

---

## **Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid**

*Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland.*

---

SIRA Consulting B.V.  
Edisonbaan 14 C-5  
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 750 37 41  
Fax: 030 - 750 37 42  
E-mail: info@siraconsulting.nl



## **Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid**

Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland.

Nieuwegein, 15 april 2005

drs.ing. P.M.H.H.Bex  
ir. G. van Wijhe  
mr. A. van Vliet

---

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van de opdrachtgever, de Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>		<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Achtergrond	8
1.2	Doelstellingen en resultaten	9
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten en werkwijze</b>	<b>10</b>
2.1	Definities en afbakening	10
2.2	Toepassing methodiek berekenen lasten aanbesteden	11
2.3	Werkwijze project	12
2.4	Representativiteit, herleidbaarheid en toepassing gegevens	15
<b>3</b>	<b>Typen en aantallen aanbestedingen</b>	<b>17</b>
3.1	Typen aanbestedingen	17
3.2	Aantallen aanbestedingen	18
3.3	Aantal deelnemende bedrijven in een aanbesteding	20
3.4	Interviews	21
<b>4</b>	<b>Lasten bij aanbestedingen</b>	<b>22</b>
4.1	Lasten van aanbesteden voor AD's (P)	22
4.2	Lasten van aanbesteden voor bedrijven (P)	24
4.3	Totale lasten (P x Q)	28
4.4	Kanttekeningen ten aanzien van de lastenraming	32
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>34</b>
5.1	Kwantitatieve conclusies	34
5.2	Kwalitatieve conclusies	36
<b>6</b>	<b>Reductievoorstellen</b>	<b>38</b>
6.1	Randvoorwaarden bij de implementatie van reductievoorstellen	38
6.2	Reductievoorstellen lasten aanbesteden	39
6.3	Prioritering reductievoorstellen	41
	<b>Bijlage</b>	
I	Begeleidingscommissie en projectuitvoering	
II	Standaard Kostenmodel Aanbesteden	
II	Beschrijving regelgeving	
III	Typen aanbestedingen	
IV	Overzicht EU-drempelwaarden	
V	Beschrijving reductievoorstellen	
VI	Vergelijking projectresultaten met de "Acta-toets"	

## Samenvatting

### Inleiding en doelstellingen

Het Visiedocument Aanbesteden beschrijft de visie van het kabinet op nieuw aanbestedingsbeleid. Het Ministerie van Economische Zaken<sup>1</sup> is op basis van het Visiedocument gestart met een herziening van het juridisch kader voor aanbesteden in Nederland. Hierbij wordt eveneens gestreefd naar een vermindering van de (administratieve) lasten van aanbesteden voor bedrijven en aanbestedende diensten (AD). Om deze doelstelling te realiseren is het ministerie van EZ in 2004 gestart met de volgende activiteiten:

1. Een nulmeting (administratieve) lasten bedrijven en aanbestedende diensten.
2. De verplichting tot het hanteren van de Eigen Verklaring.
3. Een onderzoek naar de voor- en nadelen van een (pre)kwalificatiesysteem.
4. Stimuleren van het gebruik van elektronische middelen.

Voor de uitwerking van de nulmeting inzake de reductie van de (administratieve) lasten is het project "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid" gestart met als doelstelling:

- ❑ Het kwantificeren van de lasten van bedrijven bij aanbestedingsprocedures van de Rijksoverheid.
- ❑ Het kwantificeren van de lasten van AD's van de Centrale Overheid bij de uitvoering van aanbestedingsprocedures.
- ❑ Het identificeren van reductievoorstellen om deze lasten voor zowel de bedrijven als de AD's te reduceren.

### Definitie lasten van aanbesteden

De lasten die bedrijven ondervinden bij aanbestedingen van de Centrale Overheid worden onderverdeeld in *Administratieve lasten* en *Overige Lasten*. *Administratieve Lasten* zijn de lasten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving<sup>2</sup> van de overheid zoals het overleggen van bewijzen (KvK). *Overige lasten* zijn de lasten als gevolg van werkzaamheden die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht zoals het opstellen van een offerte of het bestuderen en ondertekenen van een contract.

De lasten die aanbestedende diensten van de Centrale Overheid ondervinden bij het uitvoeren van een aanbesteding worden onderverdeeld in (1) lasten die rechtstreeks voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid en (2) lasten die voortvloeien uit (beleids)regels en de keuzes van AD's bij het doorlopen van procedures (bijvoorbeeld het stellen aan eisen voor een offerte).

---

<sup>1</sup> In deze samenvatting wordt het ministerie van Economische Zaken afgekort met EZ.

<sup>2</sup> Het betreft Europese richtlijnen, Nationale regelgeving, zoals het ARW 2004 en interne (beleids)regels van departementen en AD's.

## Definitie aanbestedingen

De definitie van aanbestedingen is voor het kwantificeren van de lasten als volgt afgebakend:

1. Aanbestedingen uitgevoerd door AD's van de Centrale Overheid in Nederland. Andere aanbestedende diensten van publieke instellingen zoals gemeenten en provincies vallen buiten van het onderzoek.
2. De aanbestedingsprocedure loopt van de ideevorming bij de AD (het moment waarop de AD de overheidsopdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen AD en bedrijf. Handelingen die AD en bedrijf na ondertekening van het contract uitvoeren worden niet tot een aanbestedingsprocedure gerekend.
3. De waarde van een aanbesteding is €50.000 exclusief BTW of hoger. Deze grens wordt gehanteerd in de Regeling Contractbeheer 1996. Reden voor het hanteren van deze grens is dat bij de AD's van de centrale overheid beperkt inzicht bestaat in het aantal aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde en veelal geen inzicht bestaat in het aantal aanbestedingen onder de € 50.000. De AD's hebben aangegeven dat veel initiatieven zijn gestart voor het verbeteren van de registratie en dat deze naar verwachting op korte termijn effect zullen hebben.

## Projectaanpak

Het project is uitgevoerd in vier fasen. In de eerste fase zijn de 11 typen meeste gebruikte aanbestedingen geïdentificeerd en gedefinieerd. Deze 11 typen vertegenwoordigen circa 98,5 % van alle aanbestedingen die door de Centrale Overheid worden uitgevoerd.

In de tweede fase van het project is het aantal aanbestedingen per type bepaald op basis van een enquête onder alle AD's van de Centrale Overheid (met een respons van 64%). Naast de aantallen is tevens nagegaan hoeveel bedrijven gemiddeld meedingen naar een opdracht en dus betrokken zijn bij een van de stappen in het aanbestedingsproces.

In de derde fase zijn de kosten van de verschillende handelingen die worden uitgevoerd door de AD's en de bedrijven gekwantificeerd. Hiervoor zijn interviews gehouden met 34 deskundige van AD's en 23 deskundige van het bedrijfsleven. Daarnaast zijn 3 deskundige uit het bedrijfsleven geraadpleegd die zelf aanbestedingen uitvoeren. In de interviews is gericht nagegaan welke tijdsbesteding en kosten worden gemaakt voor de verschillende handelingen. Daarnaast is geïnventariseerd welke mogelijkheden er bestaan om deze tijdsbesteding en kosten te reduceren.

In de laatste fase van het project zijn de kwantitatieve gegevens verwerkt in een kostenmodel<sup>3</sup>. Hierin zijn de gemiddelde kosten voor de verschillende type aanbestedingen berekend. Op basis van het totaal aantal aanbestedingen per jaar is hiermee eveneens een totaal berekening voor de lasten van bedrijven en AD's van de centrale overheid berekend.

---

<sup>3</sup> Dit model is gebaseerd op het Standaardkostenmodel Administratieve Lasten van de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), die onder het ministerie van Financiën valt. De handleiding voor het toepassen van dit model is te verkrijgen via [www.administatievelasten.nl](http://www.administatievelasten.nl).

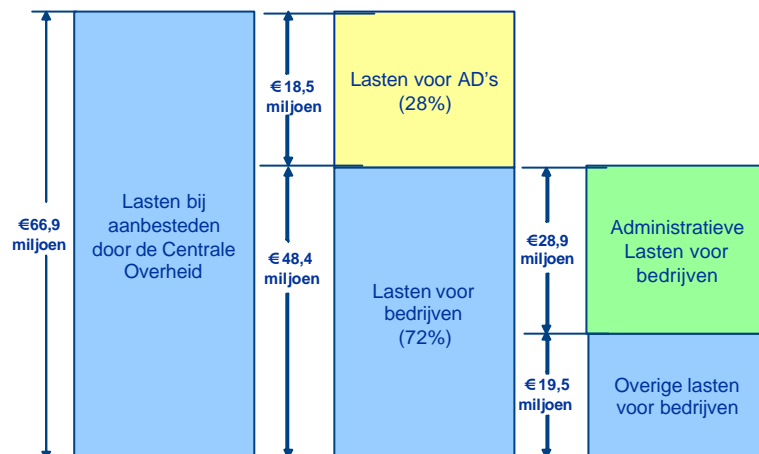
## Lasten van aanbesteden

### Totale lasten

De totale lasten als gevolg van aanbesteden door de Centrale Overheid zijn in 2002 geraamd op €66,9 miljoen voor circa 3.200 aanbestedingen<sup>4</sup>. De lasten voor:

1. Aanbestedende diensten worden geraamd op €18,5 miljoen.
2. Bedrijven worden geraamd op €48,4 miljoen. Deze zijn onderverdeeld in:
  - Administratieve lasten: €28,9 miljoen.
  - Overige lasten: €19,5 miljoen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat tussen 2002 en 2004 geen substantiële verschillen zijn opgetreden in de wijze van het uitvoeren van aanbestedingen. Onderstaande figuur toont schematisch de lasten als gevolg van aanbesteden in 2002.



**Figuur 1.** Lasten en administratieve lasten in 2002 bij aanbesteden van de Centrale Overheid

In het project is onderscheid gemaakt in het aanbesteden van diensten, werken en leveringen. De totale lasten als gevolg van aanbesteden worden voor 49% veroorzaakt door het aanbesteden van diensten, 45% van werken en 6% van leveringen. Uit het onderzoek komt echter geen substantieel verschil naar voren tussen de lasten bij het aanbesteden van diensten, werken en leveringen. Uitgangspunt hierbij is dat dezelfde procedure wordt toegepast. Bijvoorbeeld: het aanbesteden van diensten met een onderhandse procedure heeft nagenoeg dezelfde lasten als het aanbesteden van werken of leveringen met een onderhandse procedure.

Verschillen in lasten ontstaan wel doordat de AD's van de Centrale Overheid verschillend omgaan met procedures. Voorbeelden hiervan zijn (1) verschillende selectiecriteria, (2) verschillend gebruik van bewijsstukken en (3) verschillend toepassen van gunningscriteria ("laagste prijs" of "Economisch Meest Voordelige Aanbieding"). Uit de interviews met het bedrijfsleven is bovendien naar voren gekomen dat verschillende eisen aan opmaak, vorm en inhoud van de aan te leveren documenten per aanbesteding sterk verschillen en daardoor veel irritatie en onnodige kosten tot gevolg hebben.

<sup>4</sup> Uit het onderzoek "Nalevingsmeting Aanbesteden 2002" van het Ministerie van Economische Zaken, opgesteld door Significant, blijkt dat het nalevingspercentage van de Europese richtlijnen voor departementen 59% is en voor de totale overheid 12%. Het toenemen van de naleving heeft een effect op de omvang van de lasten bij aanbesteden voor zowel bedrijven als AD's.

### *Lasten van bedrijven*

De lasten van bedrijven worden bepaald door de procedure die moet worden doorlopen. Bovendien doen bedrijven mee aan meer aanbestedingen dan waarvoor zij een opdracht gegund krijgen. Op basis van het kostenmodel is geraamd welke investering een bedrijf doet voor het verkrijgen van een opdracht via een aanbestedingsprocedure bij de Centrale Overheid. Bij deze berekening is er van uitgegaan dat een bedrijf 10 keer meedoet aan de selectiefase en 6 keer een offerte indient voordat het één opdracht gegund krijgt (bij een onderhandse procedure 3 keer een offerte). Deze aantallen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de enquête. De indicatieve lasten per procedure voor een bedrijf zijn met deze uitgangspunten als volgt:

- ❑ Niet-openbare procedure circa €40.000. Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 20%. Bij een opdrachtwaarde van €1.000.000 een investering van 4%.
- ❑ Openbare procedure circa €30.000 (exclusief selectiefase). Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 15%. Bij een opdrachtwaarde van €1.000.000 een investering van 3%.
- ❑ Onderhandse procedure circa €2.500 (exclusief selectiefase en 3 keer een offerte indienen). Bij een opdrachtwaarde van €100.000 is dit een investering van 2,5%.

### *Lasten van aanbestedende diensten*

De lasten van AD's worden bepaald door de procedure die moet worden doorlopen. Op basis van het kostenmodel is berekend welke kosten een AD gemiddeld maakt bij het uitvoeren van een aanbestedingsprocedure. Uitgangspunt bij deze berekening is dat 20 bedrijven informatie aanvragen, 10 bedrijven meedoen aan de selectiefase, 6 bedrijven een offerte indienen (bij een onderhandse procedure 3) en met 1 partij een contract wordt afgesloten. Deze aantallen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de enquête. De indicatieve lasten per procedure voor de AD zijn met deze uitgangspunten als volgt:

- ❑ Niet-openbare procedure circa €17.500.
- ❑ Openbare procedure circa €14.500 (exclusief informatieaanvragen).
- ❑ Onderhandse procedure circa €2.500 (exclusief informatieaanvragen en selectiefase).

### *Variatie in de lasten*

Voor bepaalde handelingen in een aanbestedingsprocedure kan de tijdsbesteding, en daarmee de lasten, sterk fluctueren. Dit kan onder meer worden veroorzaakt door extra overleg en afstemming als gevolg van de omvang en complexiteit van de opdracht. Anderzijds is ook de organisatie van een bedrijf (hoeveel ervaring heeft een bedrijf met aanbestedingen?) of de AD van belang.

### *Huidige en toekomstige ontwikkelingen*

Binnen de overheid zijn diverse initiatieven ondernomen om de (1) transparantie, (2) toegankelijkheid en (3) uitvoering van aanbestedingen te verbeteren. Hierbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van ICT. Voorbeelden van dergelijke ICT-toepassingen zijn de aankondigingen en de uitwisseling van aanbestedingsdocumenten. De mogelijkheden van elektronisch berichtenverkeer worden momenteel verder uitgewerkt. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de ontwikkeling van de elektronische handtekening.

Uit de interviews met de AD's is bovendien naar voren gekomen dat in de toekomst meer gebruik zal worden gemaakt van raamcontracten. Door de bedrijven is – in de interviews – aangegeven dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds raamcontracten en anderzijds de marktwerking en de

toegankelijkheid voor MKB-bedrijven. De oorzaak van dit spanningsveld is dat AD's waarschijnlijk eerder grotere bedrijven met een breed aanbod van producten zullen opnemen in raamovereenkomsten omdat hiermee het totale bedrijvenbestand wordt beperkt.

