

Bart en Boris

DOEN AAN EMVI



EMVI: doel voorbijgeschoten door verkeerde toepassing

De meerwaarde van EMVI is vooral een verliespost voor de inschrijvers

EMVI. U weet nog waarvoor dat staat? Economisch Meest Voordelig. Maar voor de inschrijvende partijen is EMVI doorgaans helemaal niet voordelig. Integendeel: bedrijven moeten veel kosten maken om aan aanbestedingen deel te kunnen nemen. Niet zelden lopen de kosten zo hoog op dat het eigenlijk onaantrekkelijk wordt om in te schrijven. Probleem van de inschrijver of van de aanbestedende partij? En is het inherent aan EMVI?

Auteur: Jeroen Mulder

Het langverwachte bestek valt op de digitale deurmat. Het eerste document dat wordt bestudeerd, is het zogeheten 'beschrijvend document', met een introductie van de scope van de te gunnen opdracht, de tijdlijnen en de manier waarop de inschrijvingen worden beoordeeld. Dan zijn de bijlagen aan de beurt: documenten met eisen en wensen. Eisen zijn vaak knock-outs, wensen leveren punten op. Maar de crux zit altijd in de verdeling tussen de kwaliteit en de prijs. Daar gaat EMVI tenslotte om. In plat Hollands: de meeste inhoud voor de laagste prijs. Maar hoe bepaalt de aanbestedende partij dat? Dat hangt samen met de gunningscriteria. De inschrijver die de gunningscriteria niet doorgrondt, is eigenlijk op voorhand kansloos.

Bedrijven zouden selectief moeten omgaan met de aanbestedingen waar ze op inschrijven, maar in de postcrisisijd is dat een vrijwel onhaalbare luxe. Grote bedrijven hebben een selectieproces waarin ze vaststellen of er bijvoorbeeld voldoende kans is om de aanbesteding te winnen. Een veel gehoorde klacht bij de inschrijvende bedrijven is dat de prijs in de grote meerderheid van de gevallen doorslaggevend is. Beter is om te stellen dat de prijs in elk geval het meeste gewicht in de schaal lijkt te leggen. Dat blijkt ook uit studies: gemiddeld telt de prijs voor bijna zeventig procent mee in aanbestedingen.

In plat Hollands: de meeste inhoud voor de laagste prijs

Prijsdruk

Uit die onderzoeken wordt kristalhelder dat het grote voordeel van EMVI voor de aanbestedende partij is: die kan tegen minieme meerkosten maximaal uitvragen bij een toekomstige opdrachtnemer. Overigens is dat niet inherent aan EMVI, stelt specialist Wouter Lohmann, die zich als consultant en researcher fulltime bezighoudt met aanbestedingsmethodieken. Bijna vanzelfsprekend probeert een aanbestedende partij altijd het maximale uit een vraag te slepen. Het probleem is niet zozeer EMVI als methodiek, maar de invulling die aanbestedende diensten aan EMVI geven; zij mogen immers zelf kiezen welke criteria ze hanteren.

Juist vanwege de enorme prijsdruk zijn inschrijvende partijen geneigd om extra eisen simpelweg 'mee te nemen' in de prijs. Zo hebben veel overheidsinstanties bijvoorbeeld de CO₂-

prestatieladder als eis opgenomen in aanbestedingen, maar vaak wordt dit element niet transparant geprijsd in de inschrijving. Dat betekent dat bedrijven het misschien wel meenemen in de kosten, maar dan erg beperkt. Je wilt tenslotte niet het risico lopen te duur uit de bus te komen. Uiteindelijk besluit je als bedrijf wel in te schrijven. De eerste stap is dan het in kaart brengen van de inschrijfkosten en het inschatten van de kans dat je een inschrijving wint. Logische gedachte: als de kans op winnen meer dan vijftig procent is, dan rechtvaardigt dat wellicht het maken van kosten voor de inschrijving. Maar een bedrijf moet in dat kader ook kijken naar de totale contractwaarde. De inschrijfkosten moeten daarmee in verhouding zijn. De kosten lopen niet zelden op tot een derde van de aanbestedingswaarde. En dat is veel geld.

Doel voorbij

Het is een geluid dat we vrijwel overal horen, en lang niet alle aannemers of groenbedrijven willen met naam en toenaam in de kolommen van een blad: 'We moeten uiteindelijk wel weer met een gemeente door één deur kunnen.' Maar geen misverstand. De branche is eensgezind: EMVI is haar doel voorbijgeschoten. 'Als wij een plan van aanpak moeten schrijven, zijn we toch zo'n anderhalve week bezig', stelt Bastiaan Punt van aannemingsbedrijf Punt BV in Rotterdam. 'Een projectleider, een calculator: per aanbesteding heb je het dan al snel over zo'n vier- tot vijftuizend euro.' Op zich geen probleem, zolang je zekerheid hebt dat je het als bedrijf op enig moment terugverdiend. Daar wringt de schoen behoorlijk. 'We hebben onlangs een aanbesteding verloren. In het bestek stond dat het plan belangrijk was, maar de puntenverdeling was vierhonderd voor het plan en zeshonderd voor de prijs.' Een collega van Punt schreef tegen een zodanig lage prijs in, dat de kwaliteit van het



