmethodiek, all-inclusive bedragen, vaste prijs, plafondprijs, etc) levenscycluskosten bij KE)	Formele vereisten m.b.t. indiening	
Stap 4A: Formuleer een beperkt aantal onderscheidende kwalitatieve gunningscriteria (alleen bij BPKV)			
Kies beperkt aantal onderscheidende kwalitatieve gunningscriteria	OPTIONEEL: kies beperkt aantal onderscheidende beoordelingsaspecten per gunningscriterium		
Stap 4B: Leg een consistente, transparante gunningsmethodiek aan			
Beoordelingsmethodiek en -protocol financieel deel aanbidding (tenzij prijs vast)	Beoordelingsmethodiek en -protocol kwalitatief deel aanbidding (alleen bij BPKV)	'Synthetiserende methodiek' om prijs aan kwaliteit te relateren (alleen bij BPKV, tenzij prijs vast)	
Stap 5 Vervolg: gunning en contractfase			
Gunning: gecommuniceerde gunningsvoornemen: maak inzichtelijk dat de aangelegde eisen en criteria daadwerkelijk en correct zijn toegepast		Contractfase: vorm/inhoud contractmanagement tijdens uitvoering van de opdracht: zie erop toe dat er daadwerkelijk geleverd wordt conform de aangeboden prijs en kwaliteit (geen wezenlijke wijzigingen)	

5.2 stappenplan nader toegelicht

Hieronder wordt een korte toelichting met relevante aandachtspunten bij het stappenplan gegeven. Voldoende kennis van zaken op zowel aanbestedings- als inkooptechnisch vlak is hierbij van cruciaal belang. Ook branche-/materiedeskundigheid speelt een grote rol bij de inzet van gunningscriteria en het al dan niet meewegen van innovatieve aspecten daarbij.

NB Zie voor kennis en kennisuitwisseling ook de punten 4-6 van de Actieagenda.

Stap 1

BEPAAL UITVRAAG

Wat heb je nodig?

Bepalen wat, wie, hoe met behulp van:

- beschrijving scope uit te besteden werkzaamheden;
- kennis van de markt (middels markt-/inkooptoets te verkrijgen);
- opstellen Programma van Eisen (PvE) of Vraagspecificatie: eisen waaraan (resultaat van) werkzaamheden moeten voldoen;
- keuze contractvorm en bepaling inhoud/voorwaarden; hierbij kunnen eisen rond innovatiegericht inkopen een plaats krijgen;
- afstemmen van de algemene inkoopstrategie naar opdrachtniveau: vaststellen wat je wilt bereiken met inkoop in z'n algemeenheid (doelgericht inkopen) en meer in het bijzonder met deze aanbesteding en het aanbestedingsproces daarop inrichten; hierbij kunnen beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid en innovatie worden meegewogen.

Toetsmomenten:

Uitvraag op orde? Ja, naar stap 2, nee dan verduidelijken en denken aan opties zoals marktverkenning, marktconsultatie, nader onderzoek of aanbesteding met dialoogrondes om te preciseren.

Stap 2

KIES GUNNINGCRITERIUM (EMVI)

Opdracht moet volgens de Aanbestedingswet gegund worden op basis van EMVI
Wet kent daarbij 3 opties, waarbij ten aanzien van de keuze geldt:

1. BPKV, mag altijd; is voor de hand liggende keuze voor innovatiegericht inkopen en kan rol spelen bij invullen maatschappelijke meerwaarde (1.4 AW).
2. Laagste prijs, moet gemotiveerd worden; mag innovatiegericht inkopen in elk geval niet frustreren; komt in aanmerking als innovatie geen rol kan spelen, denk aan inkoop specifieke leveranties als x kW elektriciteit.
3. Laagste kosten o.b.v. kosteneffectiviteit, moet eveneens gemotiveerd worden, maar ligt meer in het verlengde van BPKV; kan relevante keuze voor invulling innovatiegerichte inkoop zijn.

