

Hoofdstuk 6

Aanbesteden en gunnen



Leentje Volker

Universiteit Twente

Faculteit Engineering Technology

Fredo Schotanus

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie

Abstract

Dit hoofdstuk gaat over aanbestedingsprocedures en het gunnen van een contract. Het beziet een aanbestedingsprocedure als een *sensemaking*-proces waarin besluitvormers betekenis verlenen aan het koppelen van vraag en aanbod. Om onverwachte inzichten na afronding van de aanbesteding te voorkomen, moet een inkoper de markt vooraf verkennen en consulteren. In het hoofdstuk wordt een stappenplan gepresenteerd dat bestaat uit negen stappen om te komen tot een gunningsmodel. Gebruik van het model kan een positieve invloed hebben op zowel de kwaliteit als de kwantiteit van inschrijvingen, omdat het leveranciers uitlegt wat nodig en belangrijk is. Tenslotte wordt uitgelegd dat de helderheid van de ambities en visies van de inkoper invloed heeft op de kwaliteit van de potentiële inschrijvingen.

Kernbegrippen

Afstemmen vraag en aanbod; Sensemaking; Aanbestedingsprocedure; Aanbestedingsproces; Marktconsultatie; Gunningsmodel.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen dat inkoopbeslissingen moeten worden beschouwd als sensemaking processen waarin betekenis wordt gegeven aan een verwevenheid van juridische en sociale aspecten van de aanbesteding.
- Benoemen hoe vraag en aanbod in een aanbestedingsproces gekoppeld moeten worden.
- Begrijpen dat het in de context van publieke inkoop een uitdaging is om de beste leverancier te kiezen.
- Begrijpen welke rol besluitvormers in aanbestedingsprocedures spelen.
- Toepassen van een gunningsmodel op een specifieke situatie en de effecten ervan begrijpen.
- Uitleggen wat de verschillen zijn tussen relatieve en absolute scoringsmethoden.
- Toelichten waarom het belangrijk is om tijdens het proces draagvlak voor het gunningsbesluit op te bouwen.

6.1. Introductie

Gedurende het aanbestedingsproces worden belangrijke beslissingen genomen over het gunnen van een contract aan een specifieke leverancier. Nu publieke inkoop zich steeds meer richt op waarde in plaats van prijs alleen, wordt de selectie van een leverancier ook steeds complexer. Daarbij kunnen verschillende stakeholders verschillende percepties hebben van welke onderdeel van de inkoop meer of minder belangrijk is, wie de beste partij is om mee samen te werken en wie intern en extern betrokken moet zijn bij de gunning van het contract. Inkoopbeslissingen zijn vaak gecompliceerder dan verwacht en gaan meestal gepaard met toenemende inzichten over het belang van bepaalde waarden.

In Paragraaf 6.2 wordt uiteengezet waarom een aanbestedingsproces moet worden beschouwd als een besluitvormingsproces dat betekenis geeft aan de koppeling tussen vraag en aanbod. Dit wordt *sensemaking* genoemd. Paragraaf 6.3 beschrijft de meest essentiële aanbestedingsprocedures en beslissingen met betrekking tot het aanbestedingsproces. Paragraaf 6.4 illustreert hoe in negen stappen een gunningsmodel kan worden ontwikkeld.

6.2. De aanbesteding als een besluitvormingsproces

De principes van de EU-wetgeving in relatie tot publieke inkoop, zoals gelijke behandeling, transparantie en objectiviteit, moeten altijd worden toegepast op aanbestedingen die door publieke inkopers worden uitgevoerd. Deze wetgeving wordt toegepast om beleid uit te voeren, organisatorische missies zeker te stellen en primaire processen te ondersteunen. Echter, de interpretatie en uitvoering van deze principes kunnen botsen met andere waarden en rationaliteiten die een rol spelen bij inkoopprocessen.

De complexiteit en onzekerheid van het selecteren van een leverancier in het complexe waardenkader van publieke inkoop maakt dat besluitvormers tijd nodig hebben om de werkelijke doelstellingen en mogelijkheden van een aanbestedingsproces te begrijpen (Volker, 2010). Een duidelijk en vooraf gedefinieerd en gestructureerd gunningsmodel kan gelijkheid en eerlijkheid van de procedure waarborgen. De dynamiek van de organisatorische context waarbinnen inkoopbeslissingen worden genomen, kan echter veranderingen veroorzaken in de basisveronderstellingen zoals opgenomen in de uitvraag. Een inkoper is zich vanuit rationeel oogpunt bewust van de kenmerken die de aard van de gunning van een

opdracht met zich meebrengt. Deze doelen zouden daarom theoretisch gezien ook eenvoudig vertaald moeten kunnen worden naar gunningscriteria. Vanuit sociaalpsychologisch perspectief blijkt deze vertaling in de praktijk echter soms moeilijk. Daarom kan het gebeuren dat de besluitvormers zich pas bewust worden van de effecten van de uitvraag *nadat* zij de inschrijvingen van leveranciers hebben ontvangen. Een (te) hoge duurzaamheidseis kan bijvoorbeeld het aantal leveranciers dat interesse heeft in de aanbesteding beperken. Een ander voorbeeld is dat een door de inschrijvers voorgestelde oplossing veel duurder is dan de inkoopafdeling bij de start van de aanbesteding geraamd had. Als dergelijke scenario's zich voordoen kan een inkopende organisatie besluiten de aanbesteding in te trekken en opnieuw aan te besteden met andere gunningscriteria of een hoger budget. Dit zijn geen eenvoudige beslissingen, aangezien opnieuw aanbesteden extra tijd kost en de transactiekosten voor zowel de inkoper als de leverancier verhoogd.

Betekenisverlening in aanbestedingssituaties

Het theoretische concept van *sensemaking*, ofwel betekenisgeving, omvat het proces om iets zinnig te maken (Weick, 1995). Het gaat hierbij om een voortdurende retrospectieve ontwikkeling van aannemelijke beelden die rationaliseren wat mensen doen. *Sensemaking* richt zich op het samenspel van actie en interpretatie in plaats van op de invloed van de rationele evaluatie van keuzes. Dit sociale proces van constructie en reconstructie van betekenis stelt individuen in staat om de wereld als collectief beeld te bezien, te onderhouden en te interpreteren door interactie met anderen. Een besluitvormingsperspectief op inkoop kijkt vooral naar hoe mensen beslissingen maken in de praktijk en welke contextuele kenmerken deze processen beïnvloeden (Volker, 2010). Vanuit dit perspectief kan het bijvoorbeeld zijn dat de informatie waarop de contracteisen zijn gebaseerd verouderd is tegen de tijd dat er een oordeel over de geschiktheid van de offerte wordt geveld. Daarnaast is het goed te realiseren dat in een aanbesteding de alternatieven ontwikkeld worden door de leveranciers die een inschrijving indienen, met slechts beperkte mogelijkheden voor de inkopende organisatie om deze opties te beïnvloeden of sturen.

Het *sensemaking*-proces van de inkoopbeslissing begint met de vertaling van de doelstellingen van de inkopende organisatie in een opdracht en een analyse van de omgeving van het aanbestedingstraject. Tijdens dit proces van betekenisgeving moet een publieke inkoper de onderscheidende dimensies van het domein waarin de leverancier opereert analyseren om de concurrentie te begrijpen. Vanuit een sociaalpsychologisch perspectief vloeit het beoordelen van de kwaliteiten van een offerte echter altijd voort uit de interactie tussen een individuele besluitvormer

en het alternatief dat door de leverancier wordt voorgesteld. Als men bijvoorbeeld nieuwe schoenen wilt kopen verkent men het internet of reclamefolders, past men schoenen in een of meer winkels en/of vergelijkt men een aantal favoriete opties. Dit alles vormt een voorkeur voor een bepaalde optie. Het resultaat is dat er een oordeel wordt geveld over de kwaliteit van de voorgestelde oplossingen in relatie tot de bestaande waarden, structuren, ambities en behoeften van die individuele stakeholder en het potentieel dat men ziet voor de situatie na de inkoop. Dit wordt gewoonlijk vervolgens gedeeld wordt met andere besluitvormers om tot een gedragen inkoopbesluit te komen. Voorbeeld 6.1 is een voorbeeld van hoe dit proces zich ontwikkelde in een aanbesteding voor het ontwerp van een stadhuis. Vanuit de aanbestedingswet - die is gebaseerd op rationele overwegingen - moet dit besluitvormingsproces worden geformaliseerd en van tevoren officieel worden aangekondigd, maar vanuit de sociaalpsychologische werkelijkheid werkt dit niet altijd op deze manier.

Voorbeeld 6.1. Sensemaking in de aanbesteding voor het ontwerp van een nieuw stadhuis

Een gemeente van een middelgrote stad heeft het voornemen om in hun nieuwe stadskantoor met een innovatief kantoorconcept en gedeelde werkplekken te gaan werken. Bij de start van een architectenselectie voor het ontwerp van het nieuwe kantoor, blijkt dat elke werknemer eigenlijk nog steeds voorkeur te hebben voor een eigen kamer. Dit leidt tot een aanzienlijk aantal extra benodigde vierkante meters vergeleken met het oorspronkelijke programma van eisen zoals gebruikt voor het referentieontwerp aan de begin van de aanbesteding. Na een stevig politiek debat en de identificatie van enkele financiële risico's besluit de gemeenteraad om slechts gedeeltelijk een innovatief kantoorconcept te introduceren. Om geld te besparen zal bovendien de lokale bibliotheek ook gebruik gaan maken van het kantoor. Hierdoor veranderen de eisen zoals gecommuniceerd aan het begin van de aanbesteding en de bijbehorende budgetten in dezelfde periode dat de aanbesteding werd aangekondigd.