plan er eigenlijk helemaal niet meer toe deed. Wie een rondje langs de bedrijven maakt, kan niet anders dan concluderen dat EMVI voor nogal wat frustratie zorgt. Niet alleen omdat de prijs die wordt aangeboden in vrijwel alle gevallen doorslaggevend is voor de puntenverdeling, maar ook omdat de plannen regelmatig worden beoordeeld door mensen die niet inhoudelijk vakkundig zijn. 'En dan heb je bedrijven die inschrijven en zo'n plan door een adviesbureau laten schrijven', vertelt Punt. 'Zo'n plan komt niet overeen met jouw werkwijze, maar dat maakt eigenlijk niets uit als het gaat om de prijs.'

Juist vanwege de enorme prijsdruk zijn inschrijvende partijen geneigd om extra eisen simpelweg 'mee te nemen' in de prijs

Uitslag

Dat kan nog veel verder gaan. Zo besteedde de gemeente Vlaardingen recent grondwerken uit, waarbij klip en klaar in het bestek werd vermeld dat inschrijvers geen plan van aanpak hoefden in te leveren. Strikt genomen schrijft EMVI de productie van een plan van aanpak niet voor. Gemeenten vragen dit wel vaak uit: voor inschrijvers een middel om zich te onderscheiden. Vlaardingen achtte het niet noodzakelijk. Reden: de aanbestedende partij verwachtte geen verschil in kwaliteit op basis van de besteisen, vond dus dat er geen voordeel uit EMVI te behalen was en stelde daarom dat alleen de prijs doorslaggevend zou zijn. Dan heb je als inschrijver geen middelen meer om je te onderscheiden. De prijs? Tot op zekere hoogte, want de kostprijs blijft de kostprijs. Wat echter nog meer steekt, is dat het weken duurt voor de gemeenten de uitslag meedelen, terwijl dit weer mede bepaalt of een bedrijf aan nieuwe aanbestedingen gaat deelnemen. Als kanttekening: zuiver beredeneerd is een aanbesteding op louter de prijs geen EMVI. De kritiek op aanbesteden is in de afgelopen jaren dan ook behoorlijk toegenomen. EMVI is eigenlijk de enige gunningsmethodiek die hierin wordt toegepast, dus richt de kritiek zich in eerste plaats op EMVI zelf. In opdracht van MKB Infra deed USP onderzoek naar de aanbestedingsprocedures. Voornaamste punt van kritiek zijn de kosten die gepaard gaan met een inschrijving, kosten die bovendien niet altijd zichtbaar

gemaakt kunnen worden en maar zelden worden vergoed door de aanbestedende partij. USP becijferde in haar onderzoek dat een aannemer tot 34 procent meer kosten moet maken voor een aanbesteding. Dat is in de groenmarkt niet anders. Resultaat is dat alleen de grote jongens zich EMVI-inschrijvingen kunnen veroorloven. Het principe van de openbare aanbesteding wordt daarmee volledig onderuitgehaald. EMVI als middel om openbare aanbestedingen te 'begeleiden', is immers juist bedoeld om alle bedrijven gelijke kansen te geven om in te schrijven op opdrachten.

Relatieve punten

EMVI moet concreet zijn. Dat is het tweede grote punt van kritiek: EMVI is vaak niet transparant. Opdrachtgevers voegen allerlei eisen toe, met als gevolg sterk stijgende offertekosten. Daarbij is het beoordelingsstelsel vaak ook niet duidelijk. Veruit de meeste opdrachtgevers maken gebruik van 'gunnen op waarde', waarbij de kwaliteitsscores worden vertaald naar euro's die vervolgens als fictieve korting worden meegenomen op de inschrijfprijs. Dit levert een enorm vertekend beeld op, omdat de inschrijfprijs kunstmatig wordt bijgesteld en die uiteindelijk de doorslag geeft. Het alternatief, het relatieve-puntensysteem, lijkt wat dat betreft 'eerlijker' als beoordelingsinstrument. Volledig onterecht, stelt Lohmann in een reactie. 'Het is zeker niet eerlijker. In Portugal is het zelfs al verboden. Het is niet transparant en onafhankelijk en juist daarom zijn veel mensen er geen voorstander van.'