Een weloverwogen keuze met durf. Dit betekent dat een deugdelijke afweging voorafgaand aan elke aanbesteding noodzakelijk is. Bij alle EMVI criteria kunnen innovatie en duurzaamheid in beginsel een rol spelen. Als er echter geen enkele aanleiding is voor BPKV/LKE te kiezen, is het gewenst voor gunning op basis van laagste prijs (LP) te kiezen. Dit beperkt onder meer de transactiekosten aan zowel aan de kant van de aanbestedende diensten als aan de kant van de markt. Een volledig uitgewerkt (RAW- of STABU)bestek waarbij ook geen toegevoegde waarde in aanvullende, onderscheidende gunningcriteria zit, is hier een voorbeeld van, evenals producten die volledig wettelijke bepaald zijn, zoals brandblussers.

Marktconsultatie. Bij twijfel over de meerwaarde die marktpartijen bij een opdracht kunnen bieden dan wel over de criteria waarmee die toegevoegde waarde uit de markt gehaald kan worden biedt de aanbestedingswetgeving voldoende mogelijkheid daarover met de markt in overleg te gaan, bijvoorbeeld door het organiseren van een marktconsultatie. Keuze voor een marktconsultatie dient vanzelfsprekend wel proportioneel te zijn: niet voor elk project een consultatie, maar slechts in geval van een zekere mate van complexiteit waarbij inbreng van de markt meerwaarde heeft bij bepaling van het criterium.

Publiceer op tijd: let op moment van kenbaar maken van de criteria (bij niet-openbare procedure) tijdens selectie en niet pas bij inschrijvingsfase.

Te specifieke criteria die de mededinging onnodig beperken dienen vermeden te worden. Relevante criteria die onvoldoende onderscheidend zijn, kunnen beter in de vorm van een randvoorwaarde (technische specificatie, inschrijfeis of uitvoeringsvoorwaarde) gegoten worden.

Toetsmomenten:

EMVI op orde? Ja, naar stap 3. Nee dan verduidelijken en denken aan opties zoals marktverkenning, marktconsultatie, nader onderzoek of aanbesteding met dialoogrondes om te preciseren

NB de hierna volgende stappen 3A en 3B zien niet specifiek op de keuze en invulling van het EMVI-criterium voor uiteindelijke beoordeling van de aanbieder zelf, maar zien meer op zaken als vorm en volledigheid van inschrijving voorafgaande aan feitelijke inhoudelijke toetsing van hetgeen wordt aangeboden en zijn als noodzakelijke tussenstappen meegenomen.

Stap 3A

BEPAALEN GEWENSTE/NOODZAKELIJKE INSCHRIJVINGSDOCUMENTEN

Wat is daarbij nodig?

- Beschrijving van gewenste invulling kwalitatief deel aanbidding: bijvoorbeeld vragen naar indiening van een 'plan van aanpak', 'ontwerp', 'monster', 'presentatie', 'calculatie' etc.; hierbij kunnen wensen rond innovatiegericht inkopen een plaats krijgen.
- Beschrijving van gewenste invulling financiële deel aanbidding: bijvoorbeeld vragen naar indiening van lumpsum prijs, opgave uurtarieven, calculatie levenscycluskosten etc.
- Beschrijving van te toetsen uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen, denk aan Uniform Europees Aanbestedingsdocument(UEA) en indiening bewijsmiddelen (bij procedure met voorselectie heeft deze toets al plaatsgevonden in de selectiefase).

Punten van aandacht:

Bij de beschrijving van voorgaande spelen beginselen van aanbestedingsrecht (proportionaliteit, transparantie, gelijkheid) uiteraard een rol. Zo moet het gunningscriterium voldoende verband houden met (de uitvoering van de) opdracht en is correcte afweging tussen rechtmatigheid en vooral ook doelmatigheid van belang, ook voor wat betreft beperking van de tenderkosten: zie daarvoor ook actiepunt 14 Beter Aanbesteden.