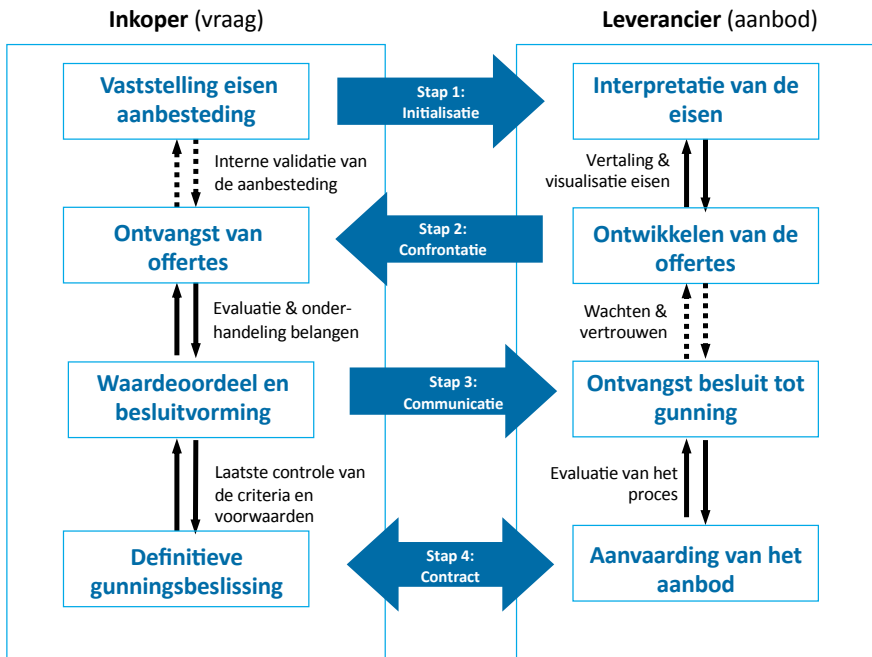
Nadat de architecten hun ontwerpplannen hebben ingeleverd, wijst de gemeente een speciale beoordelingscommissie aan om de inschrijvingen te beoordelen op basis van een goed gestructureerd en transparant beoordelingsprotocol. Tijdens het beoordelingsproces gaan de besluitvormers na in

welke mate de voorstellen voldoen aan de criteria die in de aanbestedingsdocumenten zijn gecommuniceerd. Tijdens dit proces wordt zichtbaar dat een besluitvormer met een architectuurachtergrond meer belang hecht aan de feedback van de architectengemeenschap dan in die van de potentiële gebruikers, terwijl de vertegenwoordiger van de ambtenaren met name geïnteresseerd is in de functionaliteit en de esthetiek van de voorgestelde ontwerpen. De projectleider richt zich tijdens de beoordeling vooral op de efficiëntie en effectiviteit van het bouwproces en de gedeelde kantoorruimten, terwijl het hoofd onderhoud en beheer zich met name bezighoudt met de bouwkwaliteit en duurzaamheid. De uiteindelijke gunningsbeslissing wordt ingegeven door een rapport waarin de diversiteit van de argumentatie van de commissieleden mooi zijn geïntegreerd.

Vraag en aanbod op elkaar afstemmen

Het is belangrijk om te beseffen dat tijdens een aanbesteding de waarden van een inkopende organisatie (de vraagzijde) worden gekoppeld aan de mogelijkheden die worden aangeboden door de leverancier (de aanbodzijde), die op hun beurt moeten worden gekoppeld aan de specifieke doelen en plannen van de afnemende partij (Volker, 2010). Het *sensemaking*-proces als interactie tussen vraag en aanbod is gevisualiseerd in Figuur 6.1. De linkerkant van het figuur geeft de besluitvormingsstappen weer vanuit het perspectief van een inkoper, beginnend met de initialiseringsfase van het vaststellen van de aanbestedingseisen en criteria die in een opdrachtomschrijving of ambitiedocument moeten worden opgenomen (stap 1). Deze eisen en criteria moeten gebaseerd zijn op de mogelijkheden van vraag en de aanbodzijde. Voor het voorbeeld van de schoenen betekent dit dat een inkopende partij online en fysiek op zoek gaat om te kijken welke producten allemaal aangeboden worden. Vervolgens worden de offertes ontvangen op basis van de aanbestedingseisen en criteria (stap 2). De inkopende organisatie begint dan met waardeoordelen en besluitvorming vanuit de individuele leden van een beoordelingscommissie, om deze vervolgens voor te leggen aan de groep voor een collectief besluit (stap 3) om de opdracht vervolgens te gunnen aan de leverancier met de beste inschrijving (stap 4). De rechterzijde van het figuur geeft het perspectief van de leverancier weer. Voor hen begint het aanbestedingsproces met de interpretatie van de aanbestedingsopdracht en de ambities van de inkoper (stap 1), gevolgd door de interpretatie, vertaling en visualisatie van het voorgestelde werk, de levering of de dienst. De offertes die door de leveranciers worden ontwikkeld tonen de inkoper met de

verschillende inkoopopties (stap 2). Terwijl de inkoopende partij alle inschrijvingen beoordeelt, moet de leverancier wachten tot een gunningsbeslissing door de inkoopende partij wordt gecommuniceerd en verwerkt (stap 3). Als geen van de andere inschrijvers klaagt wordt de opdracht definitief gegund aan de leverancier met de beste inschrijving (stap 4). Deze vier stappen laten zien hoe de interactie tussen potentiële leveranciers en de inkoopende partij zowel het verloop als de uitkomst van het aanbestedingsproces kan beïnvloeden als zowel de juridische condities als de sociale dynamiek van de aanbesteding worden onderkend.



Figuur 6.1 Het besluitvormingsproces van een aanbesteding als resultaat van de interactie tussen vraag en aanbod (Volker, 2010)

Spanningen in aanbestedingsbesluiten

Inkoopbeslissingen kunnen in de publieke sector gepaard gaan met emoties die worden getriggerd door interacties tijdens het aanbestedingsproces, de verscheidenheid aan betrokken besluitvormers en de politieke en maatschappelijke context waarin zij opereren (Volker, 2010). Hoewel aanbestedingsprocessen transparant, objectief, niet-discriminerend en proportioneel

moeten zijn, kan het opbouwen van vertrouwen tussen de inkopende organisatie en de leverancier een belangrijk onderdeel van de aanbesteding zijn. Een bepaalde mate van interactie tussen de inkopende partijen en leveranciers - bijvoorbeeld door middel van interviews met belangrijke vertegenwoordigers van de partijen - kunnen inkopers en leveranciers in staat stellen om aannames te valideren. Dergelijke discussies tussen beide partijen kunnen de interpretatie en waarde van de eisen en inschrijvingen in een aanbestedingsproces veranderen. De relatief zachte en ambigue kenmerken van deze interacties kunnen leveranciers echter ook het gevoel geven dat zij ongelijk worden behandeld, en dergelijke beoordelingen kunnen als subjectief worden opgevat. Tevens bestaan risico's van corruptie en bevoordeling van reeds gevestigde leveranciers. Het betrekken van onafhankelijke experts of externe inkoopprofessionals in het aanbestedingsproces kan helpen dit te voorkomen. Hun oordelen worden vaak makkelijker geaccepteerd door andere belanghebbenden, zoals burgers of politieke partijen. Gelukkig leiden aanbestedingsprocessen ook vaak tot tevredenheid bij inkopers en leveranciers met betrekking tot de uitkomst van het selectieproces, omdat men in de loop van het proces gewend raakt aan de beslissing en zij zichzelf kunnen gaan beschouwen als toekomstige partners voor de levering of ontwikkeling van specifieke werken, leveringen of diensten.

De besluitvorming in een inkoopproces kan ook ingewikkeld zijn vanwege het feit dat een object heel verschillende dingen kan betekenen voor verschillende mensen. Verschillende besluitvormers kunnen eenzelfde object op verschillende manieren zien, afhankelijk van hun competenties, verantwoordelijkheden, en hun technische belangen. Door de complexiteit van het onderwerp waarop een inkoopbeslissing wordt genomen kan het moeilijk zijn de juiste mensen op het juiste moment erbij te betrekken. Bijvoorbeeld bij de inkoop van nieuwe software zal de directeur van de IT-afdeling waarschijnlijk niet actief meeschrijven aan de aanbestedingsdocumenten. Maar het is vanwege zijn of haar expertise wel belangrijk om deze persoon op een andere manier bij het aanbestedingsproces te betrekken. Bij grote aanbestedingen wordt een inkoopproces vaak begeleid door een stuurgroep. Dergelijke stuurgroep bestaat gewoonlijk uit de lijnmanagers van de organisatie (zoals de bovengenoemde IT-directeur) en verschillende andere belangrijke interne *stakeholders*. Omdat sommige aanbestedingen meerdere doelen nastreven kan het soms lastig zijn een goed oordeel te vormen. Dit wordt versterkt door het feit dat maatschappelijke verantwoordelijkheid en duurzaamheid steeds prominenter publieke waarden worden die moeten worden meegenomen in publieke inkoop. Al deze perspectieven en publieke waarden moeten in de

aanbesteding tegen elkaar worden afgewogen om tot een eindoordeel over de kwaliteit van de voorgestelde oplossing van een leverancier of de leverancier zelf te kunnen komen. Een gunningsbesluit moet dan ook niet alleen worden beschouwd als een rationeel beoordelingsproces, maar ook als een holistisch oordeel over de kenmerken van een potentiële leverancier.

6.3. Aanbestedingsprocedures en het aanbestedingsproces

Aanbestedingsprocedures

Een aanbesteding is een procedure waarbij verschillende partijen worden uitgenodigd om naar een opdracht te dingen. Zoals in Hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, bevat de aanbestedingswet verschillende soorten procedures voor aanbestedingen met een contractwaarde boven bepaalde drempelbedragen. Elke procedure heeft zijn eigen vereisten die betrekking hebben op de doelstellingen en voorwaarden van de inkoop. Voor aanbestedingen met een contractwaarde onder de drempelbedragen zijn alleen de beginselen inzake overheidsopdrachten (zoals transparantie en objectiviteit), de aanbestedingswetgeving en het organisatiebeleid van toepassing. Er zijn geen aanvullende beperkingen met betrekking tot de wijze waarop een aanbestedingsprocedure moet worden georganiseerd. Dit kan in het voordeel van de inkopers worden gebruikt, bijvoorbeeld door alleen maatschappelijkverantwoorde of duurzame leveranciers uit te nodigen om een offerte in te dienen en daarmee te voorkomen dat leveranciers met hoge externe kosten (bijv. hoge broeikasgasemissies) de opdracht winnen.