Arjan Bleesing van Wareco Ingenieurs uit Amstelveen schreef over het puntensysteem in vakblad Cobouw: 'Hoe zorg je als aanbesteder voor een goede prijs-kwaliteitsafweging? Kwaliteit moet ongeveer 50 procent uitmaken, om serieus te worden meegewogen in de gunning. Bij het systeem met fictieve kortingen betekent dit nogal wat.' In het artikel betoogt hij dat de fictieve korting een slecht instrument is om de kwaliteit werkelijk te kunnen beoordelen. Bleesing pleit voor het puntensysteem. Dat is een stuk transparanter: 'Ik ben daar voorstander van. Bij een prijs-kwaliteitverhouding van 50/50 zijn dan bijvoorbeeld 50 punten te verdienen voor prijs en 50 punten voor kwaliteit. De inschrijver met opgeteld de meeste punten wint. Het voordeel van een puntensysteem is dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit, mits op dezelfde wijze beoordeeld, veel inzichtelijker is dan bij fictieve kortingen.'



Arjan Bleesing

Wie een rondje langs de bedrijven maakt, kan niet anders dan concluderen dat EMVI voor nogal wat frustratie zorgt

Politiek

Er valt dus nog veel te verbeteren aan de toepassing van EMVI, stellen ook hoogleraar inkoopmanagement Jan Telgen van de Universiteit Twente en hoogleraar aanbestedingsrecht Elisabetta Manunza van de Rijksuniversiteit Utrecht in publicaties. Het moet allemaal veel duidelijker. Aan EMVI als methode mankeert niet zo veel, schrijft Telgen in een recente publicatie. 'Natuurlijk zijn er opdrachten waarbij de specificaties zodanig vastliggen dat het eigenlijk alleen maar om de prijs gaat. Om dan EMVI te gebruiken, is onzinnig. Maar hoe vaak komt dat voor? En is het dan wel slim om de specificaties zodanig te detaileren dat het alleen maar om de prijs gaat? Dat geen enkel kwaliteitsaspect een rol speelt, geen enkele inbreng van de aanbieders met eventueel slimme oplossingen?'



Bastiaan Punt, Groen aannemingsbedrijf Punt BV.

De gunningsmethode moet correct zijn

Inschrijvers moeten weten op welke punten ze benadeeld kunnen worden. Anders gezegd: om een goede afweging te kunnen maken bij het besluit om wel of niet te bieden, moet er geen onduidelijkheid bestaan in de gunningsmethode. Een inschrijver moet exact weten waarop er gescoord wordt; op basis daarvan neemt hij immers de beslissing om een offerte op te stellen tegen de enorme kosten die daarmee gepaard gaan. Bovendien is het belangrijk, omdat aanbesteders in rechtszaken zelden in het ongelijk worden gesteld – zolang de gunningsmethode maar is beschreven.

EMVI als methode afserven is dus te kort door de bocht.

Bovendien: wat zijn de alternatieven?

Inmiddels hebben de klachten over de gevolgen van de Aanbestedingswet waaruit EMVI voortvloeit, natuurlijk ook de politiek bereikt. Vooral de oppositie roert zich in de discussie. Carola Schouten van de ChristenUnie en Sharon Gesthuizen van de SP stelden al in 2012 de 'vage criteria' aan de kaak die aanbestedende partijen hanteren in EMVI. Zij riepen minister Kamp op

om opdrachtgevers te dwingen om EMVI concreet te maken, en vooral om te voorkomen dat inschrijvingen louter op de laagste prijs kunnen winnen. Tot nu ziet de regering geen noodzaak tot ingrijpen, mede ingegeven door de VVD, die – haar liberale inborst getrouw – EMVI vooral aan de markt wil overlaten.

Prestatie-inkoop?

EMVI als methode afserven is dus te kort door de bocht. Bovendien: wat zijn de alternatieven? Zo langzamerhand krijgt *best value procurement* – in goed Nederlands: prestatie-inkoop – als innovatieve invulling van EMVI een prominenter plek. Goede zaak? Vaak zijn BVP-aanvragen volstrekt niet duidelijk voor de potentiële opdrachtnemer en leidt alleen al de inhoudelijke vraagstelling tot grote verwarring en niet-vergelijkbare offertes. Het is ook de vraag of BVP een 'rechtmatige' wijze van aanbesteden is. Diverse onderdelen van BVP kunnen op gespannen voet staan met de uitgangspunten van het aanbestedingsrecht. Dan toch maar de 'klassieke' EMVI, die we tenslotte al enige tijd kennen. De kosten die ermee gepaard gaan, zouden alle partijen ertoe moeten dwingen om in de nabije toekomst veel concreter te worden bij het opstellen van bestekken, specificaties, de gunningscriteria en de gunningsmethode. Anders is de meerwaarde van EMVI vooral een verliespost voor de inschrijvers. Of men moet

minder criteria stellen en minder bewijslast per criterium vragen. Is alles waar de aanbestedende diensten om vragen wel echt nodig? Hebben ze er voldoende baat bij om de extra moeite te rechtvaardigen? Dat is iets om serieus te overwegen bij toekomstige aanbestedingen.



Stuur of twitter dit artikel door!

Scan of ga naar:

www.stad-en-groen.nl/artikel.asp?id=41-5100