



Naam Danny Pasman
Functie adviseur/onderzoeker
Organisatie PPRC



Naam Jan Telgen
Functie emeritus hoogleraar
Inkoopmanagement voor de
publieke sector
Organisatie Universiteit Twente

ZÓ KRIJG JE MEER INSCHRIJVERS OP EEN AANBESTEDING

Voldoende inschrijvers krijgen op een aanbesteding is een actuele uitdaging. Danny Pasman onderzocht onder begeleiding van emeritus hoogleraar Jan Telgen welke factoren leiden tot meer inschrijvingen.

De laatste jaren is het krijgen van voldoende inschrijvers op aanbestedingen een steeds grotere zorg geworden. Naast de inhoud van de opdracht zou ook de vorm van de aanbesteding daar een rol bij kan spelen. Maar veel meer dan meningen van aanbieders of anekdotische informatie is er niet om deze veronderstellingen te staven. Dit artikel rapporteert over een statistische analyse van honderden aanbestedingen. Daaruit zijn enkele statistisch significante factoren naar voren gekomen. Aanbestedende diensten kunnen die kennis gebruiken bij de planning en vormgeving van aanbesteding om meer inschrijvingen te krijgen.

Achter de verplichting tot aanbesteden in de publieke sector zit de gedachte dat concurrentie leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van de inschrijvingen. Maar daar is dan wel een redelijk aantal inschrijvingen voor nodig. En daar schort het in overspannen markten zoals wij die de laatste jaren kennen nog weleens aan. Geen een of slechts een of twee inschrijvingen zijn geen uitzondering.

Wel of niet inschrijven?

Voor aanbieders wordt de keuze om wel of niet in te schrijven bepaald door een aantal factoren. Hoe passend is die opdracht voor ons? Hoe druk hebben we het zonder die klus? Is de opdrachtgever interessant? En: hoeveel werk is het inschrijven zelf? Aan de eerste factoren kan de aanbestedende dienst meestal niet zo veel doen, maar de laatste ligt grotendeels in handen van de aanbestedende dienst. En dan hebben we het niet over de inhoud van de aanbesteding, in te kopen diensten, werken of leveringen, maar over de vormgeving (de 'buitenkant') van de aanbesteding. Hoeveel documentatie moet er gelezen worden? Hoeveel formulieren moeten ingevuld worden, et cetera. Met andere woorden: wat is de *tender attractiveness*?

1A4'tje

Al jaren geleden stelde Jan Telgen dat een aanbesteding op één A4'tje zou moeten passen. Dat bleek wat optimistisch, maar de huidige beweging naar



‘aanbesteden op 3A4’ is te zien als een logisch vervolg. Echt bewijs dat een dergelijke beweging zinvol is, ontbreekt echter. Die lacune wordt met dit onderzoek gevuld.

Beter aanbesteden

In het kader van het programma ‘Beter Aanbesteden’ is subsidie toegekend aan de gemeente Rotterdam voor het uitvoeren van een onderzoek naar tender attractiveness. De gemeente gaf het Public Procurement Research Centre (PPRC) opdracht dit onderzoek te doen. Naast de gemeente Rotterdam hebben ook de Nationale Politie en de HIS (Haagse Inkoop Samenwerking) bijgedragen aan de uitvoering. Gezamenlijk hebben deze drie organisaties honderden percelen en aanbestedingen die zijn gepubliceerd tussen 2020 en 2022 beschikbaar gemaakt. Deze aanbestedingen zijn inmiddels allemaal afgerond en het aantal inschrijvers is dus bekend.