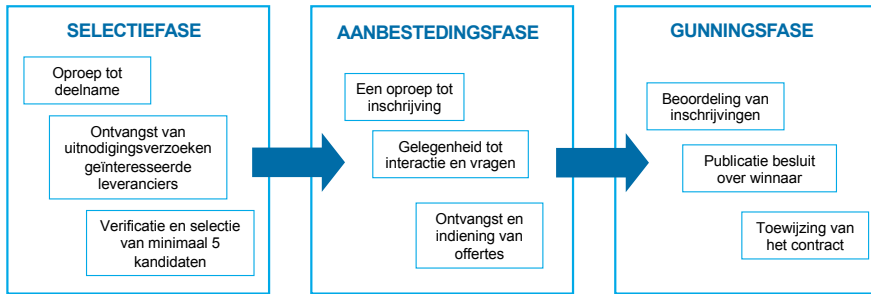
De meest gebruikelijke Europese aanbestedingsprocedures zijn de openbare procedure (ongeveer 80%) en de niet-openbare procedure (ongeveer 5%), al verschilt deze verhouding enigszins per sector en land. Andere aanbestedingsprocedures zijn onderhandelingsprocedures, concurrentiegericht dialog, innovatiepartnerschap en aanbestedingsprocedures die niet openstaan voor concurrentie (Arrowsmith, 2014). De mededingingsprocedure met onderhandeling, concurrentiegericht dialog en innovatiepartnerschap zorgen, zeker vergeleken met de openbare en niet-openbare procedures, voor meer ruimte voor interactie tussen inkopende organisaties en leveranciers. Voor de meeste sectoren zijn deze procedures echter alleen toegestaan in meer uitzonderlijke gevallen van complexe of unieke projecten. Voor inkoop in de defensie en nutssector bestaan geen beperkingen voor de onderhandelingsprocedure (met voorafgaande kennisgeving). Voor sociale en andere specifieke diensten kan een inkoper zijn

eigen procedure ontwikkelen, met bijvoorbeeld verschillende gespreksronden waarin de mogelijkheden om aan de behoefte te voldoen kunnen worden verkend.

Welke aanbestedingsprocedure de voorkeur heeft verschilt veelal per sector (de hoeveelheid leveranciers; hoe concurrerend of specifiek zijn de leveranciers) en per type aanbesteding (het soort diensten, leveringen of werken dat moet worden geleverd; hoe complex of onderscheidend zijn deze). Bij de inkoop van een complexer product, zoals de ontwikkeling van een nieuw softwaresysteem voor het ministerie van Defensie, geven inkopers bijvoorbeeld vaak de voorkeur aan een zwaardere selectiefase en meer interactie met de potentiële leveranciers, dan bij een standaard aanbesteding voor de levering van kantoorbenodigdheden. Voordat een aanbesteding formeel van start gaat is het dan ook raadzaam een marktverkenning en marktconsultatie uit te voeren om de ambities van de voorgenomen aanbesteding beter toe te kunnen lichten en de leveranciers gerichte vragen te kunnen stellen. Door een marktconsultatie kan de inkoper ook meer te weten komen over mogelijke alternatieven en hoe deze te beoordelen.

Verskillende fasen van een aanbestedingsproces

Om een aanbesteding formeel te starten, moet de aanbesteding gepubliceerd worden door middel van een 'aankondiging van een opdracht' in het openbare Europese inkoopplatform voor overheidsopdrachten Tender Electronic Daily (TED) en op een nationaal platform, zoals TenderNed. Door het gebruik van TED wordt de potentiële leveranciersmarkt uitgebreid tot de gehele Europese Unie, hoewel in de praktijk veelal alleen nationale leveranciers of internationale leveranciers met een lokale vestiging deelnemen aan de aanbesteding als inschrijver. In de aankondiging vermelden de inkopers criteria of vereisten, het minimumaantal kandidaten dat zij voornemens zijn uit te nodigen voor een niet-openbare procedure (gewoonlijk ten minste vijf) en, in sommige gevallen, het maximum aantal kandidaten. Bij een openbare procedure mag elke leverancier een volledige inschrijving indienen. Bij een niet-openbare procedure mag elke leverancier een verzoek om deel te nemen indienen, maar mogen alleen door de aanbestedende dienst uitgenodigde leveranciers daadwerkelijk een inschrijving indienen. In Figuur 6.2 zijn de fasen van een niet-openbare aanbestedingsprocedure gevisualiseerd. Een niet-openbare procedure bestaat uit twee fasen: een selectiefase en een gunningsfase. Bij een openbare procedure worden de selectie- en gunningsfase gecombineerd, wat betekent dat de ingediende inschrijvingen op hetzelfde moment worden beoordeeld op geschiktheid, prijs, kwaliteit en impact. Alle aanbestedingsprocedures worden afgesloten met een gunningsfase.



Figuur 6.2 Fasen en activiteiten van een niet-openbare procedure

Tijdens de selectiefase moeten inkopende organisaties eerst de geschiktheid van de potentiële leveranciers controleren. Alle geschikte leveranciers gaan door naar de volgende fase, of alleen de meest geschikte leveranciers worden geselecteerd aan de hand van selectiecriteria, gewichten, scoringsmethoden en een selectiemethode. Selectiecriteria zijn algemene criteria die niet rechtstreeks verband houden met het onderwerp van de opdracht, zoals normen voor milieubeheer, kwaliteitsborging, referenties, enzovoort.

Aan het begin van de gunningsfase deelt de inkoop de relevante inkoopdocumenten voor deze fase. Op basis van deze documenten kunnen leveranciers een inschrijving indienen. Voorafgaand aan de gunningsfase is het toegestaan om een aanvullende marktconsultatie te houden met de voorgeselecteerde leveranciers. Het voordeel van een dergelijke marktconsultatie is dat de deelnemers, omdat ze al zijn voorgeselecteerd, nauwer bij het project betrokken zullen zijn. De inschrijving - die bijvoorbeeld bestaat uit een plan van aanpak en een prijsopgave - moet binnen een strikte termijn worden ingediend. Soms kunnen leveranciers deze inschrijvingen toelichten in een persoonlijke presentatie, in andere gevallen zullen de inschrijvingen voor zichzelf moeten spreken. Tijdens de aanbesteding is het belangrijk dat alle vragen van leveranciers zo duidelijk mogelijk worden beantwoord, en dat leveranciers de gelegenheid krijgen om vervolgvragen te stellen. In het algemeen kunnen de meeste vragen zo worden gesteld en beantwoord dat geen vertrouwelijke informatie over de leverancier wordt gedeeld. Indien de leverancier toch een zeer specifieke vraag heeft, is het toegestaan een vertrouwelijke vraag te stellen. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen statische interactie ter verduidelijking van de inkoopdocumenten door vragen te stellen en te beantwoorden, en een dynamische dialoog waarin ideeën worden uitgewisseld. In de praktijk wordt bijna altijd gebruik gemaakt

van schriftelijke vragen en antwoorden. Andere vormen van interactie, zoals een presentatie door de inkoper tijdens een informatiebijeenkomst en bezoeken aan referentieprojecten of leveranciers, zijn in sommige domeinen gebruikelijker dan in andere.

In de gunningsfase gebruikt de aanbestedende dienst het gunningsmodel om uit de geldige inschrijvingen een winnaar te kiezen. De opdracht kan worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagste kosten via een levenscycluskostenbenadering, of de laagste prijs. Als de aanbestedende dienst de beste prijs-kwaliteitverhouding gebruikt, is een gunningsmodel met gunningscriteria, gewichten, scoringsmethoden en een gunningsmethode vereist. De gunningscriteria moeten verband houden met het voorwerp van de overheidsopdracht in kwestie. Voorbeelden zijn kwaliteit, prijs, technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, milieukenmerken en sociale kenmerken. Alle inschrijvers krijgen van de inkoper feedback op hun inschrijving. De inkoper motiveert ook de gunningsbeslissing naar buiten toe. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd hoe een gunningsmodel kan worden ontwikkeld dat de beslissingen ondersteunt die in het aanbestedingsproces genomen moeten worden.

6.4. Het ontwerpen van gunningsmodellen

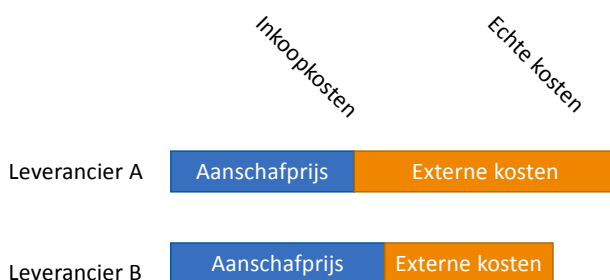
Veel organisaties in de publieke sector worstelen met het maken en uitleggen van goede en doordachte leverancierskeuzes. Zeker het gebruik van duurzame en sociale criteria kan een uitdaging zijn in het aanbestedingsproces omdat die van nature vaak abstracter en moeilijker te meten zijn dan monetaire waarden zoals prijs of tastbare waarden zoals technische belastbaarheid (de Boer, Linthorst, Schotanus, & Telgen, 2006). Desondanks is het voor publieke inkopers belangrijk om dergelijke aspecten mee te nemen, zoals geïllustreerd wordt in voorbeeld 6.2.

Voorbeeld 6.2 Werkelijke prijs versus alleen de aanschafprijs

Dit voorbeeld illustreert hoe belangrijk het is de werkelijke prijs van een aanbesteding in aanmerking te nemen. De werkelijke prijs van een aanbesteding omvat niet alleen de aanschafprijs inclusief en de gebruikskosten, maar ook de externe kosten. Externe kosten zijn kosten die voor anderen of voor de samenleving ontstaan en die niet in de aanschafprijs en de gebruikskosten zijn opgenomen. Voorbeelden van externe kosten

zijn de uitstoot van broeikasgassen of onderbetaling van personeel. Er kunnen ook externe voordelen verbonden zijn aan een inschrijving. Die zijn eenvoudiger om mee te nemen. Zij maken doorgaans onderdeel uit van het kwaliteitsdeel van de inschrijving van een leverancier. Let hierbij wel op dat het voor rationele leveranciers voordelig is om externe voordelen te adverteren en externe kosten te verbergen.