## **Reductievoorstellen**

In het project zijn voorstellen voor het reduceren van de lasten bij aanbesteden geïnventariseerd. De reductievoorstellen zijn niet getoetst op haalbaarheid en wenselijkheid. De voorstellen komen voort uit (1) de gesprekken met professionals van de bedrijven en AD's en (2) de conclusies van de onderzoeksvraag. Op basis daarvan zijn de reductievoorstellen ingedeeld op het niveau van:

1. *Handelingen*. Dit betreft het reduceren van de lasten door het aanpassen van de afzonderlijke handelingen in de fasen van een aanbesteding (P) die AD's en bedrijven moeten uitvoeren in een procedure.
2. *Middelen en methodes*. Dit betreft het reduceren van de lasten door het toepassen van bepaalde (nieuwe) middelen en methodes voor ondersteuning en uitvoering van de aanbestedingsprocedures.
3. *Organisatie*. Dit betreft het reduceren van de lasten door aanpassing van de organisatie van AD's en bedrijven.
4. *Europese richtlijn*. Dit betreft het reduceren van de lasten waarbij de Europese richtlijnen voor aanbesteden moeten worden gewijzigd.

## **Randvoorwaarden bij de implementatie van reductievoorstellen**

Voor de implementatie van de reductievoorstellen dient rekening te worden gehouden met de volgende randvoorwaarden:

1. *Wijze van implementeren, via regelgeving of anders*. Stel van de reductievoorstellen vast of deze door de AD's en bedrijven kunnen worden geïmplementeerd zonder aanvullende regelgeving.
2. *Prioriteer reductievoorstellen op omvang van de lasten en snelheid van effect*. Maak op basis van de nulmeting inzichtelijk welke typen aanbestedingen de hoogste lasten hebben en welke lasten snel kunnen worden gereduceerd. Op basis van deze prioritering kan een duidelijke strategie worden ontwikkeld om de lasten snel en efficiënt te reduceren.
3. *Ga uit van de totale lasten van zowel bedrijven als AD's*. Voorkom dat lasten verschuiven van AD naar bedrijven of andersom. Op het totaal levert dit dan namelijk geen reductie op.
4. *Functioneel of disfunctioneel verplichtingen*. Stel van alle selectie- en gunningscriteria vast of deze inhoudelijk gezien functioneel of disfunctioneel zijn. Hierbij kan een categorisering van opdrachten plaatsvinden zodat in termen van proportionaliteit de relatie gelegd kan worden met de omvang van de opdracht.
5. *Draagvlak voor reductie van de lasten*. De overheid moet op ambtelijk en bestuurlijk niveau enerzijds erkennen, dat lasten bij aanbesteden een onderwerp is om de eigen organisatie te verbeteren. Anderzijds moet zij erkennen dat efficiëntere aanbestedingsprocedures en afgewogen selecties van bedrijven kunnen samengaan.
6. *Handhaaf de doelen van de aanbestedingsprocedures*. De handelingen in aanbestedingsprocedures zijn veelal noodzakelijk voor het bereiken van bepaalde doelen, zoals marktwerking en transparantie. Reductie van lasten door het schrappen van handelingen kan tot gevolg hebben dat bepaalde doelen niet meer worden bereikt. De aandacht zal vanuit dat oogpunt moeten uitgaan naar een combinatie van effectieve en efficiënte uitvoering van aanbestedingen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op basis van het Visiedocument Aanbesteden heeft het Ministerie van Economische Zaken een traject opgezet dat zich richt op een herziening van het juridisch kader voor aanbesteden in Nederland. Het juridisch kader zal naar verwachting in de loop van 2008 worden ingevoerd. Met het visiedocument beschrijft het kabinet haar visie op nieuw aanbestedingsbeleid. Het schetst de acties die in dit kader worden opgezet. Belangrijke onderdelen daarbij zijn:

- Het streven naar één helder en uniform juridisch kader voor aanbesteden, waarin de Europese richtlijnen en het nationaal aanbestedingsbeleid zijn samengevoegd.
- De implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen die de oude richtlijnen<sup>5</sup> vervangen.
- Een vermindering van de (administratieve) lasten<sup>6</sup> aanbesteden voor zowel de bedrijven als de aanbestedende diensten (AD)<sup>7</sup>.

Voor het realiseren van de doelstelling inzake de vermindering van de (administratieve) lasten zijn de volgende acties in gang gezet:

- Een nulmeting waarmee de lasten voor het bedrijfsleven en de AD's in kaart worden gebracht.
- De verplichting tot het hanteren van de Eigen Verklaring.
- Een onderzoek naar de voor- en nadelen van een (pre)kwalificatiesysteem.
- Stimuleren van het gebruik van elektronische middelen.

Voor de uitwerking van de nulmeting inzake de reductie van de (administratieve) lasten is het ministerie van EZ het project "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid" gestart. Het project richt zich op aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland<sup>8</sup>. Voorafgaand aan dit project is met de Actal-toets<sup>9</sup> reeds vastgesteld wat de Administratieve Lasten zijn voor de huidige en nieuwe Europese richtlijnen. Met het project "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid" worden in aanvulling hierop de overige lasten, voor zowel de bedrijven als de AD's, gekwantificeerd.

---

<sup>5</sup> Het aanbesteden voor werken is omschreven in de Europese richtlijn 1993/37/EEG, voor leveringen in de richtlijn 1993/36/EEG en voor dienstverlening in de richtlijn 1992/50/EEG. Deze richtlijnen zijn niet van toepassing op opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, welke in de richtlijn 1993/38/EEG is omschreven.

<sup>6</sup> De lasten bij aanbestedingen worden in dit project beschouwd als de administratieve lasten (AL) volgens de definitie van IPAL en de lasten die buiten de definitie van IPAL vallen maar wel een belasting voor bedrijven en AD's veroorzaken.

<sup>7</sup> Dit streven wordt ondersteund door onderzoek van de Europese Unie naar de toegankelijkheid van Midden- en Kleinbedrijf (MKB) bij aanbestedingen van de overheid ("The Access of SME's to public procurement contracts", EIM, 22 maart 2004). Uit dit onderzoek blijkt ondermeer dat het MKB in Europa de Administratieve Lasten als knelpunt ervaart en dat dit beeld voor het Nederlandse MKB relatief hoog is ten opzichte van andere Europese landen.

<sup>8</sup> Het project richt zich op aanbestedingen van de 13 departementen en de daaronder ressorterende aanbestedende diensten, dit wordt verder aangeduid als Centrale Overheid.

<sup>9</sup> Het betreft hier het onderzoek "Effectmeting administratieve lasten Implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG d.d. 30 september 2004 inzake aanbestedingen" uitgevoerd door SIRA Consulting in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, ten behoeve van advies van Actal.

## 1.2 Doelstellingen en resultaten

Het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” richt zich op aanbestedingen die worden uitgevoerd door de Centrale Overheid in Nederland. De doelstellingen van het project zijn verdeeld in:

- A) Het meten van lasten van bedrijven bij aanbestedingsprocedures, door het in kaart brengen van informatieverplichtingen/-handelingen en het in kaart brengen van bijbehorende lasten voor het bedrijfsleven:
- Per 31-12-2002<sup>10</sup> rond aanbesteden.
  - Die het gevolg zijn van juridische wijzigingen sinds 31-12-2002 tot op heden.
  - Die zullen volgen uit implementatie van de nieuwe Europese richtlijn 2004/18/EG.
- B) Het meten van de lasten voor de AD's bij aanbestedingsprocedures, door het in kaart brengen van informatieverplichtingen/-handelingen en het in kaart brengen van bijbehorende lasten voor AD's van de centrale Overheid:
- Per 31-12-2002<sup>10</sup> rond aanbesteden.
  - Die het gevolg zijn van juridische wijzigingen sinds 31-12-2002 tot op heden.
  - Die zullen volgen uit implementatie van de nieuwe Europese richtlijn 2004/18/EG.

Naast de bovenstaande doelstellingen ten aanzien van de meting van de lasten heeft het project zich gericht op het inventariseren van reductievoorstellen.

### **Kader 1. Effectmeting AL implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17 en 2004/18**

In september 2004 is een onderzoek afgerond naar de omvang van de Administratieve Lasten van de twee nieuwe Europese richtlijnen aanbesteden. Het onderzoek heeft zich – in tegenstelling tot het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” – expliciet gericht op de Administratieve lasten (AL). Het betreft daarbij de AL van alle (semi-)overheden die gehouden zijn aan de Europese richtlijnen. Naast de Centrale Overheid betreft het hier ook organisaties als gemeenten, provincies, academische ziekenhuizen, universiteiten, en nutsbedrijven.

Het onderzoek is uitgevoerd omdat de huidige vier Europese richtlijnen voor aanbesteden zijn vervangen door de nieuwe richtlijnen 2004/17 inzake aanbestedingen door nutsbedrijven en 2004/18 inzake aanbestedingen door AD's van de totale overheid. Het ministerie van EZ is voornemens deze richtlijnen 1-op-1 te implementeren in de Nederlandse regelgeving met een tweetal Algemene Maatregelen van Bestuur (besluiten). Het ministerie van EZ dient bij deze voorgenomen besluiten aan te geven wat de gevolgen zijn voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) beoordeelt of bij het implementeren van de richtlijnen voldoende rekening is gehouden met het aspect administratieve lasten. In deze effectmeting is de omvang geraamd van de administratieve lasten die voortvloeiende uit de besluiten. De effectmeting heeft zich beperkt tot de informatieverplichtingen die in de richtlijnen zijn opgenomen en die 1-op-1 worden overgenomen in de besluiten.

De administratieve lasten voor de huidige richtlijnen zijn geraamd op €60,1 miljoen per jaar. De administratieve lasten voor de nieuwe richtlijnen zijn geraamd op €74,0 miljoen per jaar, dit is opgebouwd uit €13,9 miljoen per jaar voor aanloopkosten (kennisname van de nieuwe wet- en regelgeving) en €60,1 miljoen voor de jaarlijks terugkerende kosten.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Deze datum is overheidsbreed gehanteerd bij nulmetingen Administratieve Lasten, de (A)L van aanbestedingsprocedures zijn buiten die onderzoeken gehouden. Om eventuele aansluiting met deze eerdere (A)L onderzoeken mogelijk te maken zullen voor het project (A)L Aanbesteden dezelfde peildata worden gehanteerd.

<sup>11</sup> De resultaten van het project “Effectmeting AL implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17 en 2004/18” zijn in de bijlage in perspectief gezet met de resultaten van het project “Meting lasten van aanbesteden door Centrale Overheid”.

## 2 Uitgangspunten en werkwijze

### 2.1 Definities en afbakening

#### *Definitie lasten van aanbesteden*

De lasten van aanbesteden zijn als volgt gedefinieerd en opgebouwd<sup>12</sup>:

1. De lasten voor het bedrijfsleven bij het meedoen aan aanbestedingen van de Centrale Overheid, zijn opgebouwd uit:
  - a. *De administratieve lasten.*

Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid<sup>13</sup>, onder te verdelen in:

    - Europese richtlijnen.
    - Nationale regelgeving, zoals het ARW 2004.
    - Regels van departementen en AD's.

Het betreft hier voornamelijk het aanleveren van informatie die geen directe relatie heeft met de inhoud van de opdracht. Voorbeelden zijn selectiedocumenten zoals een inschrijvingsbewijs Kamer van Koophandel, een jaarverslag, een accountantsverklaring of een non-faillissementsverklaring van de Rechtbank.
  - b. *Overige lasten.*

Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt als gevolg van werkzaamheden die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht. Voorbeeld is het opstellen van een offerte of het bestuderen en ondertekenen van een contract.
2. De lasten voor de aanbestedende diensten van de Centrale Overheid bij het uitvoeren van een aanbesteding.

Deze lasten kunnen enerzijds het gevolg zijn van werkzaamheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Bijvoorbeeld aankondigen en publiceren van aanbestedingen en het beoordelen van de door bedrijven ingediende selectiedocumenten. Anderzijds kunnen deze lasten het gevolg zijn van eigen keuzes van AD's. Het vergelijken en beoordelen van offertes wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de eisen die AD's stellen aan de inhoud van de offertes.

---

<sup>12</sup> Alle lasten in dit rapport zijn exclusief BTW.

<sup>13</sup> Het betreft hier de overheidsbreed gehanteerde definitie van Administratieve Lasten opgesteld door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL). Het gaat daarbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

### *Afbakening aanbestedingen*

Aanbestedingen zijn voor dit project als volgt afgebakend<sup>14</sup>:

1. Aanbestedingen uitgevoerd door AD's van de Centrale Overheid in Nederland, andere aanbestedende diensten van publieke instellingen vallen buiten de scope van het onderzoek<sup>15</sup>.
2. Een aanbesteding loopt vanaf de ideevorming bij de AD (het moment waarop de AD de overheidsopdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen AD en bedrijf. Handelingen die AD en bedrijf na ondertekening van het contract uitvoeren worden niet tot een aanbestedingsprocedure gerekend.
3. Een aanbesteding in dit project is een opdracht met een waarde van €50.000 exclusief BTW of hoger. Deze grens wordt gehanteerd in de Regeling Contractbeheer 1996<sup>16</sup>. Op basis daarvan is de verwachting dat de gewenste informatie, bijvoorbeeld de aantallen aanbestedingen, onder deze waarde moeilijk te verkrijgen dan wel niet aanwezig is.

## **2.2 Toepassing methodiek berekenen lasten aanbesteden**

### *Rekenmethodiek Administratieve Lasten*

Om inzicht te verkrijgen in de omvang en de oorzaken van de lasten en om te waarborgen dat verschillende berekeningen van de administratieve lasten onderling vergelijkbaar zijn, heeft de overheid ten behoeve van het berekenen van de administratieve lasten een standaard (reken)methode ontwikkeld. De Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL), die onder het ministerie van Financiën valt, heeft daartoe een faciliterende handleiding opgesteld, die inzicht verschaft in de uitgangspunten voor het opzetten en gebruiken van het zogenaamde Standaard Kostenmodel (SKM)<sup>17</sup>.

De kern van de methodiek vormt het vertalen van informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving in handelingen, waarna per handeling de tijdsbesteding en de kosten inzichtelijk worden gemaakt. Door de kosten per handeling te vermenigvuldigen met het aantal malen dat de handeling voorkomt worden de administratieve lasten berekend.

Voor dit onderzoek naar de lasten bij aanbesteden is deze door de overheid vastgestelde methodiek toegepast. De methodiek is breder toegepast, waardoor naast inzicht in de AL voor bedrijven, ook inzicht is verkregen in andere lasten van het bedrijfsleven en de lasten van de overheid.