Vraag niet te veel:

- geen plan van aanpak van 10 pagina's;
- zorg voor evenwichtige verhouding inspanning om aan criteria te voldoen en omvang opdracht.

Toetsmomenten:

Inschrijvingsbescheiden voor uiteindelijke keuze Economisch Meest Voordelige Inschrijving op orde? Ja, naar stap 3B. Nee, dan verduidelijken en denken aan opties zoals marktverkenning, marktconsultatie, nader onderzoek of aanbesteding met dialoog rondes om te preciseren.

Stap 3B

BEPAAL VOORWAARDEN VOLLEDIGE/GELDIGE AANBIEDING

Wat is daarbij nodig?

- Beschrijving van de inhoudelijke voorschriften waaraan het kwalitatief deel van de aanbidding moet voldoen.

Functioneel specificeren geeft kansen aan innovatiegericht inkopen.

- Beschrijving van de inhoudelijke voorschriften waaraan het financieel deel van de aanbidding moet voldoen.
- Beschrijving van de overige formele eisen m.b.t. de indiening, waaronder vormvereisten.

Tuig formele eisen niet te zwaar op: geeft kans op allerlei onnodige fouten.

Punten van aandacht:

Gelijkwaardige behandeling van potentiële inschrijvers/gedagigden met deugdelijke inschrijvingen moeten geborgd worden door aan te geven aan welke inschrijvingsvereisten minimaal moet worden voldaan. Eisen moeten niet alleen proportioneel maar ook realistisch en marktconform zijn. Is dat niet het geval dan geeft dit het risico van niet/onvoldoende geldige inschrijvingen en daarmee mislukken van de aanbesteding. Innovatief inschrijven kan vervolgens bevorderd worden door functioneel i.p.v. technisch te specificeren. Daarbij verdient overigens ook de optie varianten te accepteren nadrukkelijk de aandacht.

Varianten. De aanbestedingswetgeving geeft de mogelijkheid met varianten in te schrijven. Door gelegenheid aan de markt te bieden met varianten te komen kan ook innovatief inkopen gestimuleerd worden.

Stap 4A

FORMULEER INGEVAL VAN BVKP NADERE CRITERIA

Wat behoeft daarbij de aandacht?

- De nadere criteria moeten voldoende verband houden met de (uitvoering van de) opdracht;
- Het aantal nadere criteria moet beperkt zijn.
- Deze nadere criteria moeten onderscheidend zijn.
- Bij de invulling van deze nadere criteria kunnen innovatie en duurzaamheid een rol spelen.

Bij de keuze voor nadere criteria – waarin innovatiegericht inkopen een plaats kan krijgen – spelen beginselen van aanbestedingsrecht (proportionaliteit, transparantie, gelijkheid) uiteraard een rol. Belangrijke punten van aandacht zijn daarbij o.a. een correcte afweging tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Overdaad (aan criteria) schaadt. Ook beperking van de tenderkosten moet daarin worden meegenomen, zowel aan de kant van aanbesteder als van de inschrijvers. Zie ook actiepunten 14 Beter Aanbesteden

Relevante, objectieve, eenduidige criteria. Objectiviteit en eenduidigheid van eisen voorkomt discussie en vergemakkelijkt de beoordeling. Overvragen van de markt leidt tot frustratie en onnodige transactiekosten. Het is dan ook verstandig alleen die criteria te vragen die relevant zijn voor de opdracht, voldoende onderscheidend zijn en daarbij beperking op te leggen bijvoorbeeld tot het stellen van maximaal 3 hoofdcriteria.

Punt van aandacht:

teveel nadere criteria en/of beoordelingsaspecten per nader criterium werken nivellerend en drijven transactiekosten op.

Toetsmomenten:

Nadere kwalitatieve criteria op orde? Ja, naar stap 4B. Nee, dan verduidelijken en denken aan opties zoals marktverkenning, marktconsultatie, nader onderzoek of aanbesteding met dialogorondes om te preciseren.