Figuur 6.3 toont twee leveranciers met verschillende aanschafprijzen en verschillende externe kosten. Als we ervan uitgaan dat het kwaliteitsniveau van beide inschrijvingen gelijk is, zou de duurzaamste of meest sociale optie leverancier B zijn. Als echter alleen naar prijs en kwaliteit wordt gekeken, zou leverancier A worden gekozen. Overigens is het vaak het geval dat leverancier A een goedkopere prijs kan aanbieden dan leverancier B, omdat leverancier B kosten moet maken om externe kosten te voorkomen. Het is dus van belang dat inkopers vooraf alleen duurzame en sociale leveranciers zoals leverancier B selecteren, waardoor leveranciers zoals leverancier A niet doorgaan naar de gunningsfase. Als alternatief kan men eisen en gunningscriteria met betrekking tot externe kosten opnemen, wat de lagere integrale kosten van leverancier B in vergelijking met leverancier A belooft.



Figuur 6.3 Voorbeeld van verschillende prijzen en externe kosten van leveranciers

Deze sectie beschrijft negen stappen om een gunningsmodel te ontwerpen waarbij inkopers de beste inschrijving kunnen kiezen op basis van de beste-prijs kwaliteit-verhouding. Dit zijn:

1. Kennen van vraag en aanbodmogelijkheden.
2. Kiezen van het hoofdgunningscriterium.
3. Ontwerpen van selectie- en gunningscriteria.
4. Toekennen van gewichten.
5. Opstellen van scoringsmethoden.
6. Kiezen van een selectie- en gunningsmethode.
7. Simuleren van inschrijvingen en bijstellen van het gunningsmodel.
8. Beoordelen van aanvragen tot deelnemingen en inschrijvingen.
9. Motiveren van de gunningsbeslissing.

Zoals hieronder geïllustreerd kunnen alle stappen invloed hebben op hoe leveranciers hun inschrijving samenstellen en welke inschrijving als de beste wordt gezien.

Stap 1: Kennen van vraag en aanbodmogelijkheden

Voordat een inkoper een gunningsmodel kan ontwikkelen moet men begrijpen wat er nodig is en wat de markt te bieden heeft. Een inkoper heeft verschillende mogelijkheden om bestaande kennis over vraag en aanbod te verbeteren, zoals een spendanalyse uitvoeren, spreken met gebruikers, de markt verkennen, het houden van een markt- en opdrachtgeversconsultatie, en het in dienst nemen of inhuren van experts. Als het onmogelijk is om met behulp van deze instrumenten een gunningsmodel te ontwikkelen is een openbare of niet-openbare procedure ongeschikt en moet een onderhandelingsprocedure of een concurrentiegerichte dialoog worden overwogen. Een andere mogelijkheid is dat de inkoper ervoor kiest het contract te gunnen op basis van de kwaliteiten van de beoogde leverancier partner (bijvoorbeeld het vermogen om samen te werken) in plaats van op basis van kwaliteiten die verband houden met de specifieke inkoop. Nadat de meest geschikte leverancier is gecontracteerd, bestaan meer mogelijkheden om samen te werken aan de uitwerking van plannen voor de vereiste werken, leveringen of diensten.

Stap 2: Kiezen van het hoofdgunningscriterium

Een inkoper moet beslissen op welke basis de opdracht aan de leverancier zal worden gegund. Voor het kiezen van de economisch meest voordelige inschrijving

(EMVI) kan een inkoper gebruik maken van een van de drie hoofdgunningscriteria: de beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagste levenscycluskosten of de laagste prijs. Bij de beste prijs-kwaliteitverhouding gunnen inkopers een opdracht op basis van prijs- en kwaliteitscriteria of alleen op basis van kwaliteitscriteria. In dit laatste geval wordt de prijs door de inkoper bepaald in de aanbestedingsdocumenten. Gemiddeld is ongeveer de helft van alle Europese aanbestedingen gebaseerd op de beste prijs-kwaliteitverhouding. In de andere helft wordt gegund op basis van de laagste prijs. Er bestaan hierin echter grote verschillen tussen de EU-lidstaten. In Frankrijk en Nederland, is de beste prijs-kwaliteitverhouding bijvoorbeeld populair, terwijl in Duitsland en verschillende Oost-Europese landen de laagste prijs methode de standaard is. In dit boek wordt het woord (maatschappelijke) impact vaak toegevoegd aan beste prijs-kwaliteitverhouding, wat feitelijk resulteert in beste prijs-kwaliteit-impactverhouding. Maatschappelijke impact of externe kosten kunnen worden beschouwd als onderdeel van de kwaliteitscriteria, maar vanwege de verschillen tussen de kwaliteit van een inkoop (zoals de prestaties van een laptop) en de externe impact ervan op de samenleving (zoals de uitstoot van broeikasgassen die door de productie en gebruik hiervan wordt veroorzaakt), kunnen kwaliteit en impact ook als afzonderlijke onderwerpen worden gezien. Bij 'laagste levenscycluskosten' gunnen inkopers een contract op basis van de laagste kosten gedurende de volledige levensduur van het ingekochte werk, levering of dienst, variërend van de inkoopprijs, onderhoudskosten tot externe kosten als broeikasgasemissies. Hoewel online verschillende hulpmiddelen beschikbaar zijn, kan laagste-levencyclusbekostiging een ingewikkelde methode zijn om toe te passen, omdat het lastig blijkt om alle aan een aanbesteding gerelateerde kosten te kwantificeren. De methode wordt dan ook zelden gebruikt in de publieke inkooppraktijk.

Bij een laagste prijs methode gunnen inkopers een opdracht aan een leverancier alleen op basis van de prijs. Een groot risico van de laagste prijs is dat leveranciers worden gekozen met hogere externe kosten of met lagere kwaliteitsnormen. Voor eenvoudige basisproducten of voor aanbestedingen waarbij geen kwaliteits-, milieu- en sociale verschillen tussen leveranciers worden verwacht, kan dit een geschikte methode zijn. De methode is eenvoudig toe te passen en minder corruptie- en fraudegevoelig dan methoden waarbij kwalitatieve gunningscriteria worden gehanteerd. Het kan ook een geschikte methode zijn wanneer de inkoper over (ingehuurde) specifieke kennis beschikt en de specificaties voorschrijft. Zo kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat een nieuwe brug volgens een bepaald ontwerp moet worden gebouwd en dat gerecycleerde materialen moeten worden

gebruikt. Een voorgeschreven ontwerp beperkt doorgaans de innovatie, maar het verlaagt ook de transactiekosten en maakt het voor het mkb gemakkelijker om aan aanbestedingen deel te nemen. Als een inkopende organisatie alleen de laagste levenscycluskosten of de laagste prijs gebruikt om een opdracht te gunnen, is stap 3 en verder niet nodig. In Nederland moet in deze situatie wel expliciet worden gemotiveerd waarom geen gebruik wordt gemaakt van de beste prijs-kwaliteit verhoudingsmethode.

Stap 3: Ontwerpen van selectie- en gunningscriteria

Als inkopers weten wat er te koop is, kunnen zij gaan nadenken over de keuze van de selectiecriteria (indien van toepassing in de gekozen aanbestedingsprocedure) en gunningscriteria die men tijdens de aanbesteding wil toepassen. Selectiecriteria en gunningscriteria zijn zeer verschillend en mogen niet met elkaar worden verward. In de selectiefase is het de bedoeling leveranciers te selecteren die volgens algemene kenmerken capabel zijn. Het moet voor leveranciers betrekkelijk eenvoudig zijn om een verzoek tot deelneming tijdens de selectiefase in te dienen en de prijs is hierin geen criterium. In de gunningsfase wordt de beste inschrijving geselecteerd die is ontvangen van de voorgeselecteerde (en capabel bevonden) leveranciers op basis van prijs en specifieke eigenschappen die gerelateerd moeten zijn aan het onderwerp van de betreffende overheidsopdracht (Arrowsmith, 2014). In de praktijk worden criteria vaak gekopieerd van de vorige aanbesteding, of zijn ze het resultaat van brainstormsessies. Dit kan resulteren in een brede set van (sub)criteria die niet altijd onderscheidend zijn en kunnen overlappen. Er zijn diverse technieken beschikbaar om overlap te voorkomen, zoals het gebruik van boomstructuren of een doelentechniek. Dit laatste houdt in dat de oorspronkelijke (beleids)doelstellingen met betrekking tot een aanbesteding worden vertaald naar eisen en criteria. De vereenvoudigde doelstellingen van een aanbesteding voor een openbaar vervoer concessie kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een eerlijke prijs, meer mensen die het openbaar vervoer gebruiken in plaats van de auto, de inzet van zero-emissie bussen en verminderde CO₂-uitstoot in de bedrijfsvoering die indicatief kan worden gemeten met een instrument als de CO₂-prestatieladder (zie Voorbeeld 6.3).

Voorbeeld 6.3 Het verminderen van CO₂-uitstoot door inkoop met een prestatieladder

De CO₂-prestatieladder is een instrument dat organisaties helpt hun CO₂-emissies in de organisatie, in projecten en in de bedrijfssector te verminderen. Elke organisatie die is gecertificeerd wordt jaarlijks geaudit door onafhankelijke en geaccrediteerde certificerende instellingen. Met deze audits toont een gecertificeerde organisatie aan dat de CO₂-prestatieladder in haar bedrijfsvoering en projecten is geïmplementeerd. Bovendien worden de gecertificeerde organisaties jaarlijks beoordeeld op hun ambities en initiatieven om de CO₂-uitstoot te verminderen en op continue verbetering. Gecertificeerde organisaties kunnen hiervoor beloond worden in gunningsmodellen. Hoe hoger het niveau dat een organisatie heeft op de CO₂-prestatieladder, hoe hoger het gunningsvoordeel. De inkoper bepaalt het gunningsvoordeel dat een organisatie op elk niveau van de CO₂-prestatieladder kan krijgen. Het instrument wordt dus zowel als CO₂-managementsysteem als inkoopinstrument gebruikt. Op die manier stimuleert de inkoper gecertificeerde organisaties om ambitieus te blijven in hun inspanningen de CO₂-uitstoot te verminderen.