---

<sup>14</sup> Deze afbakening is vastgesteld door de begeleidingscommissie in haar vergadering van 4 oktober 2004.

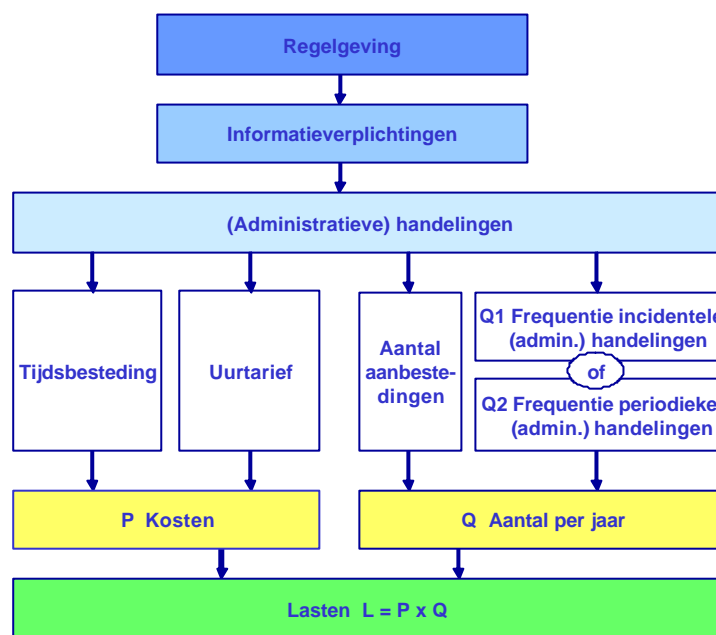
<sup>15</sup> Andere publieke instellingen naast de Centrale Overheid zijn gemeenten, provincies, waterschappen, academische ziekenhuizen, universiteiten, hogescholen, rijksmusea, politieregio's, nutsbedrijven en overige instellingen zoals stichtingen die gesubsidieerd worden door de overheid.

<sup>16</sup> De Regeling Contractbeheer 1996 schrijft voor dat in het kader van adequaat contractbeheer, van elk contract vanaf een bepaalde waarde een contractdossier moet worden bijgehouden. In de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 is de waarde per 1 januari 2005 vastgesteld op €50.000.

<sup>17</sup> Handleiding Administratieve Lasten en Standaardkostenmodellen, IPAL, 23 december 2003.

*Rekenmethodiek project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”*

In de methodiek worden de lasten bepaald door de kosten van een (administratieve) handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of AD's (Q) waarop deze van toepassing is. De factor P wordt berekend als het product van de tijdsbesteding, het uurtarief en de frequentie van de administratieve handeling per jaar. De factor Q wordt bepaald door het aantal aanbestedingen dat uitgevoerd wordt en het aantal AD's en bedrijven dat daarbij handelingen uitvoert. Voor de uitvoering van de methodiek wordt een Standaard Kostenmodel (SKM) opgesteld voor aanbestedingen, het SKM Aanbesteden. Onderstaande figuur toont schematisch de (standaard) structuur van de rekenmethodiek.



**Figuur 2.** Structuur methodiek berekening lasten aanbesteden

### 2.3 Werkwijze project

Het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid ” bestaat uit vier projectonderdelen.

*1. Definiëren typen aanbestedingen.*

Voor het onderzoek zijn, ter vereenvoudiging van de werkelijkheid, 11 typen veel gebruikte aanbestedingen gedefinieerd. Het gebruik maken van typen aanbestedingen is gedaan voor (1) het reduceren van het aantal mogelijke procedures en (2) het generiek kunnen maken van de werkwijze van de AD's. Per vastgestelde type zijn de informatieverplichtingen voor zowel de bedrijven als de AD's in kaart gebracht. De kwalitatieve selectie van de typen aanbestedingen is besproken en afgestemd met deskundigen van het Ministerie van Economische Zaken. Met de enquête (zie hoofdstuk 3) is tenslotte vastgesteld dat met deze typen nagenoeg alle aanbestedingen van de Centrale Overheid worden gedekt.

## 2. Inventariseren aantal aanbestedingen per type (Q).

Het aantal aanbestedingen per type dat door de AD's zijn uitgevoerd, zijn geïnventariseerd met een enquête onder alle AD's van de Centrale Overheid. Naast de aantallen aanbestedingen zijn tevens het aantal bedrijven dat meedingt naar een opdracht geïnventariseerd. In de rekenmethodiek wordt dit de "Q" genoemd.

Naast de kwantitatieve gegevens zijn met de enquête kwalitatieve gegevens geïnventariseerd:

- In hoeverre AD's in de toekomst gebruik denken te gaan maken van nieuwe mogelijkheden. Het betreft hier raamcontracten, concurrentiegerichte dialoog, elektronische veiling, dynamisch aankoopstelsel en elektronisch berichtenverkeer.
- Voorstellen voor reductie van de lasten bij aanbesteden. De geïnventariseerde reductievoorstellingen zijn vervolgens tijdens de interviews besproken en geverifieerd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de aanbevelingen van dit project.

De enquête is door de Coördinerend Directeuren Inkopen (CDI's) verspreid en verzameld bij alle AD's van de Centrale Overheid. Vanwege de correspondentiesnelheid en de verwerkingseenvoud is dit digitaal, via de email, uitgevoerd. Ter verhoging van de respons is nagebeld. De ontvangen enquêtes zijn geëxtrapolleerd naar de totale doelgroep en gebruikt in het project.

## 3. Inventariseren kosten van een handeling (P)

De kosten van de handelingen, in de rekenmethodiek de "P" genoemd, zijn geïnventariseerd met interviews bij zowel AD's als bedrijven. De P is daarbij bepaald door het in kaart brengen van:

1. De handelingen die worden uitgevoerd bij aanbestedingen
2. De tijdsbesteding per handeling.
3. De kosten per handeling.

Naast het verkrijgen van bovenstaande gegevens is tijdens de interviews ook nadrukkelijk ingegaan op reductievoorstellingen. Enerzijds inventariserend via open vragen zoals "welke ideeën voor het reduceren van de lasten heeft u, en op welke wijze en voor wie reduceert dit de lasten?". Anderzijds door het bespreken en verifiëren van reeds geïnventariseerde reductievoorstellingen uit de enquête en uit voorgaande interviews.

Ter voorbereiding van de interviews hebben alle personen een toelichting op het onderzoek en een overzicht van de te bespreken onderwerpen ontvangen. De resultaten van de interviews zijn vervolgens vastgelegd in een interviewverslag. Alle interviewverslagen zijn teruggekoppeld met de geïnterviewden. De definitieve interviewverslagen zijn vervolgens geannoteerd gebruikt voor het project.

In overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever zijn een aantal maatregelen genomen om te voorkomen dat interviews standaard worden en identieke informatie opleveren:

- De interviews zijn duidelijk gestructureerd maar hebben een zogenaamd open karakter. Er is expliciet gevraagd naar de praktijk van aanbesteden, er zijn zo min mogelijk routinematige invullijsten gehanteerd. Dit geeft de AD's en bedrijven de vrijheid zaken op de kaart te zetten die zij belangrijk achten.

- De toepassing van een interviewmethode waarbij gebruik wordt gemaakt van de resultaten van voorgaande interviews. Praktisch betekent dit dat na elke sessie van 5-10 interviews de resultaten zijn geanalyseerd en de bespreek- en aandachtspunten voor de volgende sessie zijn bepaald.
- De interviews hebben een modulaire opbouw. Vragen die voor alle AD's of bedrijven van toepassing zijn, zijn alleen in de eerste en/of de tweede sessie besproken. Hierdoor is voor volgende interviews ruimte gecreëerd voor het bespreken van andere onderwerpen.

Bovenstaande maatregelen hebben ervoor gezorgd dat de interviews in feite in vier delen zijn uitgevoerd. Elk deel is geleidelijk overgelopen in het volgende deel en nadrukkelijk voortgebouwd op tussentijdse analyse en evaluatie van de interviewresultaten. Elk deel legt de nadruk op de andere aspecten:

- Deel 1: Inventarisatie van de handelingen per type aanbesteding, uitgevoerd via interviews met bezoek bij zowel AD's als bedrijven.
- Deel 2: Verificatie van de handelingenreeks en de inventarisatie van de gemiddelde tijdsbesteding en kosten per handeling, uitgevoerd via interviews met bezoek bij zowel AD's als bedrijven.
- Deel 3: Verificatie en afstemming van de handelingen en de gemiddelde tijdsbesteding, uitgevoerd via voornamelijk groepsinterviews met AD's en bedrijven.
- Deel 4: Verificatie van specifieke aspecten die voortkomen uit de analyse en de verwerking van de voorgaande interviews.

#### *4. Berekenen lasten aanbesteden ( $P \times Q$ ).*

De berekening van de lasten bij aanbesteden is gebeurd in het SKM Aanbesteden. Dit is gedaan door vermenigvuldiging van het aantal aanbestedingen per type (Q) met de kosten van de handelingen (P).

#### *5. Analyse en consolidatie van de resultaten*

De bevindingen van het project zijn geanalyseerd en geconsolideerd in een eindrapportage. Daarnaast is het SKM aanbesteden voor het berekenen van de lasten voor departementen opgeleverd. De afstemming met het bedrijfsleven en de AD's heeft plaatsgevonden door de resultaten van het onderzoek te bespreken in een werksessie met een aantal personen die tijdens het project zijn benaderd. Het doel van deze werksessie is het verkrijgen van draagvlak voor de gehanteerde werkwijze en resultaten, de berekening van de lasten en de geïdentificeerde reductie voorstellen. Tijdens de werksessie zijn, naast een toelichting op de werkwijze en de resultaten van het project, de geïnventariseerde reductievoorstellen geprioriteerd op nut en weerstand. De prioritering van de reductievoorstellen is als zodanig opgenomen in dit rapport.

## 2.4 Representativiteit, herleidbaarheid en toepassing gegevens

### *Representativiteit van de gegevens uit interviews*

Zowel bij de voorbereiding als tijdens de interviews met de AD's en de bedrijven is aandacht besteed aan de representativiteit van de verzamelde gegevens. In eerste instantie zijn AD's en bedrijven benaderd die als representatief voor de bedrijfstak kunnen worden beschouwd. De selectie van te benaderen AD's is uitgevoerd in overleg met de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) van de departementen. De selectie van de bedrijven is uitgevoerd in overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland.

Bij de selectie van de AD's en bedrijven is rekening gehouden met de volgende criteria:

- AD's dienen een groot volume aan opdrachten jaarlijks uit te besteden. De bedrijven dienen voor een groot volume aan opdrachten jaarlijks mee te dingen in aanbestedingen van de AD's.
- De AD's en bedrijven zijn representatief qua aard van de aanbestedingen (diensten, leveringen en werken), de typen aanbestedingen en voor groepen AD's en de verdeling over departementen.
- De AD's en bedrijven hebben slechts op kleine schaal te maken met mengvormen van aanbestedingen, bijvoorbeeld het gecombineerd aanbesteden van diensten, werken en leveringen.

Voor de interviews is een werkwijze gebruikt die – ondersteund door gestructureerde vragenlijsten – gericht is op het systematisch analyseren van de verkregen informatie. Daarnaast worden bijvoorbeeld vragen gesteld als “In hoeverre is uw situatie vergelijkbaar met andere bedrijven” en “Is dit jaar een representatief jaar of variëren de lasten per jaar?” Na elke invulling van het Standaard Kostenmodel Aanbesteden wordt tevens getoetst of de gebruikte gegevens onderling consistent zijn.

### *Representativiteit van de gegevens uit de enquête*

Zowel bij de voorbereiding als bij de verwerking van de enquête is aandacht besteed aan de representativiteit van de verzamelde gegevens. De enquête is voordat deze is verstuurd geïnterviewde personen. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met het Interdepartementaal Overleg Europees Aanbesteden (IOEA) en de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA). Belangrijke aandachtspunten die daarbij naar voren zijn gekomen gaan over de beschikbaarheid van de gegevens bij de AD's en de tijdsduur voor het invullen van de enquête. Op basis van deze aandachtspunten is in overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever de enquête aangepast en vastgesteld. Bij de verwerking van de gegevens uit de enquête is de respons geëxtrapoleerd naar de totale doelgroep. Dit is gedaan op basis van het aantal AD's. Om de respons te vergroten is in een toelichting op de enquête vermeld dat in eerste instantie wordt gevraagd naar feitelijke gegevens. Indien geen feitelijke gegevens voorhanden zijn binnen een AD, is een inschatting gegeven op basis van de beschikbare expertise binnen de AD.



### *Herleidbaarheid van de gegevens*

Voor het bepalen van de lasten bij aanbesteden zijn een groot aantal gegevens uit verschillende bronnen verzameld. Hierbij is gebleken dat enerzijds regelmatig sprake is van tegenstrijdige gegevens, anderzijds zijn essentiële gegevens vaak niet volledig of niet op de vereiste wijze beschikbaar. Vanuit dat oogpunt is het van groot belang dat inzichtelijk wordt gemaakt waar de voor de berekening gebruikte gegevens vandaan komen en welke aannamen getroffen zijn bij schattingen van niet beschikbare gegevens<sup>18</sup>. Om deze inzichtelijkheid te waarborgen zijn de volgende maatregelen genomen ten behoeve van de herleidbaarheid van de gegevens:

1. *Enquêterespons*. Alle ontvangen enquêtes zijn verwerkt in een database. Uit deze database volgt per type een geaggregeerd overzicht van het aantal aanbestedingen van de Centrale Overheid en het aantal bedrijven dat deelneemt aan de aanbestedingsprocedure.
2. *Interviewresultaten*. De resultaten van de interviews zijn verwerkt in interviewverslagen. Deze interviewverslagen zijn ter verificatie teruggekoppeld met de geïnterviewden en als definitief verslag opgenomen in het informatiedossier.
3. *Informatiemodel tijdsbesteding*. Tijdens de interviews is nadrukkelijk gesproken over de tijdsbesteding per handeling voor alle type aanbestedingen. De resultaten van deze inventarisatie zijn verwerkt in een informatiemodel. Per type aanbesteding is in dit model inzichtelijk gemaakt wat de geïnventariseerde tijdsbestedingen zijn per handeling en op welke wijze deze zijn verwerkt. Dit informatiemodel wordt gebruikt als verwijzingsbron voor het Standaard Kostenmodel Aanbesteden.

---

<sup>18</sup> Deze inzichtelijkheid stelt de opdrachtgever en latere gebruikers van het Standaard Kostenmodel Aanbesteden in staat om:

- Na te gaan of inderdaad ook beleidsmatig verdedigbare gegevens zijn gebruikt.
- Getroffen aannamen te herzien en de effecten daarvan op de omvang van de lasten direct te beoordelen.
- Eventueel nieuw beschikbare informatie gericht in het kostenmodel te verwerken.