Stap 4B

KIES EEN CONSISTENTE, TRANSPARANTE GUNNINGSMETHODIEK

Wat is daarbij nodig?

- Kies een beoordelingsmethodiek en protocol voor kwalitatief deel van de aanbidding.
- Kies een beoordelingsmethodiek en protocol voor financieel deel van de aanbidding.
- Tenzij je de prijs vastzet moet je bij BPKV prijs en kwaliteit aan elkaar relateren om een totaal score vast te stellen.
- Onderken dat zowel bij de 1e als 2e beoordelingsmethodiek innovatie en duurzaamheid een rol kunnen spelen.
- Beoordeel - met het oog op de objectiviteit - prijs en kwaliteit afzonderlijk zodat de prijsaanbiddingen geen invloed kunnen hebben op de kwalitatieve beoordeling; voorzie in de mogelijkheid van [anonieme] beoordeling van het kwalitatieve deel met eerst vastlegging van de resultaten van die beoordeling alvorens de prijsbiddingen te openen.

Een correcte verhouding kwaliteit/prijs. Bij de wens van aanbestedende diensten om daadwerkelijk kwalitatief onderscheidende aanbiddingen uit de markt te halen, moet voorkomen worden dat de prijs bij voorbaat eenzijdig de doorslag zal geven. Het verdient dan ook aanbeveling kwalitatieve criteria voor meer dan 50% in de uitslag van een aanbesteding te laten meetellen. Aanbestedende diensten moeten daarbij alert zijn op het feit dat in de scoreschalen ook een relatief gewicht verdisconteerd kan zijn. De wijze van beoordelen en toekenning van punten behoeft daarom duidelijkheid vooraf.

Durf ook te kiezen voor 80/20 i.p.v. veilig blijven zitten op 60/40; bij een relatief gewicht van kwaliteit onder de 50% is sprake van verkapte gunning op laagste prijs. Vanaf 75% voor kwaliteit komt BPKV het best tot haar recht. Aarzel ook niet om een 10 te geven als het plan volledig aan de beoordelingscriteria voldoet.

Punten van aandacht:

- wegingsfactoren;
- scoreschaal zodanig dat op kwaliteit het verschil gemaakt kan worden en benut de volledige schaal;
- wees alert op het relatieve gewicht dat verdisconteerd zit in scoreschalen;

Tips: maak het niet te ingewikkeld; denk aan de psychologie van rapportcijfers; zorg voor overzicht; geef inzage in de wijze van scoretoedeling [mathematisch/op basis van consensus] als ook in samenstelling beoordelingscommissie. Voorkom 'pseudo-objectiviteit'. Een rapportcijfer tot twee decimalen achter de komma kan wiskundig kloppen, maar is inhoudelijk niet goed te motiveren.

- voorkomen van relatieve beoordeling;

Scores van de ene inschrijving mogen niet afhankelijk zijn van die van een andere inschrijving. Mocht een leverancier na de beoordeling om een of andere reden toch nog uitvallen, moet de hele beoordeling opnieuw, immers je hebt een inschrijving minder.

- overweging om na het lezen van [het kwalitatieve deel van] de inschrijving voorafgaande aan de definitieve beoordeling nog een ronde toe te voegen waarin de inschrijver een en ander kan toelichten;
- voorkomen risico manipulatief inschrijven;
- aandacht voor prijsdumping waarbij mate van meewegen van kwaliteitsaspect een rol speelt;
- bezien van nut/noodzaak bodem- en/of plafondbedrag, wel met notie voor reële bedragen;

Een correcte wijze van beoordeling. Afzonderlijke beoordeling van de kwaliteit gaat voorafgaand aan de beoordeling van de prijs vergroot het vertrouwen in de markt. Relatieve beoordeling van de inschrijvingen ten opzichte van elkaar is daarbij ongewenst. Een onafhankelijke/vakinhoudelijke beoordeling komt tegemoet aan de behoefte van marktpartijen. Schenk aandacht aan waarborgen met betrekking tot de objectiviteit van beoordelen; denk aan zaken als inzage in samenstelling en oneven aantal leden van de beoordelingscommissie en afzonderlijke beoordeling, deugdelijke motivering, verslaglegging beraadslaging.