Criteria kunnen kwantitatief zijn (zoals prijs) of kwalitatief (een plan van aanpak bijvoorbeeld). Voor selectie- en gunningscriteria worden meerdere vereisten toegepast, inclusief de volgende:

- Criteria zijn niet discriminatoir.
- Gunningscriteria zijn te beoordelen en monitoren, zowel tijdens de beoordelingsfase als gedurende de duur van het contract.
- Het aantal kwalitatieve criteria moet worden beperkt om te hoge transactiekosten voor leveranciers en beoordelaars te voorkomen. Bepaalde aspecten die niet onderscheidend zijn of te gedetailleerd voor de aanbesteding, kunnen door de winnende leverancier tijdens een verificatie- of concretiseringsfase worden uitgewerkt.
- Het is toegestaan om criteria tijdens een aanbesteding naar aanleiding van vragen van leveranciers aan te scherpen, maar grotere wijzigingen kunnen leiden tot een verlenging van de uiterste termijn voor het indienen van inschrijvingen.
- Het is niet toegestaan criteria te wijzigen na het verstrijken van de deadline voor het indienen van inschrijvingen.

Ten slotte is het belangrijk dat de criteria in de aanbestedingsdocumenten duidelijk en uitvoerig worden toegelicht. Een mogelijke structuur voor de beschrijving van kwalitatieve criteria is opgenomen in Voorbeeld 6.4.

Voorbeeld 6.4 Gunning van een openbaar vervoer concessie

- **Doelstelling**
Het gebruik van het openbaar vervoer laten toenemen zonder mensen het openbaar vervoer in te trekken die nu fietsen of lopen naar hun bestemming.
- **Benodigde informatie**
Graag ontvangen wij: (1) een dienstregeling; (2) een netwerkkaart; (3) een toelichting op de verschillen tussen de nieuwe en de huidige dienstregeling; en (4) een bewijs waarom de plannen realistisch zijn en zullen bijdragen aan de doelstelling. Maximaal 10 pagina's zijn toegestaan.
- **Beoordelingsmethode**
Inschrijvingen die specifiek zijn, die aantonen dat ze realistisch zijn en de doelstelling verwezenlijken, krijgen betere scores. Bepaalde combinaties van beoordelingen leiden tot specifieke scores: een bod dat niet specifiek is zal als onvoldoende worden beoordeeld; een bod dat specifiek is, maar geen bewijs met betrekking tot realiteit en effectiviteit levert zal als voldoende worden beoordeeld; en een bod dat specifiek is en laat zien dat het realistisch en effectief is zal als zeer goed worden beoordeeld.

Stap 4: Toekennen van gewichten

De inkoper moet het relatieve gewicht van elk van de criteria die zijn gekozen om de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding te bepalen vermelden. Wanneer om aantoonbare, door de aanbestedende dienst vastgestelde redenen geen gewichten vastgesteld kunnen worden, moeten de criteria in afnemende volgorde van belangrijkheid vermeld worden. Niet alle criteria hoeven hetzelfde gewicht te krijgen. Het gewicht van de verschillende aspecten (prijs, kwaliteit en/of maatschappelijke impact) wordt toegekend op basis van de specifieke context

van het werk, de levering of de dienst die wordt aanbesteed. In bepaalde situaties is kwaliteit bijvoorbeeld belangrijker dan kosten, en zullen de kwaliteitscriteria zwaarder wegen dan de prijs.

Voor mensen die relatief onervaren zijn in het inkopen, is het gewicht van de criteria vaak de belangrijkste indicator voor het belang van een criterium. De aankondigingsformulieren op Tenders Electronic Daily (TED) suggereren dit ook. Zoals uit stap 5 en 6 blijkt, is dit echter niet altijd het geval. Het gebruik van een 'drempel' voor een criterium een bepaalde gunningsmethode kan ook de leverancierskeuze in grote mate beïnvloeden.

Het bepalen van het gewicht kan een uitdagende taak zijn voor een inkoopteam, aangezien vaak een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende beleidsdoelstellingen. In de praktijk worden verschillende methoden gebruikt om het gewicht te bepalen. Het kan het resultaat zijn van *business case* berekeningen, waarbij criteria die de meeste waarde toevoegen een hoger gewicht krijgen. Het kan ook het resultaat zijn van het opstellen van fictieve inschrijvingen en een bespreking in een inkoopteam over de mate waarin de fictieve inschrijvingen de 'juiste' score krijgen, afhankelijk van de verschillende gewichten. Tenslotte kan het Analytisch Hiërarchie Proces (AHP) worden gebruikt om de initiële gewichten te bepalen. AHP erkent dat onze hersenen moeite hebben met het vergelijken van het belang van drie of meer criteria tegelijkertijd. Om een betrouwbare beslissing te nemen, vergelijkt AHP elk criterium daarom paarsgewijs met elk ander criterium. Dit kan gedaan worden met verschillende schalen (bijv. een 5-puntenschaal of een 9-puntenschaal) waarbij het inkoopteam voor elk criteriapaar aangeeft of zij even belangrijk zijn dan wel of het ene criterium iets tot zeer veel belangrijker is dan het andere. AHP-tools zijn gratis beschikbaar op het internet.

Stap 5: Opstellen van scoringsmethoden

Met scoringsmethoden wordt voor elk criterium een score toegekend aan de inschrijvingen van de leveranciers. Scoringsmethoden kunnen kwalitatief of kwantitatief zijn en absoluut of relatief. Alle typen worden hieronder nader toegelicht.

Kwalitatieve scoringsmethoden worden gebruikt voor de beoordeling van plannen, ontwerpen, interviews, enzovoort. Dergelijke scores kunnen relatief of absoluut worden bepaald. Een voorbeeld van een relatieve methode is het aangeven dat leverancier A veel beter scoort op criterium 1 dan leverancier B. Bij methoden als

de *Gewogen Factormethode* (GwF) worden kwalitatieve scores met een absolute scoretabel bepaald. Een voorbeeld van een absolute scoretabel voor het beoordelen van kwaliteit is weergegeven in Tabel 6.1. De in de tabel gebruikte scoringsniveaus komen overeen met onderzoek dat suggereert dat mensen in het algemeen vier basisniveaus van kwaliteitsbeoordeling gebruiken: ondermaatse prestatie, basisprestatie, toegevoegde waarde, en uitmuntend (Walden et al., 1993).

Kwalitatieve beoordeling per criterium	Score
Draagt zeer goed bij aan de realisatie van de doelstelling (uitmuntend)	100%
Draagt goed bij aan de realisatie van de doelstelling (toegevoegde waarde)	80%
Draagt in voldoende mate bij aan de realisatie van de doelstelling (basisprestatie)	40%
Draagt niet of onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling (ondermaatse prestatie)	0%

Tabel 6.1 Voorbeeld van een scoretabel

Let op: de scores in tabel 6.1 zijn niet lineair. De inkoper geeft hiermee aan dat goed 'goed genoeg' is: inschrijvingen van zeer goede of uitstekende kwaliteit worden beloond, maar wel maar een klein beetje, aangezien het verschil met goed en zeer goed slechts 20% is, terwijl het verschil tussen voldoende en goed 40% is. De toepassing van een dergelijke methodiek op aanbestedingen kan een eenvoudige techniek zijn die kan bijdragen tot hetzij lagere prijzen, hetzij een grotere milieu- en sociale impact. Dit komt doordat er voor leveranciers weinig of geen stimulans is om zeer goede kwaliteit aan te bieden. In plaats daarvan hebben zij meer financiële ruimte om hun positieve milieu- en sociale effecten te vergroten of hun prijs te verlagen.

In de praktijk worden veel verschillende soorten scoretabellen gebruikt. Hoewel geen wetenschappelijk bewijs bestaat voor welke scoringstabel tot de hoogste inschrijvingskwaliteit leidt, is het belangrijk dat de scoremarges voor verschillende soorten criteria vergelijkbaar zijn. Als bijvoorbeeld het scorebereik voor kwaliteit wordt toegekend aan de hand van Tabel 6.2 (in tegenstelling tot Tabel 6.1), is het waarschijnlijk dat de scores van de meeste leveranciers tussen 80% (goed) en 50% (onvoldoende) zullen liggen. Dit betekent dat het scoringsbereik voor kwaliteit beperkt is (ongeveer 30%), wat het voor leveranciers lastig maakt om zich op kwaliteit te onderscheiden. Dit is vooral het geval wanneer leveranciers voor prijs wel tussen 0% en 100% kunnen scoren. Een kleinere scorering voor kwaliteit verlaagt het belang van een criterium op dezelfde manier als een lager gewicht.

Kwalitatieve beoordeling per criterium	Score
Draagt uitstekend bij aan de realisatie van de doelstelling	100%
Draagt zeer goed bij aan de realisatie van de doelstelling	90%
Draagt goed bij aan de realisatie van de doelstelling	80%
Draagt ruim voldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	70%
Draagt voldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	60%
Draagt onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	50%
Draagt zwaar onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	40%
Draagt zeer zwaar onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	30%
Draagt slecht bij aan de realisatie van de doelstelling	20%
Draagt zeer slecht bij aan de realisatie van de doelstelling	10%

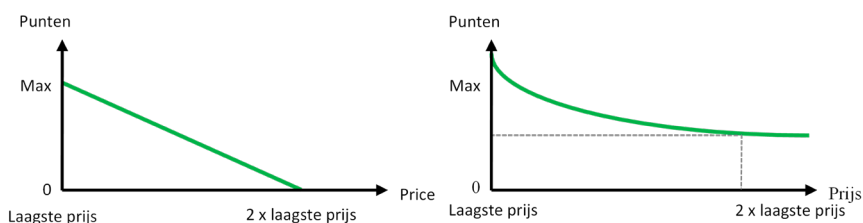
Tabel 6.2 Slecht voorbeeld van een scoretabel voor kwaliteit of impact

Kwantitatieve scoringsmethoden worden gebruikt voor de beoordeling van kwantitatief meetbare kwaliteiten zoals prijzen, levertijden, CO₂-reducties, enzovoort. Net als kwalitatieve criteria kunnen kwantitatieve criteria relatief of absoluut worden beoordeeld. Een voorbeeld van een populaire lineaire relatieve scoremethode voor prijs is:

$$2 \times \text{punten} - \frac{\text{Prijs leverancier } i}{\text{Laagste prijs}} \times \text{punten}$$

Een voorbeeld van een kromme relatieve scoring voor prijs is:

$$\frac{\text{Laagste prijs}}{\text{Prijs leverancier } i} \times \text{max punten}$$



Figuur 6.4 Effecten van lineaire en kromme relatieve scoringsmethoden op basis van punten afhankelijk van de prijs van de offerte

Zoals uit de figuren blijkt, worden leveranciers bij de kromme relatieve scoremethode sterk gestimuleerd om zo goedkoop (met lage kwaliteit) of zo duur mogelijk in te

schrijven, terwijl zij dit dan compenseren met een zeer hoge kwaliteit. In beide gevallen is de prijs-kwaliteit verhouding waarschijnlijk niet optimaal.