### 3 Typen en aantallen aanbestedingen

#### 3.1 Typen aanbestedingen

De typen aanbestedingsprocedures zijn gedefinieerd op basis van:

1. De aard van de opdracht:  
Er worden drie verschillende soorten opdrachten onderscheiden, opdrachten op het gebied van werken, leveringen en diensten. De aard van de opdracht bepaalt voor een deel de aanbestedingsprocedures die kunnen worden toegepast. Het heeft daarmee indirect gevolgen voor de fasen en stappen die worden toegepast en op de hoeveelheid informatieverplichtingen en handelingen voor bedrijven en AD's.
2. De aanbestedingsprocedures:  
Een aanbestedingsprocedure is een (voorgeschreven) reeks van stappen of fasen. De procedure schrijft voor aan welke eisen moet worden voldaan en welke informatieverplichtingen en handelingen door bedrijven en AD's moeten worden uitgevoerd.
3. De waarde van de opdracht:  
De waarde van de opdracht bepaalt welke regelgeving en voorschriften van toepassing zijn. De regelgeving voor aanbestedingen waarvan de waarde boven de door de EU vastgestelde drempel ligt, is vastgesteld met nationale implementatiebesluiten van de EU-richtlijnen. De richtlijnen zijn nagenoeg 1-op-1 geïmplementeerd<sup>19</sup>. De regelgeving voor aanbestedingen waarvan de waarde onder de door de EU vastgestelde drempel ligt komt uit onder andere het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004) en aanbestedingsbeleid van de afzonderlijke AD's.

Op basis van de resultaten van de enquête onder de AD's (zie paragraaf 3.2) is gebleken dat circa 98,5 % van alle aanbestedingen door de Centrale Overheid uitgevoerd worden volgens één van de 11 typen. De onderstaande figuur toont de typen die zijn geselecteerd, een nadere beschrijving van de typen is opgenomen in de bijlage.

Opdracht	Procedure	Waarde exclusief BTW
D. Diensten	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*
	2. Openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
	3. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*
	2. Openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
	3. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 6.242.028*
	2. Openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*
	3. Niet-openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*
	4. Openbaar	Groter of gelijk aan € 6.242.028*
	5. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 6.242.028*

\* Dit betreft de drempelwaarden vastgesteld door de Europese Unie voor 2002 en 2003

**Figuur 3.** Overzicht geselecteerde typen aanbestedingen.

<sup>19</sup> Zie rapport "Effectmeting administratieve lasten implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG inzake aanbestedingen" d.d. 30 september 2004 van Sira Consulting in het verdere document is dit de ACTAL-toets genoemd.

## 3.2 Aantallen aanbestedingen

De enquête die is uitgezet onder alle AD's van de Centrale Overheid is gericht geweest op het inventariseren van het aantal uitgevoerde aanbestedingen:

- Per AD.
- Per jaar, 2002, 2003 en 2004.
- Per type aanbesteding.

Daarnaast is met open vragen ingegaan op aanbestedingen die buiten de typen vallen. Hiermee is het mogelijk om te controleren of (1) de opgestelde typen aansluiten bij de dagelijkse gang van zaken en (2) de AD's voornemens zijn gebruik te maken van mogelijkheden zoals de raamovereenkomst, concurrentiegerichte dialoog, elektronische veiling en dynamisch aankoopstelsel.

### Respons

De enquête is ingevuld en geretourneerd door 64% van het aantal aanbestedende diensten. Een overzicht van het responspercentage per ministerie is opgenomen in onderstaande figuur.

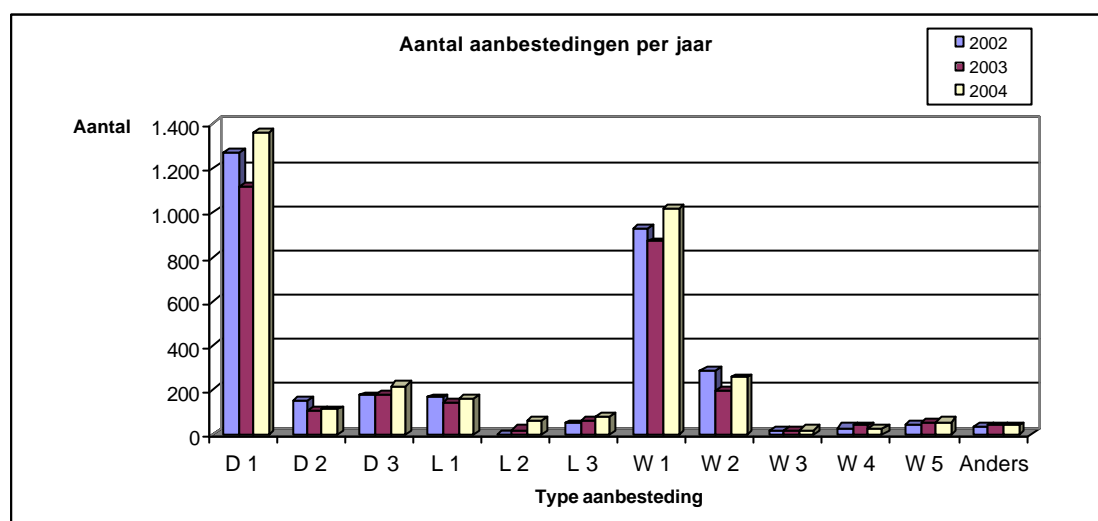
Departement	Responspercentage
Ministerie van Algemene Zaken*	30%
Ministerie van Financien	100%
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	29%
Ministerie van Buitenlandse Zaken	100%
Ministerie van Defensie	6%
Ministerie van Economische Zaken	73%
Ministerie van Justitie	25%
Ministerie van landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	100%
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	71%
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	100%
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	87%
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	96%
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	67%

\* Onder de Coördinerend Directeur Inkoop van het Ministerie van Algemene Zaken vallen tevens de Hoge Colleges van Staat waaronder de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, het Kabinet der Koning en de Raad van State, welke formeel geheel zelfstandig zijn.

**Figuur 4.** Percentage respons op de enquête per departement.

### Aantallen aanbestedingen

De kwantitatieve gegevens uit de enquête zijn verwerkt in een database. De aantallen aanbestedingen per type die met de enquête zijn geïnventariseerd, zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar de totale doelgroep. Deze extrapolatie is uitgevoerd door de verhouding tussen aantal AD's dat heeft gereageerd en het totaal aantal AD's toe te passen op het aantal aanbestedingen. Ter illustratie: indien 50% van het aantal AD's 100 aanbestedingen heeft uitgevoerd, dan zijn op basis van de extrapolatie in totaal 200 aanbestedingen uitgevoerd. Na extrapolatie blijkt dat in 2002, 2003 en 2004 respectievelijk 3.152, 2.861 en 3.422 aanbestedingen zijn uitgevoerd door de Centrale Overheid. De onderstaande figuur toont de verdeling van de aantallen over de geselecteerde typen.



**Figuur 5.** Aantal aanbestedingen met een waarde groter dan €50.000 uitgevoerd door de Centrale Overheid geëxtrapoleerd op basis van de enquête.

Uit de figuur blijkt dat aanbestedingstype D1, de onderhandse aanbesteding van diensten, het meest wordt uitgevoerd, tussen de 1.100 en 1.350 per jaar, gemiddeld circa 40% van het totaal aantal. Aanbesteding type W1, de onderhandse procedure inzake werken wordt tussen de 900 en 1.000 keer per jaar uitgevoerd, gemiddeld circa 30% van het totaal aantal. Type W2, de openbare procedure voor werken onder de EU-drempelwaarde wordt tussen de 200 en 300 keer uitgevoerd, gemiddeld circa 8% van het totaal aantal. Alle andere typen aanbestedingen, samen 22% van het totaal aantal aanbestedingen, blijken gemiddeld minder dan 200 keer per jaar te worden toegepast.

### Controle typen aanbestedingen

De enquête is tevens gebruikt als verificatie van de gedefinieerde 11 typen aanbestedingen. Uit de enquête resultaten blijkt dat in 2002, 2003 en 2004 respectievelijk 38, 41 en 41 aanbestedingen hebben plaatsgevonden met een andere procedure dan één van de 11 geselecteerde typen. Dit is respectievelijk 1,5%, 1,9% en 1,4% van het totaal aantal aanbestedingen. Op basis van deze controle kan worden vastgesteld dat van alle aanbestedingen die de centrale Overheid in Nederland uitvoert dit voor 98,1% tot 98,6% gebeurt volgens één van de 11 geselecteerde typen.

### 3.3 Aantal deelnemende bedrijven in een aanbesteding

De hoeveelheid bedrijven dat handelingen verricht hangt af van de fase van de aanbestedingsprocedure, er is zodoende sprake van meerdere "Q's". Daartoe is in de enquête tevens geïnventariseerd het aantal bedrijven dat:

1. Informatie opvraagt over aanbestedingen.
2. Meedoet in een preselectie, dit is alleen van toepassing bij een niet-openbare procedure.
3. Daadwerkelijk een offerte opstelt.
4. Daadwerkelijk een opdracht wordt gegund.

De resultaten van deze inventarisatie is opgenomen in onderstaande figuur. Bij de verwerking van de enquêtes is voor het aantal deelnemende bedrijven per fase gebruikt gemaakt van een zogenaamd "gewogen gemiddelde". Het betreft hier het gemiddelde aantal bedrijven per type aanbesteding dat in de verschillende fasen van een aanbesteding deelneemt.

Type aanbesteding			Gemiddelden			
Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Waarde van de opdracht exclusief BTW.	Gemiddeld aantal aanvragers van informatie per type aanbesteding	Gemiddeld aantal deelnemers voorselectie per type aanbesteding	Gemiddeld aantal ingediende offertes per type aanbesteding	Gemiddeld aantal contractanten per type aanbesteding
D. Diensten	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*			3	1
	2. Openbaar	€ 162.293* en hoger	12		9	3
	3. Niet-openbaar	€ 162.293* en hoger	15	13	6	2
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*			3	1
	2. Openbaar	€ 162.293* en hoger	9		6	1
	3. Niet-openbaar	€ 162.293* en hoger	14	7	5	2
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 6.242.028*			4	1
	2. Openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*	9		8	1
	3. Niet-openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*	30	4	4	1
	4. Openbaar	€ 6.242.028* en hoger	7		7	1
	5. Niet-openbaar	€ 6.242.028* en hoger	19	5	5	1
Anders, nl.: .....	.....	€ 50.000 en hoger	1	1	1	1

\* Deze waarden gelden voor 2002 en 2003 en zijn door de EU vastgesteld, boven deze waarde moet de Europese richtlijn voor aanbesteden worden toegepast. Voor 2004 geldt voor het aanbesteden van diensten en leveringen een drempelwaarde van € 154.014 en voor werken € 5.923.624.

**Figuur 6.** Gemiddeld aantal deelnemende bedrijven aan een aanbesteding van de Centrale Overheid op basis van de enquête.

#### Kader 2: Toepassing gewogen gemiddelde

De toepassing van een gewogen gemiddelde voor het aantal deelnemende bedrijven per fase in een aanbesteding wordt verduidelijkt met de volgende illustratie:

AD 1 voert 100 aanbestedingen uit van type X. Per aanbesteding dienen gemiddeld 10 bedrijven een offerte in. AD 2 voert 20 aanbestedingen uit van type X. Per aanbesteding dienen gemiddeld 4 bedrijven een offerte in. Het toepassen van een gewogen gemiddelde levert in dit voorbeeld een gemiddeld aantal ingediend offertes op van 9 per aanbesteding. Dit is berekend door:

$$\frac{(100 \text{ aanbestedingen} \times 10 \text{ offertes}) + (20 \text{ aanbestedingen} \times 4 \text{ offertes})}{120 \text{ aanbestedingen}} = 9$$

### 3.4 Interviews

In totaal is met 60 personen een interview gehouden. Hiervan zijn 34 interviews met contactpersonen van AD's geweest, 23 met contactpersonen van bedrijven en 3 met contactpersonen van bedrijven die zelf aanbestedingen uitvoeren. Naar aard van de aanbesteding (werken, diensten en leveringen) is in onderstaande figuur opgenomen hoe vaak bepaalde aanbestedingen zijn besproken tijdens de interviews. Daarbij is enerzijds onderscheid gemaakt naar informatie-interviews, die gericht zijn op het inventariseren van informatie, zoals handelingen en tijdsbestedingen per handeling. Anderzijds is onderscheid gemaakt naar referentie-interviews, die met name gericht zijn op het verifiëren van de geïnventariseerde gegevens uit de informatie-interviews. De met de interviews geïnventariseerde gegevens, zoals handelingen en tijdsbestedingen, zijn verwerkt in het informatiemodel. Deze gegevens zijn vervolgens gebruikt bij het opstellen en invullen van het SKM aanbesteden. De kwalitatieve resultaten van de interviews, de reductievoorstellen, zijn verwerkt in de aanbevelingen van dit rapport.

Soort interview en geïnterviewde organisatie	Werken	Diensten	Leveringen
<b>Informatieinterviews</b>			
Aanbestedende Diensten	5	10	7
Bedrijven	9	3	1
<b>Referentieinterviews</b>			
Aanbestedende Diensten	3	13	8
Bedrijven	2	2	6

**Figuur 7.** Aantal behandelde aanbestedingen tijdens interviews verdeeld naar informatie- en referentieinterviews en naar AD's en bedrijven.

#### *Bedrijvengroep inkooporganisaties*

Voor het onderzoek zijn tevens drie bedrijven met een professionele en efficiënte inkooporganisatie geselecteerd. Tijdens de interviews met de contactpersonen van deze organisaties is met name ingegaan op de wijze waarop de aanbestedingen die deze bedrijven organiseren worden uitgevoerd. Hierbij is de nadruk gelegd op het inventariseren van reductievoorstellen die mogelijk van toepassing kunnen zijn op aanbestedingen van de AD's van de centrale overheid. De resultaten hiervan zijn opgenomen in de aanbevelingen van dit rapport.

Uit de interviews blijkt dat er geen substantiële verschillen zijn tussen de wijze waarop bedrijven aanbesteden en waarop de overheid dit doet. Ook het bedrijfsleven kent geen substantieel onderscheid tussen het aanbesteden van werken, diensten en leveringen. Verschil is wel dat bij het bedrijfsleven de aanbestedingen niet per definitie een openbaar karakter hebben. Ongeacht de waarde van de opdracht kunnen de bedrijven kiezen tussen onderhandse procedures of openbare procedures. De aanbestedende bedrijven kunnen daarmee sturen in het aantal inschrijvende beschrijven, de lasten kunnen hierdoor beperkt worden. Toch kiezen de meeste bedrijven voor openbare procedures, reden hiervoor is dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de concurrentie tussen inschrijvers.