Het onderzoek

Op basis van literatuur en eerder uitgevoerd onderzoek is een lijst gemaakt van factoren die invloed kunnen hebben op het aantal inschrijvingen (zie kader 1 hiernaast). Vervolgens is via regressieanalyse gekeken of ieder van deze factoren een statistisch significant effect heeft op het aantal inschrijvingen. In de statistiek laat het significantieniveau zien in welke mate we kunnen stellen dat iets geen toeval is. Als het significantieniveau kleiner is dan $<0,05$, dan is de kans dat het toeval is kleiner dan 5%,

ofwel de kans dat het géén toeval is maar een vaker optredend effect is groter dan 95%. De resultaten die wij hierna behandelen, hebben allemaal een significantieniveau kleiner dan $<0,05$. De kans dat deze factoren echt invloed hebben is dus groter dan

KADER 1: FACTOREN GETEST IN DIT ONDERZOEK

Factoren
Aantal pagina's leidraad
Aantal pagina's alle documentatie en files
Aantal vragen in gunning- of selectiecriteria
Aantal pagina's om de vragen te beantwoorden
Aantal open vragen in gunning- of selectiecriteria
Totaal aantal bestanden aanbesteding
Aantal documenten in te dienen door inschrijver
Tijdsvenster deelname
Aanbesteding in vakantieperiode
Aanwezigheid prijsplafond
Aantal referenties
Type referentie
Verdeeld in percelen of niet
Raamovereenkomst of niet
Presentatie als onderdeel van inschrijving

Bron: Pasman, 2023

KADER 2: BELANGRIJKE POSITIEVE RESULTATEN

Factor	Significantieniveau	Mate van zekerheid
Aanbesteding in de vakantie	<0,001	>99,9%
Aanwezigheid plafondbedrag	<0,001	>99,9%
Aantal pagina's van de leidraad	<0,050	>95%
Tijdsvenster voor deelname	<0,050	>95%
Aantal vragen	<0,050	>95%

Bron: Pasman, 2023

95% en in een aantal gevallen zelfs groter dan 99%. De belangrijkste positieve resultaten staan in kader 2 hierboven. Daarna nemen wij elk van deze factoren onder de loep.

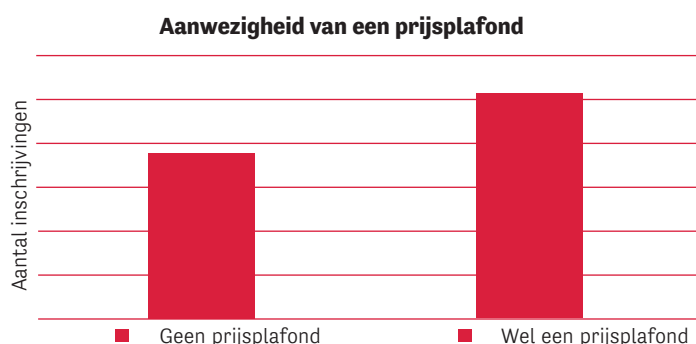
Vakanties vermijden

Inschrijven is geen eenvoudige taak en vergt vaak de gecombineerde inspanning van meerdere afdelingen. De aanwezigheid van de juiste kennis, kunde en capaciteit is dan ook een belangrijke voorwaarde voor een inschrijvende partij. De vakantieperiode is daardoor niet de periode waarin aan deze voorwaarden wordt voldaan. Veel afdelingen hebben minimale bezetting en cruciale functies zijn mogelijk onvervuld. Aanbestedingen in de vakantie (bouwvak en kerstvakantie vallen in inschrijvingsperiode) scoren met gemiddeld 2,99 inschrijvers dan ook een stuk slechter dan aanbestedingen buiten de vakantie met gemiddeld 5,14 inschrijvers. Het is het dan ook duidelijk dat een aanbestedende dienst er goed aan doet de vakantieperiode te vermijden.