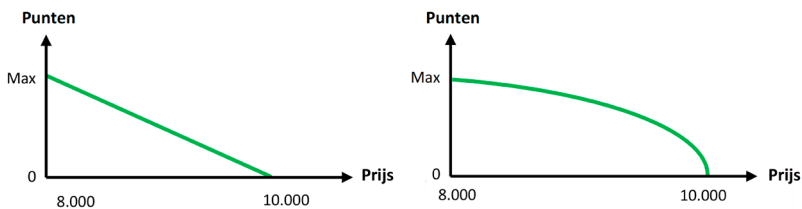
In tegenstelling tot relatieve scoringsmethoden zijn absolute scoringsmethoden onafhankelijk van hoe andere leveranciers inschrijven. Een voorbeeld van een lineaire methode is te zien in de linker methode in Figuur 6.5, gebaseerd op de volgende scoringsmethode:

$$\text{Max punten} * \frac{(10.000 - \text{Prijs leverancier } i)}{2.000}$$

De figuur rechts toont de effecten van de toepassing hiervan:

$$\text{Max punten} \times \frac{(\text{Punten} \times (8.000 - \text{Prijs leverancier } i) / 10.000)^2}{\text{Max punten}}$$

Het effect van de figuur rechts is dat leveranciers gestimuleerd worden om een lagere prijs te bieden. Deze prikkel neemt af, waardoor leveranciers steeds meer worden gestimuleerd om meer in kwaliteit en impact te investeren dan in een nog lagere prijs. Verder geven absolute scoringsmethoden leveranciers meer informatie dan relatieve methoden (en zijn daarmee transparanter), aangezien minimum- en maximumprijzen worden aangegeven. Het opstellen van dergelijke scoregrafieken tijdens de voorbereidingsfase van elke aanbesteding voor de beste prijs-kwaliteit-verhouding is een belangrijke stap, omdat dit het inzicht in het feitelijke gedrag van een wiskundige formule vergroot.



Figuur 6.5 Effecten van verschillende absolute scoringsmethoden op basis van te behalen punten afhankelijk van de prijs van de offerte

In de academische en vakliteratuur wordt intensief gediscussieerd over de toepassing en de effecten van relatieve en absolute methoden met duidelijke voorstanders en tegenstanders van relatieve methodes. Allemaal zijn ze het er over eens dat relatieve methoden gemakkelijk zijn toe te passen omdat geen marktkennis vereist is om een geschikte minimum- en maximumprijs vast te stellen. Aangezien relatieve scoringsmethoden de leveranciers echter geen houvast bieden wat betreft een aanvaardbare prijsmarge, worden leveranciers (sterk) gestimuleerd om lage prijzen aan te bieden. Bij relatieve scoringsmethoden is het voor een leverancier altijd interessant om een lagere prijs aan te bieden, omdat dit zijn score zal verhogen en mogelijk de scores van de anderen zal verlagen. Deze focus op de prijs vermindert de aandacht voor de kwaliteit van de inschrijvingen en de milieu- en sociale impact. Uit onderzoek blijkt ook dat relatieve scoringsmethoden kunnen leiden tot lagere prijs-kwaliteitverhoudingen in vergelijking met absolute methoden (Albano, Dini, & Zampino, 2008; Telgen & Schotanus, 2010).

Een laatste specifiek probleem met betrekking tot veel relatieve scoringsmethoden is *rank reversal*. Dit is een verandering in de rangorde van inschrijvingen van leveranciers die leidt tot een nieuwe winnaar na het toevoegen of verwijderen van een inschrijving die niet de winnende inschrijving is (Schotanus, Engh, Nijenhuis, & Telgen, 2021). In gunningsmodellen kan *rank reversal* optreden wanneer inkopers gunningsmethodes gebruiken in combinatie met een relatieve scoringsmethode voor prijs. Voor leveranciers betekent de mogelijkheid van *rank reversal* dat het winnen van een aanbesteding kan afhangen van de vraag of een leverancier al dan niet deelneemt die hoe dan ook de aanbesteding niet wint. Met andere woorden, er kan een niet-concurrerende inschrijving zijn die van invloed is op wie de aanbesteding wint. Om deze reden wordt ook wel aangegeven dat relatieve scoringsmethoden die *rank reversal* mogelijk maken, in strijd zijn met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling (Manunza, 2018).

Stap 6: Kiezen van een selectie- en gunningsmethode

Met een selectie- en gunningsmethode kan de inkoper een rangorde bepalen voor de ingediende inschrijvingen. Een populaire methode in Nederland is de *Gewogen Factormethode* (GwF). Bij GwF krijgen alle leveranciers een score op alle criteria. Deze scores worden vermenigvuldigd met de respectievelijke gewichten van de criteria. De leverancier met de hoogste totaalscore wint de aanbesteding. In de praktijk worden veel varianten van GwF gebruikt. Een voorbeeld van zo'n GwF-variant voor de aanbestedingsfase is weergegeven in voorbeeld 6.5.

Voorbeeld 6.5 GwF-variant hoogste impactmethode

De methode van de hoogste impact heeft twee selectierondes. In ronde 1 beoordeelt de inkoper prijs en kwaliteit. In dit voorbeeld heeft de inkoper hoge kwaliteitseisen gesteld, waardoor weinig ruimte is voor leveranciers om zich hierop te onderscheiden. Daarom wordt het hoogste gewicht toegekend aan de prijs (30 punten kunnen worden behaald voor prijs en 5 punten voor kwaliteit). De prijsscores zijn berekend met behulp van een absolute scoremethode. De inkoper heeft in de aanbestedingsdocumenten aangegeven dat alle inschrijvingen met een score van 25 punten of meer in de eerste ronde doorgaan naar de volgende ronde.

Criteria	Prijs	Gewogen prijsscore	Gewogen kwaliteits-score	Subtotaal
Leverancier A	€ 1.800	30	3,6	33,6
Leverancier B	€ 2.500	21,6	3,4	25,0
Leverancier C	€ 2.600	21	3,0	24,0

Tabel 6.3 Voorbeeld van de hoogste impact methode

In dit geval wordt leverancier C afgewezen omdat deze niet voldoet aan de drempel voor een minimale prijs-kwaliteitverhouding. In de volgende ronde wordt alleen de maatschappelijke impact (bijv. *social return*) beoordeeld. Als er maar één criterium is, zijn geen wegingsfactoren nodig. De inschrijving met de hoogste impact wint de aanbesteding, in dit geval leverancier B.

Criteria	Impactscore	Ranking
Leverancier A	3,0	2
Leverancier B	7,0	1

Tabel 6.4 Voorbeeld van de hoogste impact nadat één leverancier is afgevallen wegens een te lage prijs-kwaliteit verhouding

Alternatieve gunningsmethoden kunnen tot vergelijkbare resultaten leiden. Een inkoper zou bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van GwF met drie gunningscriteria en één beoordelingsronde gebruiken. De inkoper kan dan een zeer hoog gewicht aan impact kunnen toekennen (bijv. 80%) en een minimumdrempel voor de prijs-kwaliteitcombinatie gelijk aan 25 stellen.

Naast GwF kunnen nog veel meer selectie- en gunningsmethoden die bij overheidsopdrachten worden toegepast. De methoden kunnen als volgt worden ingedeeld:

- *Compensatorische versus niet-compensatorische of semi-compensatorische methoden* (de Boer, Labro, & Morlacchi, 2001): compensatorische methoden zoals GwF staan leveranciers die op één criterium laag scoren toe dit te compenseren met een goede score op een ander criterium. Niet-compensatorische methoden zijn strikter en staan niet toe dat (zeer) lage scores worden gecompenseerd.
- *Monetaire versus puntenmethoden* (Bergman & Lundberg, 2013): bij GwF en veel andere gunningsmethoden krijgen leveranciers punten voor alle criteria, inclusief prijs. Een andere benadering is om kwaliteits- en impactbeoordelingen om te zetten in geldwaarden, wat betekent dat betere beoordelingen resulteren in hogere waarden. Bij een monetaire methode kunnen de kwaliteits- en impactwaarden worden afgetrokken van de prijs van een leverancier. De leverancier met de laagste 'virtuele' of 'fictieve' prijs wint de aanbesteding. Een voordeel van een dergelijke methode is dat er geen scoremethode meer nodig is voor prijs. Een nadeel is dat geen richting meer wordt gegeven aan leveranciers wat een passende prijsrange is.

Gunningsmethoden kunnen invloed hebben op welke inschrijving wint, maar ook op de inhoud van de inschrijving zelf. Als een inkoper de hoogste impact methode gebruikt zullen strategisch denkende leveranciers waarschijnlijk een redelijke prijs-kwaliteitverhouding bieden en verder vooral inzetten op het maximaliseren van positieve impact (of het minimaliseren van negatieve impact).

Stap 7: Simuleren van inschrijvingen en bijstellen van het gunningsmodel

Na stap 6 zijn alle elementen van het gunningsmodel ontwikkeld. Voordat het gunningsmodel klaar is, moet nog een laatste controle worden gedaan met behulp van fictieve inschrijvingen. Deze eindcontrole houdt in dat een inkoper nagaat of het model in zijn geheel functioneert zoals bedoeld. Daartoe kan de inkoper verschillende fictieve inschrijvingen bedenken en berekenen of de inschrijving die volgens het inkoopteam de beste score heeft, ook daadwerkelijk de aanbesteding wint. Voorbeelden van fictieve inschrijvingen worden gegeven in tabellen 6.3 en 6.4. Doorgaans hebben de fictieve inschrijvingen betrekking op een goedkope inschrijving met lage kwaliteits- en impactscores, een dure inschrijving met hoge kwaliteits- en impactscores, en een of twee inschrijvingen daar tussenin.