## 4 Lasten bij aanbestedingen

### 4.1 Lasten van aanbesteden voor AD's (P)

De lasten van aanbesteden voor AD's worden veroorzaakt door een samenschap van de volgende drie factoren:

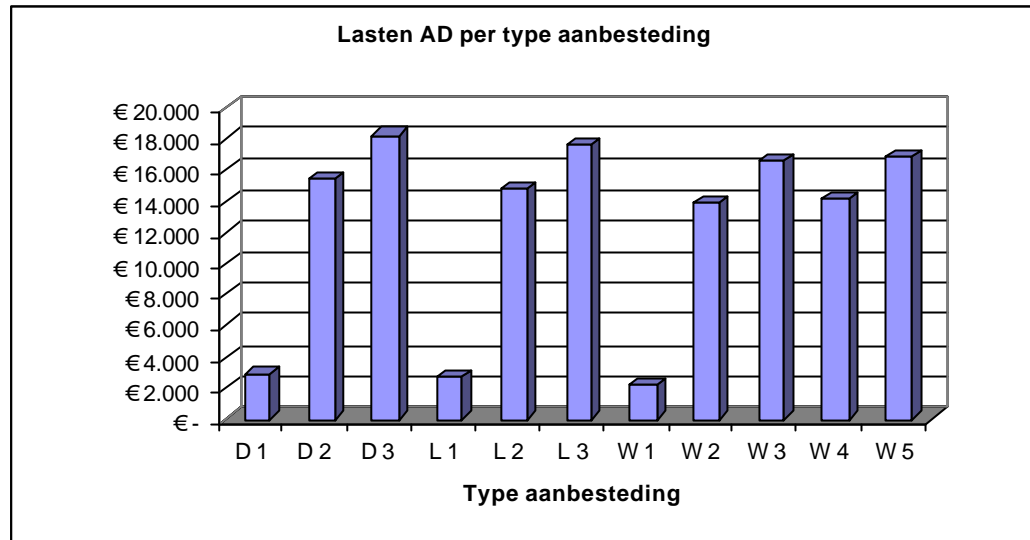
1. *Het aantal bedrijven dat inschrijft verschilt per type aanbesteding.* Uit de enquête is bijvoorbeeld gebleken dat bij aanbesteding van diensten voor een openbare procedure (type D2) gemiddeld 9 offertes worden uitgebracht, bij de aanbesteding van werken met een openbare procedure (type W3) zijn dit gemiddeld 4.
2. *De handelingen verschillen per procedure.* Bij een onderhandse procedure hoeft bijvoorbeeld geen aankondiging van de opdracht te worden gedaan, bij procedures met een waarde boven de door de EU vastgestelde drempelwaarde moet dit wel gebeuren.
3. *Het aantal aanbestedingen per type verschilt.* Ter illustratie, in 2002 is een onderhandse procedure voor diensten (type D1) circa 1.250 keer uitgevoerd, een niet-openbare procedure voor leveringen (type L3) circa 50 keer.

Om een vergelijking te kunnen maken tussen de procedures is een berekening uitgevoerd met hetzelfde aantal bedrijven dat meedingt. Met deze berekening is inzichtelijk gemaakt welke lasten een AD heeft bij het uitvoeren van één aanbesteding. De berekening is gebaseerd op het enquêteresultaat, de volgende aantallen bedrijven zijn daarbij toegepast.

- Aanvragers informatie: 20 (van toepassing bij openbare en niet-openbare procedures)
- Deelnemers selectiefase: 10 (bij niet-openbare procedures)
- Indieners offerte: 6 (3 indieners bij een onderhandse procedure)
- Contractanten: 1 (van toepassing bij alle procedures)

De resultaten van deze berekening is weergegeven in onderstaande figuur.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Lasten AD
D. Diensten	1. Onderhands	€ 2.904
	2. Openbaar	€ 15.469
	3. Niet-openbaar	€ 18.304
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 2.725
	2. Openbaar	€ 14.831
	3. Niet-openbaar	€ 17.666
W. Werken	1. Onderhands	€ 2.176
	2. Openbaar	€ 13.865
	3. Niet-openbaar	€ 16.630
	4. Openbaar	€ 14.128
	5. Niet-openbaar	€ 16.893



**Figuur 8.** Lasten per type aanbesteding voor AD's bij één aanbesteding met 20 informatievragende bedrijven, 10 deelnemers selectiefase, 6 offerende bedrijven (3 bij een onderhandse procedure) en 1 contractant.

De onderhandse procedures (typen D1, L1 en W1) blijken voor de AD's een last tussen €2.150 en €2.900 met zich mee te brengen (gemiddeld circa €2.500). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding. Bij het aanbestedingen van diensten (type D) is deze verhouding 0-100, bij leveringen (type L) 20-80 en bij werken (type W) 80-20.

De lasten voor AD's bij een openbare procedure (typen D2, L2, W2 en W4) varieert per aanbesteding van €13.850 tot €15.450 (gemiddeld circa €14.500).

De lasten voor AD's bij een niet-openbare procedure (typen D3, L3, W3 en W5) varieert per aanbesteding van €16.600 tot €18.300 (gemiddeld circa €17.500).

De verschillen tussen de toepassing van de procedures voor diensten (type D), leveringen (type L) en werken (type W) worden, voor zowel de openbare als de niet-openbare procedures, veroorzaakt door de volgende factoren:

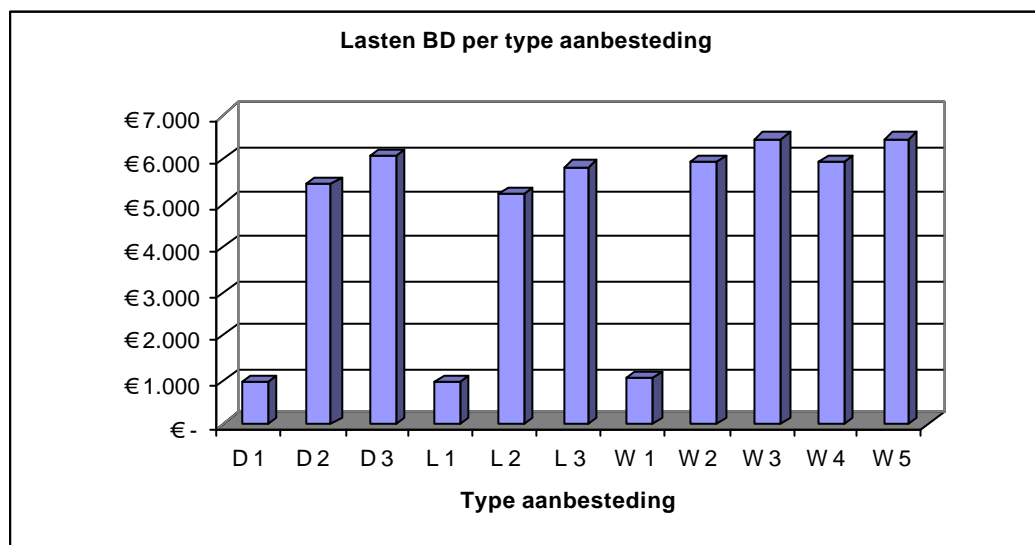
1. De toepassing van de gunningscriteria, bij het aanbestedingen van diensten (type D) is deze verhouding 0-100, bij leveringen (type L) 20-80 en bij werken (type W) 80-20.
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht, bij aanbesteden van diensten (type D) gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen, bij leveringen (type L) 20% en bij werken (type W) 100%.
3. De opening van de offertes met een bijeenkomst, bij aanbesteden van diensten (type D) gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen, bij leveringen (type L) 20% en werken (type W) 100%.
4. Bij het aanbesteden van werken (type W) wordt in 25% van de aanbestedingen een controle uitgevoerd op de inschrijfbegroting.



## 4.2 Lasten van aanbesteden voor bedrijven (P)

Het vaststellen van de lasten van bedrijven (BD), is gedaan door te berekenen welke lasten een bedrijf heeft als het aan één aanbesteding meedoet. De resultaten van deze berekening is weergegeven in onderstaande figuur. Hierbij zijn de lasten weergegeven voor een bedrijf van de start van een procedure tot en met de gunning.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Lasten BD
D. Diensten	1. Onderhands	€ 973
	2. Openbaar	€ 5.433
	3. Niet-openbaar	€ 6.059
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 973
	2. Openbaar	€ 5.197
	3. Niet-openbaar	€ 5.823
W. Werken	1. Onderhands	€ 1.063
	2. Openbaar	€ 5.937
	3. Niet-openbaar	€ 6.463
	4. Openbaar	€ 5.937
	5. Niet-openbaar	€ 6.463



**Figuur 9.** Lasten per type aanbesteding voor bedrijven bij één aanbesteding

Uit de figuur blijkt dat de lasten per bedrijf voor de onderhandse procedure (typen D1, L1 en W1) in dezelfde orde van grootte liggen. De lasten lopen uiteen van €950 per aanbesteding tot €1.050 (gemiddeld circa €1.000). De verschillen worden veroorzaakt doordat bij het onderhands aanbesteden van diensten (type D) en leveringen (type L) geen bezichtiging van de plaats van opdracht plaatsvindt in tegenstelling tot het aanbesteden van werken (type W) waarbij in 40% van de aanbestedingen een bezichtiging wordt uitgevoerd.

De lasten per bedrijf voor een openbare procedure (typen D2, L2, W2 en W4) lopen uiteen van €5.200 tot €5.950 per aanbesteding (gemiddeld circa €5.500).

De lasten per bedrijf voor een niet-openbare procedure (typen D3, L3, W3 en W5) lopen uiteen van €5.800 tot €6.450 per aanbesteding (gemiddeld circa €6.000).

De verschillen tussen de toepassing van de procedures voor diensten (type D), leveringen (type L) en werken (type W) worden, voor zowel de openbare als de niet-openbare procedures, veroorzaakt door nagenoeg dezelfde factoren als bij de AD's:

1. De toepassing van de gunningscriteria, bij het aanbestedingen van diensten (type D) is deze verhouding 0-100, bij leveringen (type L) 20-80 en bij werken (type W) 80-20.
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht, bij aanbesteden van diensten (Type D) gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen, bij leveringen (type L) 20% en bij werken (type W) 100%.
3. De opening van de offertes met een bijeenkomst, bij aanbesteden van diensten (type D) gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen, bij leveringen (type L) 20% en werken (type W) 100%.

#### *Lasten per bedrijf per fase in een aanbesteding (P)*

In bovenstaande paragraaf zijn de lasten vermeld voor een bedrijf indien de hele aanbestedingsprocedure wordt doorlopen. Het komt meestal voor dat bedrijven wel deelnemen aan bijvoorbeeld de selectiefase maar uiteindelijk niet de opdracht gegund krijgen. Om inzichtelijk te krijgen hoeveel lasten er gemoeid zijn met de afzonderlijke fases in een aanbestedingsprocedure, is een berekening gemaakt voor de volgende procedures:

- Onderhandse procedure (typen D1, L1 en W1).
- Openbare procedure (typen D2, L2, W2 en W4).
- Niet-openbare procedure (typen D3, L3, W3 en W5)

Reden hiervoor is dat uit de voorgaande paragraaf blijkt dat er nauwelijks onderscheid is tussen werken, leveringen of diensten. Daarom is in de berekening hiertussen geen onderscheid gemaakt. Uitgegaan is van het aanbesteden van diensten aangezien deze lasten het gemiddelde tussen werken, leveringen en diensten het meest benaderen. De resultaten van de berekening zijn in onderstaande figuur weergegeven.

Lasten per fase (cumulatief)	Algemeen €	Informatie €	Selectie €	Offerte €	Contract €	Totaal €
Onderhands	0 ( )	0 ( )	0 ( )	785 (785)	188 (973)	973
Openbaar	1.950 (1.950)	663 (2.613)	0 (2.613)	2.425 (5.038)	395 (5.433)	5.433
Niet-openbaar	1.950 (1.950)	660 (2.610)	1.088 (3.698)	2.173 (5.871)	188 (6.059)	6.059

**Figuur 10.** Lasten en cumulatieve lasten van bedrijven bij inschrijven op aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland in 2002.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Er wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen "het voldoen aan de minimumeisen", "het selecteren uit degenen die voldoen aan de minimumeisen" en "het voldoen aan de gunningscriteria". Reden hiervoor is dat een strikt onderscheid moet worden gehanteerd tussen "eisen te stellen aan bedrijven" (selectie) en "eisen te stellen aan inschrijvingen" (offertefase). In het schema zijn deze criteria bij de openbare procedure niet vermengd, zij worden enkel in dezelfde fase (offertefase) uitgevoerd.

De algemene handelingen zijn alleen van toepassing op de openbare en de niet-openbare procedure. Het betreft hier het wekelijks scannen van diverse publicatiemedia naar aankondigingen van aanbestedingen. Bijvoorbeeld de TED-database met Europese aanbestedingen of de Staatscourant. De last van €1.950 hiervoor is de gemiddelde jaarlijkse last per bedrijf.

De handelingen voor bedrijven bij de informatieaanvraag bestaat uit het scannen van de aankondigingen en het opvragen van nadere informatie over de opdracht. De onderhandse aanbesteding kent geen aankondiging vandaar dat dit ook geen lasten met zich meebrengt. Bij de openbare en niet-openbare aanbesteding zijn de lasten even groot, circa €2.600.

De voorselectie is alleen van toepassing op de niet-openbare procedure. De onderhandse en openbare procedure hebben geen lasten van de voorselectie omdat alle informatie in één keer wordt gevraagd en beoordeeld. In de niet openbare procedure zijn de lasten circa €1.100. Deze lasten worden veroorzaakt door het definitief aanmelden voor de selectiefase, het aanleveren van alle gevraagde selectiedocumenten.

Het indienen van een offerte heeft in een onderhandse procedure circa €800 aan last. Het gaat hier met name om handelingen voor het opstellen van de offerte. In een openbare procedure is dit ongeveer €2.400. De lasten bestaan uit het aanleveren van de gevraagde selectiedocumenten, een eventuele aanwijzingen op de plaats van de opdracht, bestudering van de nota van inlichtingen en het opstellen en indienen van de offerte. In een niet-openbare procedure bedraagt dit €2.200. Bij deze procedure worden de handelingen uitgevoerd inzake een eventuele aanwijzingen op de plaats van de opdracht, bestudering van de nota van inlichtingen en het opstellen en indienen van de offerte.

Indien de cumulatieve gegevens vergeleken worden, valt op dat de onderhandse procedure (circa €800) substantieel minder is dan de openbare (circa €5.000) en de niet-openbare procedure (circa €5.900). Dit komt voornamelijk door het ontbreken van het bestuderen van de Europese aankondigingen en de selectiecriteria.