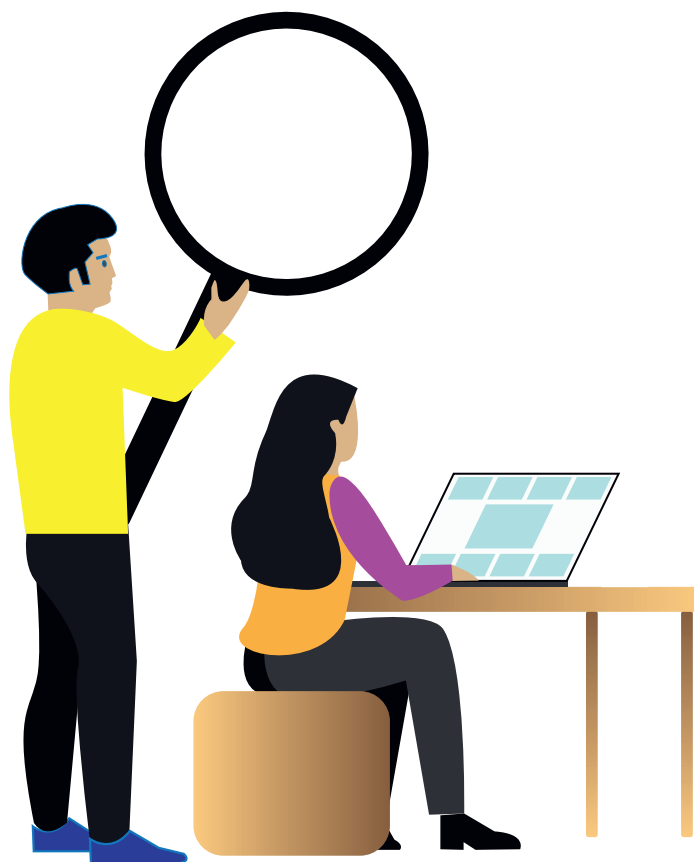
Plafondbedrag

Dat inschrijvers baat hebben bij duidelijkheid en volledigheid van de aanbestedingsdocumentatie werd al door de bestaande literatuur gesuggereerd. Duidelijkheid over de prijs die de aanbestedende dienst verwacht, kan verschaft worden door een plafondbedrag. Door een plafondbedrag weten inschrijvers een orde grootte van de prijs die ze kunnen vragen. Dit lijkt misschien vanzelfsprekend te zijn, maar is opvallend vaak niet het geval.

DIAGRAM: POSITIEVE EFFECT VAN PRIJSPLAFOND



Bron: Pasman, 2023



Aanbestedende diensten denken soms dat ze door het opgeven van een plafondbedrag minder competitieve biedingen krijgen, omdat dit dan als doelbedrag wordt gezien. In de praktijk zien we dat aanbestedingen met een plafondbedrag significant meer inschrijvers hebben dan aanbestedingen zonder plafondbedrag (zie ook de diagram hier linksonder). Aanbestedende diensten doen er dan ook goed aan om een dergelijke indicatie van de contractgrootte te vermelden in de aanbestedingsdocumentatie.

Aantal pagina's

Het beoordelen van een aanbesteding is nog grotendeels een subjectief proces. De eerste indruk van de aanbesteding kan dan ook aanbidders afschrikken of juist integreren. Het is een rationele gedachte om ervan uit te gaan dat een aanbesteding die minder tijd vergt – en normaliter dus lagere kosten heeft om in te schrijven – interessanter is dan andere aanbestedingen. Deze gedachte lijkt op waarheid te berusten. De onderzoeksresultaten laten zien dat het aantal pagina's van de tenderleidraad (beschrijvend document) negatief samenhangt met het aantal inschrijvingen. Met onze data voorspellen wij, gemiddeld gezien, bij elke achttien pagina's minder in de leidraad of het beschrijvend document een extra inschrijver (en vice versa).

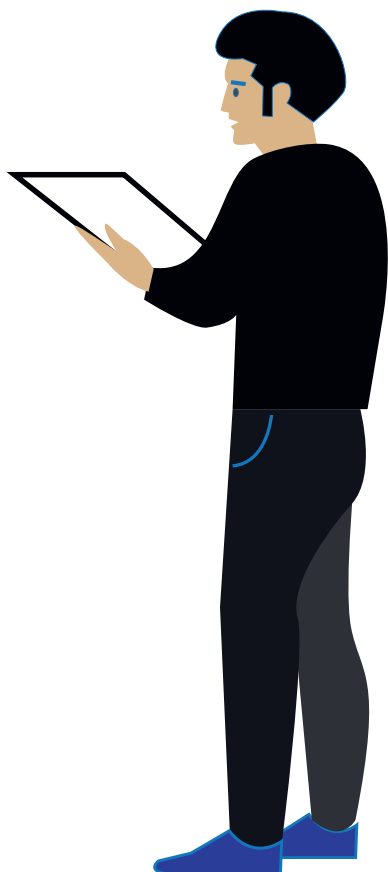
Tijdsvenster deelname

Het tijdsvenster voor deelname doelt op de tijd tussen publicatie van de aanbesteding en de deadline