Wees transparant over beoordelingschalen en ben je daarbij bewust van de invloed van middelen en afronden van scores. Benut hele schaal.

Denk bij het stellen van plafondbedragen na over reële prijzen.

Toetsmomenten:

Gunningsmethodiek op orde? Ja, aanbesteding in de markt zetten. Nee, dan verduidelijken en denken aan opties zoals marktverkenning, marktconsultatie, nader onderzoek of aanbesteding met dialoogrondes om te preciseren.

Stap 5

VERANTWOORDING EN HANDHAVING

Wat is daarbij nodig?

- Communiceer bij het gunningvoornemen transparant op welke wijze - naast de toetsing van eisen - het gestelde gunningcriterium met bijbehorende nadere criteria daadwerkelijk en correct is toegepast en neem daarbij ook de reële standstill termijn in acht.
- Zie toe op nakoming van de aangeboden prijs en kwaliteit en handhaaf daar ook op; bedenk daarbij dat niet nakoming tot aanbesteding rechterlijke discussie rond wezenlijke wijziging kan leiden.

Denk aan handhaving. Als opdrachtgever wil je geen kat in de zak kopen maar het niet nakomen van EMVI-beloften is vooral ook unfair naar eerder afgewezen inschrijvers toe.

- Evalueer na aanbesteding en afronding van de werkzaamheden of de vooraf beoogde doelen zijn behaald, waarbij zaken als innovatie en duurzaamheid een rol kunnen spelen.

Evalueer na de oplevering van een project ook altijd of de EMVI ook heeft gebracht wat werd verwacht. In hoeverre is de beloning voor de extra kwaliteit ook daadwerkelijk terecht geweest? Vooral bij onderhoudscontracten is dit vaak moeilijk te beoordelen en loop je het risico dat de beste 'plannenschrijver' het werk binnenhaalt en het werk uiteindelijk toch op dezelfde wijze uitvoert als de andere inschrijvers.

Een transparant gunningsproces. Transparantie in uitvraag en beoordeling bevordert begrip over en weer tussen aanbestedende en markt als ook tussen marktpartijen onderling. Het voorkomt geschillen. Een tijdige en volledige bekendmaking van (sub)criteria en open communicatie gedurende de gehele aanbestedingsfase tot en met de bekendmaking van de uitslag is dan ook van groot belang.

5.3 Randvoorwaarden voor bepaling/invulling gunningscriteria

Los van bovenstaand stappenplan is in de wetgeving zelf overigens al een aantal uitgangspunten gesteld voor toepassing van gunningscriteria. Zo moeten te stellen criteria zien op de opdracht en objectief en eenduidig zijn. De Gids Proportionaliteit gaat hier nader op in. In par. 3.5.5. van deze Gids wordt onder meer aangegeven dat in geval van een BPKV met zorg de keuze voor nadere criteria gemaakt moet worden. Zo moet voorkomen worden dat de prijs bij voorbaat de doorslag geeft. In par. 3.5.6 van de Gids wordt meer specifiek ingegaan op de aspecten duurzaamheid en sociale voorwaarden.

Met onderhavige Handreiking is allereerst niet beoogd de Gids Proportionaliteit op dit punt te herschrijven. Voor de inhoud hiervan wordt dan ook integraal verwezen naar <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gids-proportionaliteit-1e-herziening-april-2016.pdf>

Met deze Handreiking is ook niet beoogd een (nieuwe) inhoudelijke invulling voor keuze van de gunningscriteria te ontwikkelen. In de praktijk bestaan immers al de nodige tools hiervoor. In de bijlage zullen diverse voorbeelden worden benoemd.