Tevens valt op dat de cumulatieve lasten van de niet-openbare procedure (circa €5.900) hoger zijn dan van de openbare procedure (circa €5.000). Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de selectiecriteria bij een niet-openbare procedure in circa 50% van de gevallen uitgebreider zijn en derhalve meer tijd kosten voor de bedrijven.

Het daadwerkelijk gunnen en de contractvorming heeft bij de onderhandse en de niet-openbare procedure een last van circa €200. Dit is voor het overleggen, bestuderen, ondertekenen en retourneren. De openbare procedure kent in deze fase een extra handeling voor de bedrijven, het indienen van bewijsstukken voor de Eigen Verklaring. Bedrijven moeten in circa 30% van de aanbestedingen de bewijsstukken in deze fase aanleveren. Bij de niet-openbare procedure zijn deze bewijzen in een eerdere fase overlegd.

### **Kader 3. Indicatieve berekeningen lasten bedrijven voor het verwerven van één opdracht**

Bedrijven doen mee aan meer aanbestedingsprocedures dan het aantal waarvoor zij een opdracht gegund krijgen. Dit blijkt ook sterk uit de resultaten van de enquête (zie figuur 6) waar een aflopend aantal deelnemende bedrijven is waar te nemen per fase van een aanbesteding. De bedrijven zijn als investering voor het verkrijgen van één opdracht meer lasten kwijt dan het doorlopen van één aanbestedingsprocedure. Dit kan oplopen tot circa €40.000. Ter illustratie is hieronder een berekening weergegeven van de kosten die een bedrijf kwijt is bij een drietal typen aanbestedingen van de Centrale Overheid.

De aantallen bedrijven die bij deze berekeningen zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op de resultaten van de enquête die voor dit onderzoek is uitgevoerd onder alle AD's van de Centrale Overheid. Het "gemiddeld" aantal bedrijven dat per fase meedoet aan een aanbesteding is daarbij in de berekening gebruikt. Voor alle aanbestedingsprocedures is – zoveel mogelijk – gebruik gemaakt van een gelijk aantal bedrijven per fase. Dit is gedaan om de procedures onderling vergelijkbaar te houden. De resultaten van de berekening per procedure zijn onderstaand weergegeven.

#### ***Niet-openbare aanbesteding***

Een bedrijf dat meedingt naar een opdracht van de Centrale Overheid die met een niet-openbare procedure wordt aanbesteed heeft een indicatieve investering gedaan van €40.000. Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 20%. Bij een opdrachtwaarde van €1.000.000 is dit een investering van 4%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- Elke week aankondigingen scannen lasten per jaar €1.950
- 20 maal informatie opvragen à €660 = €13.200
- 10 maal meedoen aan een selectie à €1.088 = €10.880
- 6 maal een offerte indienen à €2.173 = €13.038
- 1 maal het aangaan van een contract à €188

#### ***Openbare aanbesteding***

Indien een bedrijf meedingt naar een opdracht van de Centrale Overheid, die met een openbare procedure wordt aanbesteed, heeft het bedrijf een indicatieve investering gedaan van €30.000. Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 15%. Bij een opdrachtwaarde van €1.000.000 is dit een investering van 3%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- Elke week aankondigingen scannen lasten per jaar €1.950
- 20 maal informatie opvragen à €663 = €13.260
- 6 maal een offerte indienen à €2.425 = €14.550
- 1 maal het aangaan van een contract à €395

#### ***Onderhandse aanbesteding***

Bij het meedingen naar een opdracht via een onderhandse aanbestedingsprocedures van de Centrale Overheid heeft een bedrijf een indicatieve investering gedaan van €2.500. Bij een opdrachtwaarde van €100.000 is dit een investering van 2,5%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- 3 maal het indienen van een offerte à €785 = €2.355
- 1 maal het aangaan van het contract à €188

### 4.3 Totale lasten (P x Q)

#### *Totale lasten (P x Q)*

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland zijn voor 2002 geraamd op €66,9 miljoen<sup>21</sup>. Dit bedrag is gebaseerd op de 11 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders" en berekend op basis van de resultaten van de enquête. De categorie anders omvat gemiddeld 1,5% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 1,5% van de lasten met zich meebrengt. Deze totale lasten komen voort uit 3.152 aanbestedingen. Het genoemde bedrag is het resultaat van de berekening die in de bijlage is opgenomen. In de onderstaande figuur zijn de lasten weergegeven voor de jaren 2002, 2003 en 2004. De verschillen in de lasten tussen de jaren worden veroorzaakt door de veranderingen in de totaal aantallen aanbestedingen en de verhoudingen tussen de verschillende typen aanbestedingen.

Jaar	Totale lasten (P x Q) €x 1.000	Aantal aanbestedingen
2002	66.897	3.152
2003	62.226	2.861
2004	74.374	3.422

**Figuur 11.** Totale jaarlijkse lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland in 2002, 2003 en 2004.

#### *Totale lasten voor AD's en bedrijven (P x Q)*

De totale lasten voor de AD's bedragen in 2002 €18,5 miljoen, ofwel 28% van de totale lasten bij aanbesteden.

De lasten voor de bedrijven bij aanbestedingen van de Centrale Overheid bedragen in 2002 €48,4 miljoen, ofwel 72% van de totale lasten. Hiervan is in 2002 €28,9 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL, €19,5 is last buiten de definitie.

In de onderstaande figuur zijn de lasten weergegeven voor de jaren 2002, 2003 en 2004.

Jaar	Totale lasten €x 1.000	Lasten AD (P x Q) €x 1.000	Lasten BD (P x Q) €x 1.000
2002	66.897	18.482	48.415
2003	62.226	17.019	45.207
2004	74.374	20.381	53.994

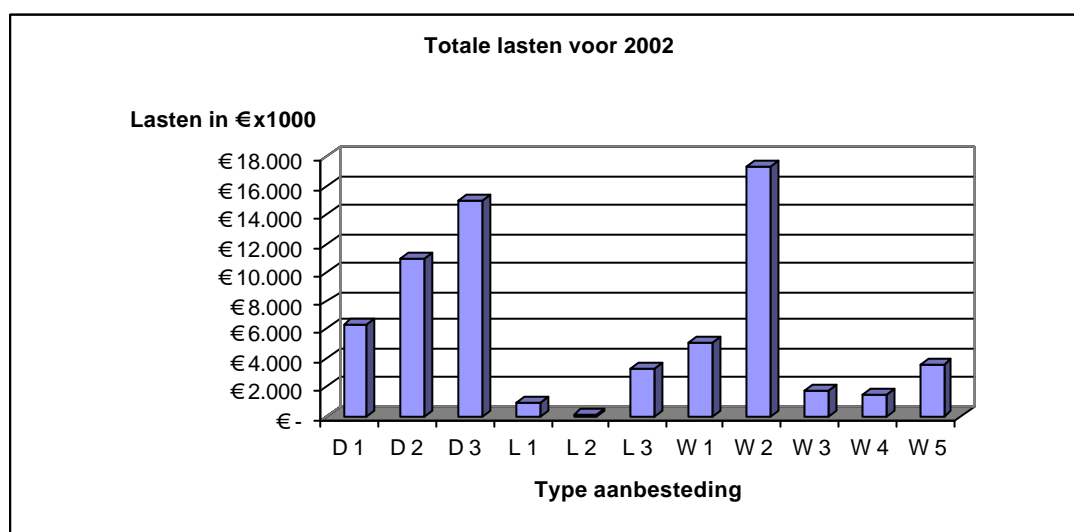
**Figuur 12.** Totale jaarlijkse lasten bij aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland in 2002, 2003 en 2004 opgesplitst naar AD's en bedrijven.

<sup>21</sup> Er is een onderzoek gedaan naar de naleving van de Europese richtlijnen ("Nalevingsmeting Aanbesteden 2002" van het Ministerie van Economische Zaken, opgesteld door Significant). Het toenemen van de naleving van de richtlijnen heeft een effect op de hoogte van de lasten bij aanbesteden voor zowel bedrijven als AD's.

### Totale lasten per type aanbesteding (P x Q)

De onderstaande figuur toont de totale lasten voor AD's en bedrijven per type aanbesteding bij aanbestedingen door de Centrale Overheid. De aanbestedingen uit de categorie "anders" zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal	Q
D. Diensten	1. Onderhands	€ 6.258.057	1.272
	2. Openbaar	€ 11.036.654	152
	3. Niet-openbaar	€ 14.974.917	173
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 910.467	167
	2. Openbaar	€ 49.096	1
	3. Niet-openbaar	€ 3.331.627	47
W. Werken	1. Onderhands	€ 5.109.809	927
	2. Openbaar	€ 17.386.505	288
	3. Niet-openbaar	€ 1.702.581	16
	4. Openbaar	€ 1.532.425	30
	5. Niet-openbaar	€ 3.601.383	44
<b>Totale lasten voor 2002</b>		<b>€ 65.893.521</b>	<b>3.117</b>



**Figuur 13.** Totale lasten per type aanbesteding in 2002.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten, ieder afzonderlijk groter dan 10% van het totaal, het gevolg zijn van de aanbesteding van diensten (typen D1, D2, D3), werken met een onderhandse procedure (type W1) en werken met een openbare procedure onder de EU-drempelwaarde (type W2). Samen veroorzaken deze typen een gezamenlijke last voor bedrijven en AD's van €54,8 miljoen, zo'n 83% van de totale lasten bij aanbestedingen van de Centrale Overheid.

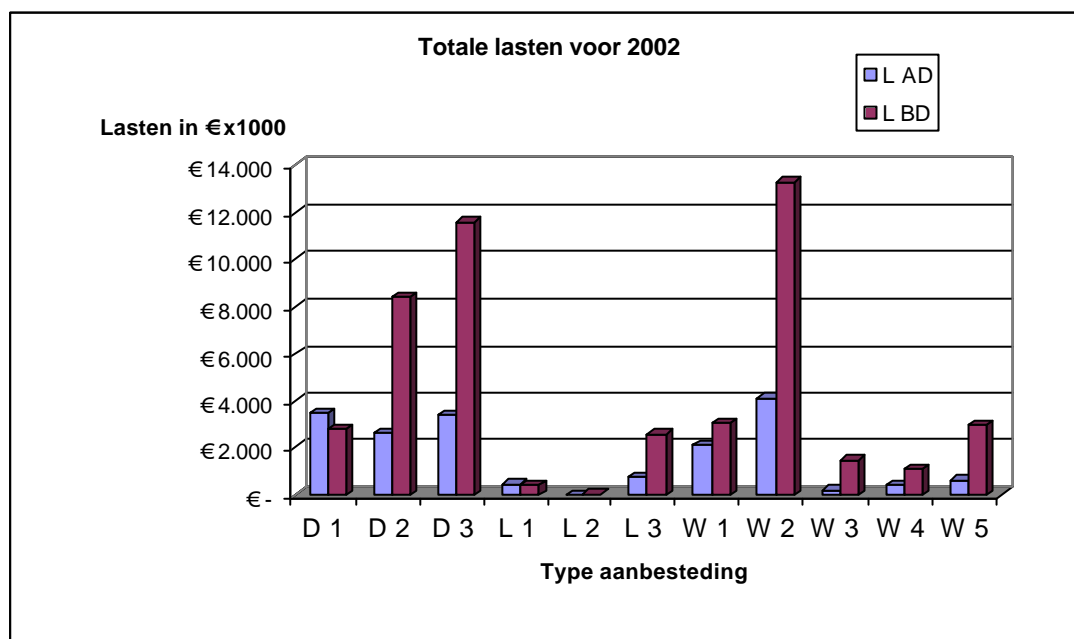
De aanbestedingstypen L3 en W5 hebben een last van 5% van het totaal. Samen is dit ongeveer 10% van het totaal, €6,9 miljoen.

De lasten van de overige typen zijn elk niet hoger dan 3% van de totale lasten. Samen goed voor €4,2 miljoen aan last.

*Totale lasten per type aanbesteding voor AD's en bedrijven (P x Q)*

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding onderverdeeld naar lasten voor AD's en lasten voor bedrijven. De aanbestedingen uit de categorie "anders" zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal	Q	L AD	L BD
D. Diensten	1. Onderhands	€ 6.258.057	1.272	€ 3.464.897	€ 2.793.160
	2. Openbaar	€ 11.036.654	152	€ 2.625.531	€ 8.411.123
	3. Niet-openbaar	€ 14.974.917	173	€ 3.391.671	€ 11.583.246
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 910.467	167	€ 464.522	€ 445.945
	2. Openbaar	€ 49.096	1	€ 14.792	€ 34.304
	3. Niet-openbaar	€ 3.331.627	47	€ 758.031	€ 2.573.596
W. Werken	1. Onderhands	€ 5.109.809	927	€ 2.094.871	€ 3.014.938
	2. Openbaar	€ 17.386.505	288	€ 4.101.604	€ 13.284.901
	3. Niet-openbaar	€ 1.702.581	16	€ 223.188	€ 1.479.393
	4. Openbaar	€ 1.532.425	30	€ 418.401	€ 1.114.024
	5. Niet-openbaar	€ 3.601.383	44	€ 647.509	€ 2.953.874
<b>Totale lasten voor 2002</b>		<b>€ 65.893.521</b>	<b>3.117</b>	<b>€ 18.205.017</b>	<b>€ 47.688.504</b>



**Figuur 14.** Totale lasten per type aanbesteding in 2002 verdeeld naar AD en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat voor de AD's de grootste lasten worden veroorzaakt door de aanbesteding van diensten (typen D1, D2 en D3), werken met een onderhandse procedure (type W1) en werken met een openbare procedure onder de EU-drempelwaarde (type W2). Samen vertegenwoordigen deze aanbestedingen €15,7 miljoen, circa 86 % van de totale lasten voor AD's.

Ook voor de bedrijven komen de grootste lasten voort uit de aanbesteding van diensten (typen D1, D2 en D3), werken met een onderhandse procedure (type W1) en werken met een openbare procedure onder de EU-drempelwaarde (type W2), samen €39,1 miljoen, bijna 82% van de totale lasten voor bedrijven.

#### **Kader 4. Indicatieve berekeningen gezamenlijke lasten bedrijven en AD bij één aanbesteding**

Een aanbesteding veroorzaakt lasten voor zowel de AD's als de bedrijven (BD). De lasten voor beide zijn afhankelijk van het aantal bedrijven dat meedoet aan een aanbesteding. Om de gezamenlijke lasten van AD's en bedrijven te ramen is een indicatieve berekening gemaakt voor het aanbesteden van één opdracht. Deze berekening is gebaseerd op de paragrafen 4.1 en 4.2 van dit rapport en is onderstaand weergegeven.