Stap 8: Beoordeling van de aanvragen tot deelneming en de inschrijvingen

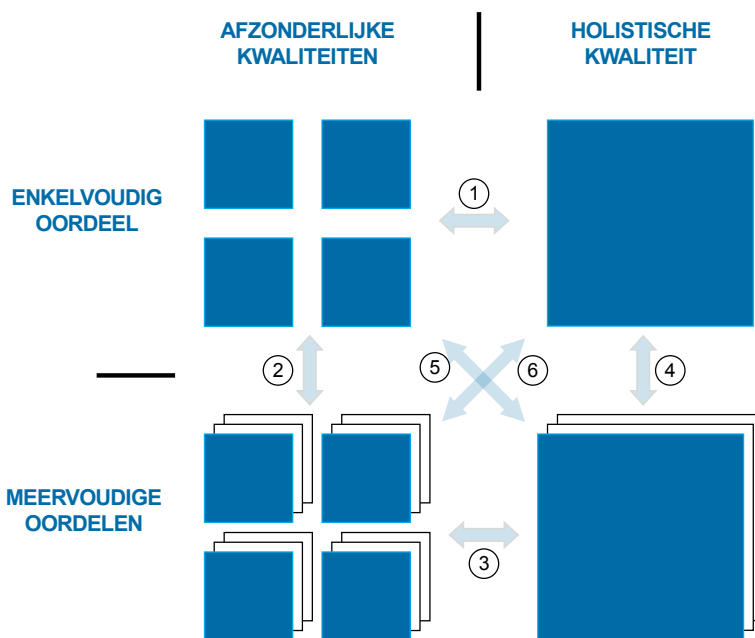
Na de deadline, voor het indienen van een aanvraag tot deelneming of een inschrijving, moeten de inschrijvingen worden beoordeeld. Kwantitatieve delen van inschrijvingen, zoals de prijs, zijn meestal gemakkelijk te beoordelen (tenzij er een vermoeden is dat een prijs onrealistisch laag is). Vaak is het slechts een kwestie van het invullen van de prijs in de formule die in de aanbestedingsdocumenten is gepubliceerd. Kwalitatieve onderdelen van inschrijvingen, zoals een plan van aanpak, een planning of een conceptueel ontwerp, moeten vaak door mensen worden beoordeeld. Het beoordelen van dergelijke kwalitatieve elementen kan om verschillende redenen een uitdaging zijn. Het kan bijvoorbeeld moeilijk zijn om onder woorden te brengen waarom een specifieke inschrijving beter is, zonder daarbij vertrouwelijke informatie over de inschrijving van de winnaar prijs te geven. Beoordelaars zijn daarbij in veel gevallen onervaren en moeten de beoordelingen meestal naast hun dagelijkse werkzaamheden uitvoeren. Het is daarom belangrijk het beoordelingsproces ruim op tijd voor te bereiden en het in detail uit te leggen aan alle betrokkenen.

Twee dingen zijn van cruciaal belang bij de organisatie van kwalitatieve beoordelingen. Ten eerste moet in de aanbestedingsdocumenten worden uitgelegd *hoe* de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. Tijdens het beoordelingsproces kunnen geen nieuwe gunningscriteria of beoordelingsaspecten worden toegevoegd. Het kan verleidelijk zijn om dat wel te doen, vooral wanneer wordt gewerkt met beoordelaars die niet getraind zijn in publieke inkoop en niet betrokken waren bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Een onafhankelijk persoon (bijvoorbeeld een inkoper) die het beoordelingsproces begeleidt zal moeten controleren dat geen nieuwe elementen aan de beoordeling zijn toegevoegd en erop toezien dat alle beoordelingsaspecten die in de aanbestedingsdocumenten zijn vermeld, worden beoordeeld en vermeld in de feedback aan de leveranciers. Deze onafhankelijke persoon kan er ook voor zorgen dat de volgorde waarin de beoordelaars aan het woord komen tijdens een plenaire beoordelingssessie wisselt. Daarnaast is het belangrijk om de kwalitatieve onderdelen separaat te beoordelen, dus zonder kennis van de prijzen, om te voorkomen dat de beoordelaars door deze informatie worden beïnvloed. Ten tweede moeten een aantal verschillende beoordelaars (bij voorkeur minimaal drie) alle inschrijvingen afgezonderd beoordelen. Het gezamenlijke oordeel van een groep beoordelaars kan dan namelijk worden gezien als een intersubjectief oordeel (Volker, 2010). De betrokkenheid van experts kan ook bijdragen aan de kwaliteit van de beslissingen, vooral wanneer het gaat om een inkoop die geen deel uitmaken van de dagelijkse

routine van een inkopende organisatie. Het beste is om alle beoordelaars, waar mogelijk, te laten beginnen met het individueel beoordelen van een andere inschrijving en deze daarna te rouleren zonder elkaars oordeel te zien. De eerste inschrijving wordt namelijk doorgaans iets anders beoordeeld dan het laatste, onder meer vanwege de kennis die tijdens het beoordelingsproces is opgedaan. Dit principe kan ook worden toegepast tijdens plenaire beoordelingssessies.

Het is belangrijk om duidelijk onderscheid te maken tussen een individueel oordeel, een groepsoordeel, en een beslissing over de winnende aanbieder. Door middel van aggregatie (optellen) worden individuele oordelen omgezet in groepsoordelen en afzonderlijke kwaliteiten (zoals de esthetiek, functionaliteit of duurzaamheid) in holistische, meer integrale kwaliteiten (het 'eindoordeel' over een inschrijving). Dit kan door middel van discussie, somming of een combinatie van deze twee manieren. In een discussie worden eerst de verschillen tussen de individuele oordelen besproken, en vervolgens wordt één consensusoordeel voor de groep bepaald. Een belangrijk nadeel van een consensusoordeel is dat één beoordelaar opzettelijk (bijvoorbeeld gebruik makend van hiërarchische macht) of onopzettelijk (de eerste beoordelaar die zijn oordeel toelicht kan een onopzettelijk effect hebben op de anderen) de andere beoordelaars kan beïnvloeden. Somming is een meer kwantitatief proces waarbij elk individueel oordeel wordt opgeteld, hetzij door te stemmen, hetzij door het verzamelen van individuele oordelen (bijvoorbeeld een score van 3 op een schaal van 5), om het calculeerbare gemiddelde als de uiteindelijke beslissing te nemen: als 2 beoordelaars een 3 geven en 2 beoordelaars een 4, wordt het gemiddelde eindoordeel een 3,5. Beide methoden kunnen worden beschouwd als intersubjectief en beide systemen worden in de jurisprudentie erkend.

In Figuur 6.6 wordt het onderscheid gevisualiseerd tussen een individueel oordeel en meerdere oordelen van beoordelaars op de ene as, en tussen de afzonderlijke kwaliteiten en de holistische en meer integrale kwaliteit van een inschrijving op de andere as (Volker, 2010). Dit leidt tot zes verschillende manieren om tot een gemeenschappelijke beoordeling te komen.



Figuur 6.6 Verschillende vertrekpunten en relaties voor het beoordelen van de kwaliteiten van inschrijvingen (Volker, 2010)

De eerste mogelijkheid om tot een eindoordeel te komen is de individuele beoordelingen zonder enige vorm van menselijke interactie tussen de verschillende beoordelaars samen te voegen met behulp van een formulier of systeem (bijvoorbeeld in Excel) en de scores te middelen (Relatie 2 en Relatie 6 in Figuur 6.6). Vanuit juridisch oogpunt wordt dit het onafhankelijke deskundigen model genoemd. Deze methode vertoont zwakke punten in de meetschalen van de meer immateriële of zachte kwaliteiten zoals esthetiek of functionaliteit, maar voorkomt sociale invloeden door kunnen ontstaan door de machtsbalans binnen een inkoopteam of politieke druk van buiten. De buitenwereld ziet deze methode daarom vaak als betrouwbaar. Nadelen van deze methode zijn echter dat inzichten van andere beoordelaars niet worden gedeeld (het ingevulde formulier of systeem blijft vaak een *black box*). Ook kan het zijn dat beslissingen niet zo gemakkelijk intern worden aanvaard omdat men niet samen tot overeenstemming is gekomen. Voorbeelden van methoden die op het onafhankelijke deskundigen principe zijn gebaseerd zijn de Delphi-methode, die gebaseerd is op een rangschikking

van individuele oordelen over verschillende ontwerpqualiteiten zonder sociale interactie van de besluitvormers (Relatie 6) of de Songfestivalmethode, waarbij partijen onafhankelijk van elkaar hun waardering uitspreken op basis van algehele (holistische) oordelen van individuele beoordelaars over kwaliteit (Relatie 4). Het Olympisch puntensysteem, dat bijvoorbeeld wordt gebruikt voor sporten als turnen of kunstschaatsen, is gebaseerd op individuele oordelen over kwaliteiten (Relatie 2) die worden uitgedrukt als integrale oordelen van de prestatie. Deze worden vergeleken met die van andere juryleden (Relatie 3) om vervolgens een ranglijst op te stellen die de uiteindelijke winnaar aangeeft (Relatie 4).