Bepalen inhoudelijke nadere criteria

In de praktijk bestaan de nodige tools voor het opstellen van criteria. Enerzijds is het uiteraard een goede zaak dat veel partijen ernst maken aandacht aan dit belangrijke thema te besteden. Anderzijds maakt een veelheid aan tools het onderwerp erg onoverzichtelijk. Op het vlak van maatschappelijk verantwoord inkopen met aandacht voor bevordering van klimaatadaptatie, inzet op duurzaamheid of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt worden tal van nieuwe criteria maar ook eisen en voorwaarden ontwikkeld. Elke branche heeft daarbij ook zijn eigen mogelijkheden en wensen. De vraag doet zich voor of al die goede initiatieven de praktijk nu gericht gaan helpen. Is voldoende kennis van zaken op zowel aanbestedings- en inkoop technisch als ook op branche specifiek niveau aanwezig om de juiste tool te nemen en correct te gebruiken. Kies je bijvoorbeeld voor toepassing van innovatieve materialen en middelen in contractvoorwaarden of maak je kwalitatieve (al dan niet innovatieve) aspecten tot onderdeel van de concurrentie. Voor het maken van de juiste keuzes en vervolgens toepassing spelen zowel aandacht in opleidingen als praten met de markt een belangrijke rol. Zonder afdoende kennis gaat immers ook een tool niet helpen.

Formuleer niet alleen de gunningscriteria SMART maar laat ook de beoordeling daar **SMART** op aansluiten en wees daarbij transparant.

SMART

Specifiek: is het eenduidig en duidelijk omschreven?

Meetbaar: is duidelijk gemaakt hoe inschrijver moet inschrijven en hoe die inschrijving vervolgens gemeten wordt?

Acceptabel: beantwoordt de uitvraag aan hetgeen de opdrachtgever wenst?

Realistisch: is het haalbaar? Hoeveel inspanning kost het (kosten/baten)? Wat zijn de mogelijke risico's en zijn die proportioneel?

Tijdgebonden: hoeveel tijd heeft de inschrijver om zijn inschrijving te doen? Staat dat in verhouding tot de uitvraag?

Gebruik van praktijktools

Een aantal tools kent een algemeen kader, een aantal zoals hierboven aangegeven, een branche specifieke invulling. Afstemming/consultatie van de markt/relevante marktpartijen bij concrete invulling van een tool is punt van aandacht. Bij marktkennis kunnen bovendien up to date marktdossiers een rol spelen. Ook hiervoor is een actiepoint in de agenda Beter Aanbesteden opgenomen; zie actiepoint 18.

Voor welke tool ook gekozen wordt, de invulling op opdrachtniveau, of dat nu een dienst, een werk of een levering betreft, moet passend zijn.

In de bijlage wordt voor de beeldvorming een niet limitatieve opsomming van een aantal in de praktijk gehanteerde tools benoemd en kort toegelicht. De inhoud van deze tools is in het kader van deze handreiking niet nader getoetst.

Welke tool je ook kiest, wees op voorhand kritisch of je iets wel of niet in concurrentie wilt uitvragen. Zo kunnen zaken die op innovatief gebied al goed toepasbaar zijn beter naar contractvoorwaarden vertaald worden, terwijl wensen die alleen door innovatie uit de markt gehaald kunnen worden via gunningscriteria een stimulans krijgen.

6. Afsluiting

In deze handreiking is om en rond een stappenplan ingegaan op de problematiek van het bepalen van gunningscriteria. Daarbij is ook ingegaan op de fasen in het inkoopproces waar in meer of mindere mate gestuurd kan worden op innovatie. Het bepalen van passende gunningscriteria is en blijft echter ten alle tijden maatwerk. Kennis van het zowel het inkoopproces als ook de markt speelt hierbij een cruciale rol.

Deze Handreiking is als actiepunten vanuit VNO/NCW/MKB Nederland opgesteld onder leiding van een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van een aantal brancheorganisaties en is in nauwe samenwerking met een vertegenwoordiger vanuit Nevi tot stand gekomen. De concept versie is voor publicatie in de praktijk eerst uitvoerig getoetst door inkopers en ondernemers.