##### ***Uitgangspunten bij de berekening***

Zoals eerder aangegeven doen per aanbesteding meer bedrijven mee dan het aantal waaraan een opdracht wordt gegund. Dit blijkt ook uit de resultaten van de enquête (zie figuur 6) waar een aflopend aantal deelnemende bedrijven is waar te nemen per fase van een aanbesteding. De aantallen bedrijven die bij deze berekeningen zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op de resultaten van die enquête. Het "gemiddeld" aantal bedrijven dat per fase meedoet aan een aanbesteding is daarbij in de berekening gebruikt. Voor alle aanbestedingsprocedures is – zoveel mogelijk – gebruik gemaakt van een gelijk aantal bedrijven per fase. Dit is gedaan om de procedures onderling vergelijkbaar te houden. Uitgangspunten voor de berekening zijn:

- Aanvragers informatie: 20 (van toepassing bij openbare en niet-openbare procedures)
- Deelnemers selectiefase: 10 (bij niet-openbare procedures)
- Indieners offerte: 6 (3 indieners bij een onderhandse procedure)
- Contractanten: 1 (van toepassing bij alle procedures)

##### ***Niet-openbare aanbesteding***

De gezamenlijke lasten van de AD en bedrijven bij het aanbesteden van één opdracht door een AD van de Centrale Overheid in Nederland zijn – bij toepassing van bovenstaande uitgangspunten – als volgt opgebouwd en geraamd:

▪ Gemiddelde totale lasten AD:	€17.500
– Gemiddelde AL BD:	€28.000
– Gemiddelde overige lasten BD:	<u>€12.000</u>
▪ <u>Gemiddelde totale lasten BD:</u>	<u>€40.000</u>
▪ Gezamenlijke totale lasten AD en BD:	€57.500

##### ***Openbare aanbesteding***

De gezamenlijke lasten van de AD en bedrijven bij het aanbesteden van één opdracht door een AD van de Centrale Overheid in Nederland zijn – bij toepassing van bovenstaande uitgangspunten – als volgt opgebouwd en geraamd:

▪ Gemiddelde totale lasten AD:	€14.500
– Gemiddelde AL BD:	€18.000
– Gemiddelde overige lasten BD:	<u>€12.000</u>
▪ <u>Gemiddelde totale lasten BD:</u>	<u>€30.000</u>
▪ Gezamenlijke totale lasten AD en BD:	€44.500

##### ***Onderhandse aanbesteding***

De gezamenlijke lasten van de AD en bedrijven bij het aanbesteden van één opdracht door een AD van de Centrale Overheid in Nederland zijn – bij toepassing van bovenstaande uitgangspunten – als volgt opgebouwd en geraamd:

▪ Gemiddelde totale lasten AD:	€ 2.500
▪ <u>Gemiddelde totale lasten BD:</u>	<u>€ 2.500</u> (Dit betreft alleen overige lasten)
▪ Gezamenlijke totale lasten AD en BD:	€ 5.000



#### 4.4 Kanttekeningen ten aanzien van de lastenraming

Indien onafhankelijk van het aantal bedrijven dat meedingt, naar de handelingen van aanbestedingen gekeken wordt, blijkt dat voor veel handelingen de AD's en bedrijven nagenoeg altijd dezelfde hoeveelheid tijd besteden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het indienen van de offerte, het uitnodigen van bedrijven of het bijwonen van een dag van inlichtingen. Er zijn echter ook handelingen die qua tijdsbesteding sterk fluctueren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van een bestek, het opstellen van een offerte en het verzamelen van selectiedocumenten. De volgende aspecten blijken van invloed te zijn op deze tijdsbestedingen:

- Organisatorische elementen:
  - *De omvang van de AD of het bedrijf.* Over het algemeen geldt dat bij relatief grote organisaties de taken zijn verdeeld over meerdere afdelingen. De coördinatie en afstemming tussen deze afdelingen veroorzaakt een grotere tijdsbesteding.
  - *De complexiteit van de AD of het bedrijf.* De complexiteit van een organisatie zegt iets over de mate waarin taken zijn verdeeld over personen en afdelingen. Daarmee heeft het direct invloed op de coördinatie en afstemming en dus op de tijdsbesteding.
  - *De omvang van de opdracht.* Hoe groter de waarde van de opdracht, hoe complexer deze opdracht vaak is. De tijdsbesteding zal toenemen doordat de som van de onderdelen van de opdracht groot is, doordat vaak meerdere specialismen betrokken zijn bij de opdracht en de coördinatievraag toeneemt.
  - *De complexiteit van de opdracht.* De complexiteit van een opdracht beïnvloedt de tijdsbesteding doordat als gevolg van de betrokkenheid van meerdere disciplines de coördinatie en afstemming toeneemt.
  
- *De toegepaste procedure.* Bij de niet-openbare procedure wordt het totaal aantal geïnteresseerde bedrijven in de voorselectie teruggebracht tot een kleiner aantal. Deze selectie is niet uit te voeren met alleen de standaard selectiecriteria zoals bijvoorbeeld een kopie van de Kamer van Koophandel. Daarom worden bij deze procedures vaak extra selectiecriteria gesteld zoals “Hoe gaat het bedrijf om met productontwikkeling?” of “Hoe pakt het bedrijf in het algemeen opdrachten aan?”. Het beantwoorden van deze vragen kost extra tijd voor de bedrijven. Het controleren van de antwoorden kost extra tijd voor de AD's, mede doordat het objectiveren van deze gegevens als lastig wordt ervaren.
  
- *De mate van opdrachtschrijving door de AD.* De gedetailleerdheid en volledigheid van een opdrachtschrijving, ofwel bestek, is qua tijdsbesteding direct gerelateerd aan het opstellen van de offerte. Het opstellen van een gedetailleerd bestek kost de AD relatief veel tijd, de inschrijvende bedrijven zijn hiervoor relatief weinig tijd kwijt. Het opstellen van een globale opdrachtschrijving kost de AD relatief weinig tijd, de inschrijvende bedrijven zijn hierdoor echter relatief veel tijd kwijt. Globale offerteaanvragen lijken steeds vaker te worden gebruikt, motivatie hiervan is dat meer gebruik moet worden gemaakt van de kennis van de markt. Keerzijde hiervan is dat de markt relatief veel tijd kwijt is bij het opstellen van de offertes.

#### **Kader 5. Voorbeelden variaties in tijdsbestedingen**

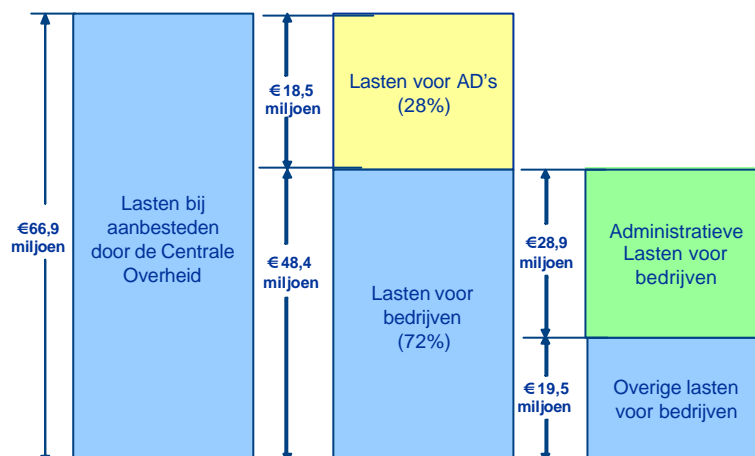
De variatie in tijdsbestedingen heeft gevolgen voor de lasten van zowel AD's als bedrijven. De uitzonderingen zijn niet meegewogen in de raming van de lasten. Om inzicht te krijgen in de mogelijke variaties in tijdsbesteding zijn onderstaand enkele voorbeelden weergegeven die uit de interviews naar voren zijn gekomen:

- Bij interdepartementale aanbestedingen, bijvoorbeeld een overheidsbreed raamcontract, vermeerderd de tijdsbesteding voor AD's met factor 3. Dit is het gevolg van bijvoorbeeld aanvullende overleggen, afstemrondes en besluitvorming.
- De tijdsbesteding voor het controleren van de ingediende selectiedocumenten en de offertes hangt af van het aantal personen dat hieraan meewerkt. Bij sommige AD's en opdrachten is dit één persoon, in andere gevallen worden alle documenten door minimaal 3 personen gecontroleerd. De totale tijdsbesteding neemt toe met een factor groter dan 3, doordat ook extra onderlinge afstemming plaatsvindt.
- Het opstellen van een bestek voor leveringen (gemiddeld circa 80 uur) op ICT-gebied kan oplopen tot 260 uur. Dit vanwege de specifieke kenmerken van ICT en de betrokkenheid van vele specialisten.
- De tijdsbesteding voor het opstellen van een offerte voor een aanbesteding van werken kan uiteenlopen van 8 tot 120 uur. Dit is afhankelijk van de handelingen die verricht moeten worden, bijvoorbeeld rekenen, afstemmen, tekenen, ontwerpen, overleg met leveranciers.
- Het opstellen van een offerte voor ICT-opdrachten voor dienstverlening kan uiteenlopen van ½ uur tot 48 uur. Een ½ uur voor een aanbieding via een internet-portal voor standaard opdrachten. Tot 48 uur voor het opstellen van offertes voor specifieke opdrachten.
- Het aanleveren van de gevraagde selectiecriteria kost bij sommige bedrijven 2-3 uur, bij andere 16-24 uur. Dit is afhankelijk van de omvang van het projectteam en het aantal personen dat erbij betrokken is.
- Bij exceptionele opdrachten (denk aan het bouwen van een HSL-traject) neemt de tijdsbesteding voor AD's en bedrijven exponentieel toe. Enerzijds als gevolg van een toename van het aantal inhoudelijke en procedureel betrokken disciplines. Anderzijds doordat sprake kan zijn van meerdere financiers (gemeenten, provincies, centrale overheid) waardoor extra overleg en afstemming noodzakelijk wordt.
- Bij het aanbesteden van design&built opdrachten neemt de tijdsbesteding voor AD's toe. Bij dit soort opdrachten wordt het ontwerp van de oplossing ook in de markt gezet. In sommige gevallen wordt hier tevens de financiering en het beheer aan toegevoegd. De tijdsbesteding voor het vaststellen van de opdracht in het bestek, is hierbij velen malen hoger dan bij een "standaard" of gemiddelde opdracht. Dit komt doordat vele inhoudelijke disciplines bij het traject betrokken zijn en veel afstemming en coördinatie vereist is, de complexiteit van de opdracht is zeer hoog. Daarnaast wordt meer tijd genomen voor bepaalde handelingen zoals de "dag van inlichtingen" die in drievoud plaatsvindt in plaats van eenmalig.

## 5 Conclusies

### 5.1 Kwantitatieve conclusies

1. De totale lasten als gevolg van aanbesteden door de Centrale Overheid zijn in 2002 geraamd op €66,9 miljoen<sup>22</sup>. Dit is als volgt onderverdeeld:
  - A. Lasten voor aanbestedende diensten (AD's) zijn geraamd op €18,5 miljoen.
  - B. Lasten voor bedrijven zijn geraamd op €48,4 miljoen, deze zijn onderverdeeld in:
    1. Administratieve lasten: €28,9 miljoen.
    2. Overige lasten: €19,5 miljoen.
 Onderstaande figuur toont schematisch de lasten als gevolg van aanbesteden in 2002.



**Figuur 15.** Lasten en administratieve lasten in 2002 bij aanbesteden van de Centrale Overheid

2. Bij de AD's van de centrale overheid bestaat beperkt inzicht in het aantal aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde en bestaat veelal geen inzicht in het aantal aanbestedingen onder de €50.000. De AD's hebben aangegeven dat veel initiatieven zijn gestart voor het verbeteren van de registratie.
3. De Centrale Overheid in Nederland voert jaarlijks tussen de 2.900 en 3.400 aanbestedingen uit met een waarde groter dan €50.000. In 2002, 2003 en 2004 betreft het respectievelijk 3.152, 2.861 en 3.422 aanbestedingen.

<sup>22</sup> Uit het onderzoek "Nalevingsmeting Aanbesteden 2002" van het Ministerie van Economische Zaken, opgesteld door Significant, blijkt dat het nalevingspercentage van de Europese richtlijnen voor departementen 59% is en voor de totale overheid 12%. Het toenemen van de naleving heeft een effect op de omvang van de lasten bij aanbesteden voor zowel bedrijven als AD's.

4. In het project is onderscheid gemaakt in het aanbesteden van diensten, werken en leveringen. De totale lasten als gevolg van aanbesteden zijn hierover als volgt verdeeld:
  - 49 %, ofwel €32,8 miljoen, veroorzaakt door het aanbesteden van diensten.
  - 45 %, ofwel €30,1 miljoen, door het aanbesteden van werken.
  - 6 %, ofwel €4,0 miljoen, door het aanbesteden van leveringen.
 Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het verschil in (1) het totaal aantal uitgevoerde aanbestedingen, (2) de verdeling over de onderhandse, de openbare en de niet-openbare procedure en (3) het aantal bedrijven dat per fase deelneemt aan een procedure.
5. Om inzicht te krijgen in de lasten van verschillende vormen van aanbesteden is in het project uitgegaan van 11 typen aanbestedingen. Van de totale lasten wordt circa 88%, ofwel €54,8 miljoen, veroorzaakt door de volgende typen aanbestedingen:
  - Diensten onderhandse procedure (type D1).
  - Diensten openbaar (type D2).
  - Diensten niet-openbare procedure (type D3).
  - Werken onderhandse procedure (type W1).
  - Werken openbare procedure voor onder de EU-drempelwaarde (type W2).
6. Er is geen substantieel verschil in de lasten bij het aanbesteden van diensten, leveringen en werken, als deze worden uitgevoerd met dezelfde procedure. Dit geldt voor de toepassing van alle procedures. Bijvoorbeeld: het aanbesteden van diensten met een onderhandse procedure heeft nagenoeg dezelfde lasten als het aanbesteden van werken of leveringen met een onderhandse procedure.
7. Voor een aanbestedingsprocedure waarbij uitgegaan wordt dat 20 bedrijven informatie aanvragen, 10 bedrijven meedoen aan de selectiefase, 3 bedrijven een offerte indienen en met 1 partij een contract wordt afgesloten, zijn de lasten per procedure voor AD en bedrijven weergegeven in onderstaande figuur.