Een andere, meer interactieve en bij publieke inkoop passende manier is om de verschillen tussen de afzonderlijke oordelen op een holistisch en integraal niveau te bespreken. Dit kan bijvoorbeeld door uit te wisselen welke score men voor een specifieke inschrijving heeft gegeven, en vervolgens één oordeel voor de gehele groep vast te stellen (Relatie 4), eerst de afzonderlijke kwaliteiten stuk voor stuk met de andere beoordelaars te bespreken en dan tot een gezamenlijk oordeel per kwaliteit te komen (Relatie 6), of de voorstellen op een integraal niveau te bespreken nadat iedereen separaat de kwaliteiten heeft beoordeeld (Relatie 3). Hoe meer verschillende perspectieven ter tafel komen, hoe moeilijker het is om deze te bespreken. Toch moet in elke situatie een consensus of een gemiddeld oordeel worden bereikt, zoals ook blijkt uit jurisprudentie. In de praktijk komt het voor dat alleen aspecten die op een bepaalde schaal kunnen worden gemeten of beoordeeld, worden beschouwd als een solide basis voor discussie over een kwaliteitsoordeel. Het simpelweg weglaten of kwantificeren van de minder goed meetbare kwaliteiten komt de validiteit van het oordeel echter niet ten goede. Tijdens de discussie over dergelijke 'zachte' kwaliteiten komt daarnaast vaak meer informatie op tafel over de daadwerkelijke behoeften van de inkopende organisatie. Dit kan bijdragen aan het interne draagvlak van de beslissing. Tegelijkertijd moet men zich ook realiseren dat in dergelijke discussies meer druk bestaat om zich te conformeren aan het oordeel van de groep. Ook bestaat de mogelijkheid dat een of twee leden de discussie domineren en wordt de kans op *group think* (de groep wordt blind voor alternatieven) en *group shift* (het groepsoordeel wordt extremer dan de som van individuele oordelen). Om besluitvormingsconflicten te voorkomen is het van belang de besluitvormingskaders gedurende het gehele proces goed af te stemmen met andere groepen stakeholders, zoals burgers, betrokken politieke partijen, of het lijnmanagement. Ook kunnen experts worden betrokken die een referentiekader hebben waarmee in inschrijvingen op waarde kunnen worden geschat. Uit eerder onderzoek weten we dat experts beter zijn

in het zien van de betekenis van informatie, in het herkennen van belangrijke aanwijzingen voor risico's, in het inschatten van gevolgen, en in het autonoom oordelen van kwaliteit (Volker, 2010). Experts hebben ook de behoefte om hun voorkeuren te bespreken en af te stemmen met andere leden van de groep, wat bijdraagt aan de legitimatie van het besluit naar de deelnemende leveranciers en de samenleving. Deze experts zijn doorgaans in staat hun kennis en ervaring op een efficiënte manier toe te passen en erop toezien dat de andere beoordelaars geen voorstellen van hoge kwaliteit over het hoofd zien of invalide oordelen vellen. Daarnaast kunnen minder ervaren besluitvormers baat hebben bij een discussie om hun eigen referentiekader op te bouwen, waardoor ze de taal van de bij het beoordelingsproces betrokken experts en leveranciers kunnen spreken, hun emoties beter kunnen beheersen en intuïtieve oordelen kunnen plaatsen.

Stap 9: Motiveren van de aanbestedingsbeslissing

De verplichting om de selectie- en gunningscriteria bekend te maken, zorgt ervoor dat mogelijke gegadigden en inschrijvers weten wat hen te wachten staat tijdens de beoordelingsfase. Voor elke aanbesteding hebben beoordelaars tijd nodig om verschillende iteratieve en incrementele besluitvormingsfasen te doorlopen, zeker wanneer aanbestedingsprocedures meerdere maanden in beslag nemen (Volker, 2010). In deze context is transparantie over de eigenlijke besluitvormingsprocessen (zoals wie was waarbij betrokken en wanneer) niet altijd dezelfde als de transparantie die door het wettelijke kader wordt vereist (welke criteria worden toegepast, wat is het gewicht van deze criteria, et cetera).

Nadat een besluit is genomen, moet een publiek inkooporganisatie dit verantwoorden aan haar eigen organisatie, aan het publiek, aan de samenleving en aan de leveranciers die aan de aanbesteding hebben deelgenomen. Deze meervoudige verantwoordelijkheden worden vaak omschreven als de vele handen die het moeilijk maken één enkele verantwoordelijke voor een besluit aan te wijzen. Bij het rechtvaardigen van een besluit wordt een besluitvormer tegelijkertijd geconfronteerd met de juridische structuur van het besluitvormingsproces en het psychologische *sensemaking*proces, zoals uiteengezet in Paragraaf 6.1. Het rechtvaardigen van een gunningsbesluit vereist deskundigheid, maar aanbestedings- en beoordelingscommissies bestaan vaak niet alleen uit vakspecialisten op het gebied van publieke inkoop, maar ook uit talrijke andere stakeholders met verschillende achtergronden. Zonder een goed doordacht en begeleid stakeholderparticipatieproces, zal de onzekerheid over het besluitvormingsproces toenemen en het draagvlak voor een besluit afnemen. Ook wordt het

moeilijker om een besluit uit te leggen en het uiteindelijke besluit ondoorzichtiger. Bovendien kan de betrokkenheid van externe adviserende deskundigen het machtsevenwicht en de cultuur binnen een organisatie of team veranderen. Het is daarom van belang om de rollen en verantwoordelijkheden van de besluitvormers duidelijk te adresseren en de beoordelingscommissies te trainen in het vergroten van het vertrouwen en afstemming in en tussen elkaar.

De huidige aanbestedingswetgeving vereist dat inkopers hun beslissing duidelijk motiveren en het 'verhaal' achter de beslissing op transparante wijze communiceren op basis van het oorspronkelijke gunningsmodel. Deze wet lijkt met name gebaseerd op veronderstellingen vanuit rationele besluitvormingstheorieën uit de organisatiewetenschappen (Beach & Connolly, 2005). Deze modellen zien het besluitvormingsproces als een opeenvolging van probleemdefinitie, identificatie van beslissingscriteria, toekenning van gewicht aan de criteria, ontwikkeling van alternatieven en evaluatie van alternatieven met gebruikmaking van de beslissingscriteria zoals die in het begin zijn vastgesteld. Deze gestructureerde werkwijze verhoogt over het algemeen het vertrouwen in het inkoopproces en kan daardoor het draagvlak van het gunningsbesluit vergroten. Het louter verstrekken van een matrixblad met enkele cijfers voldoet echter niet aan deze behoefte, omdat het niet de gewenste mate van transparantie biedt. De inkoper moet dus in staat zijn om de onderliggende spanningen en dilemma's die zich tijdens deze vaak politieke en gevoelige besluitvormingsprocessen hebben voorgedaan, te expliciteren.

6.5. Samenvatting

Dit hoofdstuk gaat dieper in op aanbestedingsprocedures en het gunnen van een contract. Hierin komt naar voren dat een aanbesteding een proces op gang brengt waarin besluitvormers een begin maken met het bepalen van de potentiële koppeling tussen vraag en aanbod. Het selecteren van de beste aanvraag of inschrijving moet daarom worden beschouwd als een *sensemaking*-proces tussen verschillende stakeholders met verschillende belangen en politieke doelstellingen dat het inkopen van een werk, levering of dienst mogelijk maakt. Publieke inkoop blijkt onder andere lastig is doordat het gunningsmodel moet worden gepubliceerd voordat de aanvragen en inschrijvingen worden ontvangen. Daarom kunnen inzichten die na het interpreteren van de aanvragen en inschrijvingen ontstaan, niet worden gebruikt om het selectie- of gunningsmodel te wijzigen. Om grote onverwachte inzichten na de inleverdeadline te voorkomen, moet een inkoper daarom de markt voor de start van een aanbesteding goed verkennen

en raadplegen, en tijdens de aanbestedingsprocedure zorgvuldig naar potentiële leveranciers luisteren. Inkopers kunnen aan de hand van negen stappen een gunningsmodel opstellen en de aanvragen en inschrijvingen beoordelen. Het volgen van deze negen stappen heeft een positief effect op de kwantiteit en kwaliteit van inschrijvingen, omdat ze leiden tot selectie- en gunningsmodellen die aan potentiële leveranciers uitleggen wat nodig en belangrijk is. Alleen het zo transparant en gestructureerd vertalen van de ambities en opvattingen van de inkoper leidt tot goede inschrijvingen. Het beoordelingsproces kan worden ondersteund door een beoordelingscommissie die de inschrijvingen individueel beoordeelt en vervolgens als groep tot een consensus of gemiddelde score komt. Dit stelt de publieke inkoper in staat de leverancier te kiezen die voldoet aan de eisen op alle niveaus van de organisatie en het externe en interne draagvlak voor een aanbestedingsbesluit te vergroten.

Referenties

- Albano, G.L., Dini, F., & Zampino, R. (2008). *Suppliers' behavior in competitive tendering: Evidence from the Italian Ministry of Economy and Finance's Acquisition of IT services*. Paper 3rd IPCC-conference, Amsterdam, Nederland.
- Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement (second ed.)*. Londen: Sweet & Maxwell.
- Beach, L. R., & Connolly, T. (2005). *The psychology of decision making*. Thousand Oaks: Sage Publishers, Inc.
- Bergman, M.A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83.
- De Boer, L., Labro, E., & Morlacchi, P. (2001). A review of methods supporting supplier selection. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 7(2), 75-89.
- De Boer, L., Linthorst, M., Schotanus, F., & Telgen, J. (2006). *An analysis of some mistakes, miracles, and myths in supplier selection*. Paper 15th IPSERA-conference, San Diego, United States.
- Manunza, E. (2018). Achieving a sustainable and just society through public procurement? On the limits of relative scoring and the principles of equal treatment and transparency. In E. Manunza & F. Schotanus (Eds.), *The Art of Public Procurement (Liber Amicorum in Honour of prof. dr. Jan Telgen ed.)*. Enschede.
- Schotanus, F., Van Den Engh, G., Nijenhuis, Y., & Telgen, J. (2021). Supplier selection with rank reversal in public tenders. *Journal of Supply Management*.
- Telgen, J., & Schotanus, F. (2010). *Supplier selection requires full transparency*. Paper 19th IPSERA-Conference, Lapeenranta, Finland.
- Volker, L. (2010). *Deciding about Design Quality - Value judgements and decision making in the selection of architects by public clients under European tendering regulations*. Dissertatie TU Delft, Leiden: Sidestone Press.
- Walden, D., Berger, C., Blauth, R., Boger, D., Bolster, C., Burchill, B., & Timko, M. (1993). Kanô's methods for understanding customer-defined quality. *Center for Quality Management Journal*, 4(2), 1-37.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.