December 2019,

Michel Geertse (BNA), Hub Keulen (Nevi), Meriam de Koning, penvoerder namens MKB INFRA en Cumela, Marissa Willemse (Techniek Nederland) en Nico Willemsen (Cumela)

Betreft: bijlage Handreiking 'Tool voor bepaling gunningscriteria'

Tools en methodieken:

Hieronder wordt voor de beeldvorming – thematisch geordend - een niet limitatieve opsomming van een aantal in de praktijk gehanteerde BPKV-tools en methodieken voor berekening van scores gegeven. Elk praktijkvoorbeeld is voorzien van een korte toelichting en waar mogelijk een link voor uitgebreidere informatie. De inhoud van de betreffende tools en methodieken is in het kader van deze handreiking niet nader getoetst.

Algemene tools en methodieken		
EFCA MEAT Criteria	Handreiking van EFCA (Europese koepel van ingenieursorganisaties) om kwalitatieve gunningscriteria te bepalen	https://www.efcanet.org/news/efca-publishes-meat-guidelines
Gunnen op Waarde	Methodiek van CROW voor het bepalen van de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. De methode is gecombineerd met een EMVI-criteria bibliotheek	CROW-publicatie 253 (ISBN 978 90 6628 509 5) https://www.pianoo.nl/nl/document/4872/gunnen-op-waarde-hoe-doe-je https://emvi.crow.nl/
RADAR	Methode van Significant om in vier stappen doelgerichte kwalitatieve gunningscriteria te formuleren	http://2014.nevi-pianoocongres.nl/files/StreamFile72736/download/4.2-het-gebruik-van-radar-voor-emvi-criteria-1.pdf https://www.consultancy.nl/nieuws/9814/significant-radar-alternatief-voor-gebruik-emvi-criteria
EMVI-praktijkbundel GWW	Bundel van PIANOo met voorbeelden van BPKV criteria in de GWW sector	https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/emvipraktijkbundelgww.pdf
KOMPAS light	Digitale tool van Architectuur Lokaal, gericht op de architectensector, voor het opstellen van een leidraad, inclusief gunningscriteria	https://www.pianoo.nl/nl/document/13757/kompas-light-architectendiensten https://www.pianoo.nl/nl/document/13731/kompas-light-design-build https://www.pianoo.nl/nl/document/13758/kompas-light-prijsvragen
Prestatie-inkoop (BVP)	Prestatieinkoop is een manier van aanbesteden waarbij de opdracht functioneel gespecificeerd wordt en inschrijvers meer ruimte krijgen om zich te onderscheiden op hun expertise.	https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-0-organisatie-van-inkoop/prestatie-inkoop-of-best-value-procurement

Tools en methodieken gericht op bevordering innovatie		
Factsheet functioneel specificeren	Publicatie van PIANOo met tips and tricks ten aanzien van functioneel specificeren	https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/gerelateerd/factsheet_functioneel_specificeren-december2017.pdf
Handvat functioneel	Handreiking van Ministerie IenM voor functioneel specificeren	https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/ienmhandvatfunctioneelspecificerennl.pdf

specificeren		
Innovatiekoffer	Toolbox met voorbeelden van PIANOo en RVO voor innovatiegericht aanbesteden	http://www.innovatiekoffer.nl/
Metrokaart innovatiegericht inkopen	Q&A van PIANOo met tips voor innovatiegericht inkopen	https://www.pianoo.nl/nl/metrokaarten/metrokaart-innovatiegericht-inkopen-faq

Tools en methodieken gericht op MVI breed

MVI-criteria tool	Tool van Rijksoverheid om op drie verschillende ambitieniveaus concrete MVI-criteria te kiezen	https://www.mvicriteria.nl/nl
MVI zelfevaluatie tool	Tool van PIANOo die inzichtelijk maakt hoe een aanbesteding op MVI scoort	https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/praktijk-tools/mvi-zelfevaluatie-tool