voor inschrijving. De wetgeving geeft een minimumtermijn, maar deze mag door de aanbestedende dienst best langer worden gesteld. In een krappe markt, die voornamelijk wordt gekenmerkt door arbeidsschaarste, is de gemiddelde leverancier eerder geneigd in te schrijven als hij hier meer tijd voor krijgt. Aanbestedende diensten doen er dan ook goed aan om aanbestedingen vroegtijdig te publiceren om zo het tijdvenster voor deelname te vergroten. Met onze data voorspellen wij één extra inschrijver per dertig dagen extra tijdsvenster.

Het aantal vragen

Gunnen op de beste prijs-kwaliteitsverhouding vereist ook beoordeling van de kwaliteit. Om de kwaliteit te kunnen beoordelen, wordt gebruikgemaakt van kwalitatieve gunningscriteria. Deze zijn verwerkt in vragen over kwalitatieve aspecten of over de uitvoering. Een voorbeeld van een kwalitatief (sub)gunningscriterium is de vraag: beschrijf hoe u de communicatie en samenwerking inricht en vormgeeft. Het beantwoorden van dit soort vragen vergt een aanzienlijke inspanning van de inschrijver, wat leidt tot hogere kosten. Naast kosten kunnen (onduidelijke) vragen ook andere onbedoelde gevolgen met zich meebrengen. Aanbieders begrijpen de vraag mogelijk niet, of zijn niet in staat de vraag op de gewenste manier te beantwoorden, terwijl zij misschien wel de meest geschikte leverancier zijn. Meer vragen stellen – en dus meer (sub)gunningscriteria – leidt tot minder inschrijvers: iedere zes vragen meer kost gemiddeld één inschrijver.



Naast de factoren die wel als significant naar voren komen (de positieve resultaten), zijn er ook factoren die niets of weinig lijken te doen. Daarvan noemen wij er twee: pagina's verplaatsen naar bijlagen en het type en aantal referenties. In tegenstelling tot het aantal pagina's in het hoofddocument heeft het aantal bijlagen (tekst en files) geen significante invloed op het aantal

“Iedere zes vragen die meer gesteld worden, kost gemiddeld één inschrijver”

inschrijvingen, net zoals het totaal aantal pagina's van de documentatie. Dat lijkt erop te wijzen dat verplaatsen van (standaard) teksten van het hoofddocument naar de bijlagen een verstandige actie is. Dit gebeurt al bij 'aanbesteden op 3A4' en onze resultaten bevestigen de zin van deze actie. Ook het type en het aantal van de gevraagde referenties speelt kennelijk geen significante rol bij de beslissing om wel of niet in te schrijven. De oorspronkelijke verwachting dat het verschil zou uitmaken of van referenties alleen naam en adres opgegeven moeten worden of een hele beschrijving van het uitgevoerde project, blijkt dus niet bevestigd te worden.

5 aanbevelingen

Uiteindelijk kunnen we op basis van het onderzoek vijf aanbevelingen doen:

1. Besteed niet aan in de vakantie;
2. Wees transparant over de prijs en hanteer bij voorkeur een prijsplafond;
3. Gun de inschrijver voldoende tijd door het tijdsvenster te verruimen;
4. Wees kritisch op de leidraad en blijf bij de kern van het aanbesteden;
5. Wees kritisch op de gunnings- of selectiecriteria. ●

VERFIJNING VAN RESULTATEN

De resultaten van ons onderzoek tot nu toe zijn gebaseerd op een analyse van alle aanbestedingen ongeacht sector (CPV-code). Mogelijk zijn per sector meer gedetailleerde resultaten te vinden, maar dan hebben meer aanbestedingen nodig om statistisch significante resultaten te kunnen vaststellen. Wil je je eigen aanbestedingen toevoegen aan onze dataset om dat mogelijk te maken, neem dan contact op met danny.pasman@pprc.eu. Wij hebben alleen de aanbestedingsstukken en het aantal inschrijvers (per perceel) nodig en geen commercieel gevoelige informatie zoals de inschrijvingen zelf.