Tools en methodieken gericht op sociale doelen

Handreiking EMVI bij Code Verantwoord Marktgedrag	Tool gekoppeld aan de breed gedragen Code Verantwoord Marktgedrag. Deze code is ondertekend door stakeholders in de schoonmaak-, glasbewassing-, catering-, verhuis- en beveiligingsbranches en richt zich op faire beloning en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden.	https://codeverantwoordelijkmarktgedrag.nl/media/243958/handreiking_emvi_code_november_2014.pdf https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/codeverantwoordelijkmarktgedrag2014_0.pdf
VNG Handreiking Social Return	Handreiking van VNG schetst de mogelijkheden om criteria ten aanzien van social return toe te passen.	https://www.pianoo.nl/nl/document/15427/vng-handreiking-social-return

Tools en methodieken gericht op duurzaamheid

BREEAM	Methodiek om de duurzame prestaties van een (ontwerp voor een) gebouw te meten. Daar is een certificering aan gekoppeld	https://www.breeam.nl/
GPR Gebouw	Methodiek om de duurzame prestaties van een (ontwerp voor een) gebouw te meten. Daar is een certificering aan gekoppeld	https://www.rvo.nl/sites/default/files/bijlagen/GPR-gebouw.pdf
CO2-prestatieladder	Methodiek die inschrijvers beoordeelt aan de hand van energieverbruik en CO2-uitstoot. Daar is een certificering aan gekoppeld	https://www.skao.nl/wat-is-de-ladder
DUBOCALC	Methodiek ontwikkeld door Rijkswaterstaat om materiaal- en energieverbruik van projecten vanuit een levenscyclusgedachte te kunnen berekenen en vergelijken	https://www.pianoo.nl/nl/handreiking-dubocalc
Ecochain	Online tool die mogelijk maakt om duurzame prestaties te meten, te beheren en te delen op	https://ecochain.com/

	alle niveaus binnen de organisatie en de keten	
Handreiking BPKV van Duurzaam GWW	Praktische handreiking, ingericht als stappenplan, bij de Green Deal Duurzaam GWW om ruimte te creëren voor duurzaamheid en innovatie bij de gunningscriteria	https://www.duurzaamgww.nl/wp-content/uploads/2018/06/Aanpak-Duurzaam-GWW-schema.pdf
Ladder van Lansink	Methodiek gericht op een zo milieuvriendelijke verwerking van afvalstromen	https://nl.wikipedia.org/wiki/Ladder_van_Lansink

Tools en methodieken gericht op circulaire economie

Handreiking circulair inkopen in 8 stappen	Handreiking van Copper8 voor circulair inkopen, inclusief aandacht voor het meten en beoordelen van circulariteit	https://www.pianoo.nl/nl/document/16280/handleiding-circulair-inkopen-8-stappen
Rendemint	Praktische tool van Rendemint om een circulaire uitvraag vorm te geven, met concrete en meetbare criteria, die breed toepasbaar zijn	www.rendemint.nl
Rapid circular contracting (RCC)	Rapid Circular Contracting is een manier van circulair aanbesteden waarbij de opdracht functioneel gespecificeerd wordt en inschrijvers meer ruimte krijgen om zich te onderscheiden op hun expertise.	https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/gerelateerd/fs_40-rcc_-_rapid_circular_contracting_-_innovatie_gericht_circulair_inkopen.pdf
Building Circularity Index (BCI)	Eenvoudige methodiek van Alba Concepts, waarbij uitsluitend aan de hand van materiaalgebruik en losmaakbaarheid van onderdelen de circulariteit van een gebouw beoordeeld wordt	https://albaconcepts.nl/building-circularity-index/
Optimal Scans	Tool ontwikkeld door Optimal Planet die inkopers in staat stelt de organisatie, leveranciers, diensten en producten objectief te toetsen, te ranken en te monitoren op duurzaamheid en circulariteit	http://www.optimalplanet.nl/optimal-scans-producten