Lasten	Onderhands	Openbaar	Niet Openbaar
Totale lasten bedrijven	€ 2.500	€ 30.000	€ 40.000
Totale lasten AD	€ 2.500	€ 14.500	€ 17.500
Totaal	€ 5.000	€ 44.500	€ 57.500

**Figuur 16.** Lasten per aanbesteding verdeeld naar AD en bedrijven

8. Indien er vanuit gegaan wordt, dat een bedrijf 20 keer informatie opvraagt, 10 keer meedoet aan de selectiefase en 6 keer een offerte indient voordat het één opdracht gegund krijgt, dan gelden daarvoor de volgende lasten per procedure:
  - Niet-openbare procedure circa €40.000. Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 20%, bij €1.000.000 een investering van 4%.
  - Openbare procedure circa €30.000 (exclusief selectiefase). Bij een opdrachtwaarde van €200.000 is dit een investering van 15%, bij €1.000.000 is dit 3%.
  - Onderhandse procedure circa €2.500 (exclusief selectiefase en 3 keer een offerte indienen). Bij een opdrachtwaarde van €100.000 is dit een investering van 2,5%.
9. De verschillen in de lasten tussen de procedures worden hoofdzakelijk veroorzaakt (1) door het aantal bedrijven dat per fase deelneemt aan een procedure en (2) doordat de openbare en de niet-openbare procedure extra tijdsbesteding kent voor het aankondigen van de aanbestedingen door AD's en het bestuderen van de aankondigingen door bedrijven.

10. De handelingen met de meeste tijdsbesteding per procedure voor de AD's en bedrijven zijn:

Nr.	AD	BD
1	Bestek opstellen	Bestuderen aankondigingen en documenten en besluitvorming voor meedingen
2	Beoordelen selectiedocumenten met ranglijst	Opstellen van de offertes (rekentijd)
3	Formuleren en vaststellen selectiecriteria in selectieleidraad	Verzamelen en aanleveren documenten selectiecriteria
4	Opstellen gunningscriterium	Bezichtiging plaats opdracht en het stellen van vragen
5	Opstellen nota van inlichtingen	Afleveren offerte bij locatie van de opdrachtgever

## 5.2 Kwalitatieve conclusies

11. Uit de interviews is naar voren gekomen dat tussen 2002 en 2004 geen substantiële verschillen zijn opgetreden in de wijze van het uitvoeren van aanbestedingen. De enige verplichting die in 2004 aan de procedure is toegevoegd, betreft het opleggen van een extra vragenformulier aan bedrijven in de sectoren milieu, bouw en ICT inzake de wet BIBOB. Dit blijkt in de praktijk nog weinig te worden toegepast.
12. Voor bepaalde handelingen in een aanbestedingsprocedure kan de tijdsbesteding, en daarmee de lasten, sterk fluctueren. Dit wordt veroorzaakt door extra overleg en afstemming als gevolg van de omvang en complexiteit van de:
- Organisatie van een bedrijf of AD.
  - Opdracht, waardoor meerdere specialisten en/of mensen erbij zijn betrokken.
13. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de tijdsbesteding van AD's bij interdepartementaal aanbesteden (hierbij voeren verschillende departementen samen één aanbesteding uit) substantieel toeneemt dan wanneer de aanbesteding door het departement zelf wordt uitgevoerd. Deze toename is het gevolg van extra overleg en afstemming door:
- Verschil in inhoudelijke wensen en eisen van de opdracht.
  - Niveaueverschil van kennis en kunde van de deelnemers in het projectteam.
  - Hiërarchieverschil van de deelnemers in het projectteam.
  - Cultuurverschillen.
14. Uit de interviews is naar voren gekomen dat hoe meer tijd een AD besteed aan een gedetailleerde opdrachtschrijving, hoe minder tijd de bedrijven nodig hebben voor het opstellen van een offerte. Bovendien levert dit een betere kwaliteit offertes op die bovendien beter vergelijkbaar zijn bij de beoordeling door de AD's. Een gedetailleerde opdrachtschrijving kan daarmee de totale lasten van AD's en bedrijven reduceren.
15. Uit de interviews met deskundigen van de AD's is naar voren gekomen dat binnen de AD's van de Centrale Overheid verschillend wordt omgegaan met procedures. Voorbeelden hiervan zijn dat AD's:
- Verschillende selectiecriteria toepassen.
  - Verschillend gebruik maken van bewijsstukken, sommige doen dit altijd, andere af en toe of juist nooit.
  - Gunningscriteria verschillend toepassen. Sommige AD's passen altijd de "laagste prijs" toe, andere in bepaalde gevallen of juist altijd de "Economisch Meest Voordeelige Aanbieding".
  - Verschillend omgaan met het organiseren van de "dag van aanbesteden", sommige AD's doen dit altijd, andere in bepaalde gevallen of juist nooit.

16. AD's vragen extra informatie aan bedrijven om zichzelf de mogelijkheid te geven er in een later stadium van de opdracht op terug te kunnen komen. Op het moment van aanbesteden is deze informatie echter niet relevant. De AD's handelen uit voorzorg en onzekerheid, mocht de relatie met de opdrachtnemer in de toekomst minder worden dan kan alleen worden teruggegrepen op informatie die bij de aanbesteding is uitgewisseld.
17. Binnen de overheid zijn diverse initiatieven ondernomen om de (1) transparantie, (2) toegankelijkheid en (3) uitvoering van aanbestedingen te verbeteren. Hierbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van ICT. Voorbeelden van dergelijke ICT-toepassingen zijn de aankondigingen en de uitwisseling van aanbestedingsdocumenten<sup>23</sup>.
18. Het blijkt dat de AD's in de toekomst met name gebruik willen gaan maken van raamcontracten en elektronisch berichtenverkeer. Kritische factor bij het laatste is de ontwikkeling van de elektronische handtekening. Wat betreft de andere mogelijkheden<sup>24</sup>, zoals de concurrentiegerichte dialoog, de elektronische veiling en het dynamisch aankoopstelsel, geven de AD's aan dat ze nog niet exact weten in hoeverre ze dit gaan toepassen. Enkele AD's hebben aangegeven dat zij in 2005 een pilot project voor een elektronische veiling gaan uitvoeren. Andere hebben aangegeven die ontwikkelingen af te wachten.
19. Grote irritatie van bedrijven is dat bij elke aanbesteding de opmaak, vorm en inhoud van de aan te leveren documenten sterk verschilt. Voorbeeld hiervan is dat naar verschillende omzetgegevens wordt gevraagd. Dit kan uiteenlopen van totale omzetgegevens voor het hele bedrijf tot gedetailleerde omzetgegevens per bedrijfsonderdeel, product en/of markt.
20. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds het samenvoegen van aanbestedingen in bijvoorbeeld raamcontracten en anderzijds de marktwerking en de toegankelijkheid voor MKB-bedrijven. Bedrijven hebben aangegeven dat, door het toepassen van raamcontracten, vooral grotere bedrijven met een breed aanbod van producten, de opdrachten gegund krijgen.
21. Uit de interviews blijkt dat er geen substantiële verschillen zijn tussen de wijze waarop bedrijven aanbesteden en waarop de overheid dit doet. Een verschil is dat bij het bedrijfsleven de aanbestedingen niet per definitie een openbaar karakter hebben. De aanbestedende bedrijven kunnen daarmee sturen in het aantal inschrijvende bedrijven, de lasten kunnen hierdoor worden beperkt. De meeste bedrijven kiezen echter voor openbare procedures, reden hiervoor is dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de concurrentie tussen inschrijvers.

---

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld het systeem Tendernet, een webapplicatie die opdrachtgevers en aanbesteders ondersteunt bij aanbesteden, dat wordt ontwikkeld op initiatief van ProRail, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA).

<sup>24</sup> De namen voor de procedures zijn de termen zoals deze gehanteerd worden in de Europese richtlijnen voor aanbesteden 2004/17/EG en 2004/18/EG.

## 6 Reductievoorstellen

### 6.1 Randvoorwaarden bij de implementatie van reductievoorstellen

Voor de implementatie van de reductievoorstellen dient rekening te worden gehouden met de volgende randvoorwaarden:

1. *Wijze van implementeren, via regelgeving of anders.* Stel van de reductievoorstellen vast of deze door de AD's en bedrijven kunnen worden geïmplementeerd zonder aanvullende regelgeving.
2. *Prioriteer reductievoorstellen op omvang van de lasten en snelheid van effect.* Maak op basis van de nulmeting inzichtelijk welke typen aanbestedingen de hoogste lasten hebben en welke lasten snel kunnen worden gereduceerd. Op basis van deze prioritering kan een duidelijke strategie worden ontwikkeld om de lasten snel en efficiënt te reduceren.
3. *Ga uit van de totale lasten van zowel bedrijven als AD's.* Voorkom dat lasten verschuiven van AD naar bedrijven of andersom. Op het totaal levert dit dan namelijk geen reductie op.
4. *Functioneel of disfunctioneel verplichtingen.* Stel van alle selectie- en gunningscriteria vast of deze inhoudelijk gezien functioneel of disfunctioneel zijn. In aanvulling hierop kan een categorisering van opdrachten plaatsvinden, zodat in termen van proportionaliteit de relatie gelegd kan worden met de omvang van de opdracht. Per categorie opdrachten kan bepaald worden welke criteria functioneel en proportioneel zijn.
5. *Draagvlak voor reductie van de lasten.* De overheid moet op ambtelijk en bestuurlijk niveau enerzijds erkennen, dat lasten bij aanbesteden een onderwerp is om de eigen organisatie te verbeteren. Anderzijds moet zij erkennen dat efficiëntere aanbestedingsprocedures en afgewogen selecties van bedrijven kunnen samengaan.
6. *Handhaaf de doelen van de aanbestedingsprocedures.* De handelingen in aanbestedingsprocedures zijn veelal noodzakelijk voor het bereiken van bepaalde doelen, zoals marktwerking en transparantie. Reductie van lasten door het schrappen van handelingen kan tot gevolg hebben dat bepaalde doelen niet meer worden bereikt. De aandacht zal vanuit dat oogpunt moeten uitgaan naar een combinatie van effectieve en efficiënte uitvoering van aanbestedingen.

Opgemerkt moet worden dat indien de aanbestedingsprocedures worden vereenvoudigd, er mogelijk meer bedrijven zullen meedingen in de aanbestedingen, bijvoorbeeld als gevolg van verbeterde transparantie. Dit kan tot gevolg hebben dat de lasten per saldo stijgen.

## 6.2 Reductievoorstellen lasten aanbesteden

In het project zijn voorstellen voor het reduceren van de lasten bij aanbesteden geïnventariseerd. De voorstellen komen voort uit (1) de gesprekken met professionals van de bedrijven en AD's en (2) de conclusies van de onderzoeksvraag. Op basis daarvan zijn de reductievoorstellen ingedeeld op het niveau van:

1. *Handelingen*. Dit betreft het reduceren van de lasten door het aanpassen van de afzonderlijke handelingen in de fasen van een aanbesteding (P) die AD's en bedrijven moeten uitvoeren in een procedure.
2. *Middelen en methodes*. Dit betreft het reduceren van de lasten door het toepassen van bepaalde (nieuwe) middelen en methodes voor ondersteuning en uitvoering van de aanbestedingsprocedures.
3. *Organisatie*. Dit betreft het reduceren van de lasten door aanpassing van de organisatie van AD's en bedrijven.
4. *Europese richtlijn*. Dit betreft het reduceren van de lasten door directe aanpassing van de Europese richtlijn aanbesteden.

De reductievoorstellen zijn niet getoetst op haalbaarheid en wenselijkheid. Ook heeft de begeleidingscommissie geen oordeel over de voorstellen gegeven. Het kan mede daardoor voorkomen dat bepaalde reductievoorstellen tegenstrijdig zijn in de toepassing of in het effect. Per voorstel is wel aangegeven of het een reducerend effect heeft op de lasten van AD's en bedrijven (ja betekent een reductie van de lasten, nee een (beperkte) toename van de lasten). Onderstaand zijn de geïnventariseerde reductievoorstellen weergegeven:

Reductievoorstellen op het niveau van handelingen (P)		Effect op AD's	Effect op bedrijven
1	<b>Standaardisatie gegevensvraag.</b> Standaardisatie zorgt ervoor dat bedrijven bij elke aanbesteding dezelfde informatie kunnen aanleveren. De AD's hebben als voordeel dat de te controleren informatie bij elke aanbesteding hetzelfde is. Standaardisatie kan op 3 niveaus worden toegepast: - De opmaak en wijze van aanleveren van de informatie. - De inhoud van de informatie. - Tussen zoveel mogelijk AD's.	Ja	Ja
2	<b>Proportionele informatie-eisen.</b> Bij relatief kleine opdrachten weinig informatie vragen aan bedrijven, bij relatief grote opdrachten meer informatie vragen aan bedrijven. Voorkomen wordt dat bij kleine opdrachten buitensporig veel tijd wordt besteed aan het voldoen aan de informatie-eisen.	Ja	Ja
3	<b>Vraag alleen relevante informatie.</b> Sommige informatie is niet van belang voor de uitvoering van de opdracht. Ter illustratie, indien een bedrijf één referentieopdracht heeft aangeleverd, is feitelijk aangetoond dat het bedrijf de opdracht kan uitvoeren. AD's moeten motiveren waarom de informatie wordt gevraagd, met speciale aandacht voor financiële criteria zoals liquiditeit- en solvabiliteitseisen.	Ja	Ja
4	<b>Stuur gebruikte gegevens terug naar de bedrijven.</b> Bedrijven kunnen de gegevens hergebruiken bij andere aanbestedingen en hoeven de informatie niet opnieuw bij de instanties te verzamelen of te reproduceren.	Nvt.	Ja
5	<b>Vraag informatie die standaard voor handen is bij bedrijven.</b> De informatievraag dient zo opgesteld te worden dat wordt gevraagd naar informatie die direct bij bedrijven beschikbaar is (bijvoorbeeld jaarrekeningen). Voorkom het vragen naar specifieke niet geregistreerde informatie.	Nvt.	Ja
6	<b>Abonnementssystemen bedrijven voor periodieke levering van verklaringen.</b> Bedrijven kunnen bij bepaalde instanties een abonnement afsluiten op het periodiek leveren van bepaalde verklaringen (bijvoorbeeld inschrijvingen KvK). Hierdoor hoeven de bedrijven niet bij elke aanbesteding ad-hoc de informatie te verzamelen.	Nvt.	Ja
7	<b>Schrappen van bepaalde handelingen.</b> Schrappen zou kunnen van bijvoorbeeld: - De dag van inlichtingen, hier hoven bedrijven niet bij aanwezig te zijn. - De dag opening offerte, hier hoven bedrijven niet bij aanwezig te zijn.	Ja	Ja
8	<b>Gedetailleerde opdrachtomschrijving.</b> De opdrachtomschrijving wordt eenduidiger en meer afgewogen. De bedrijven hoeven geen "varianten" meer te verwerken in de offerte omdat de opdracht niet specifiek genoeg is beschreven.	Nee	Ja
9	<b>Betrek bedrijven in een vroeg stadium bij de opdrachtformulering.</b> De opdrachtomschrijving wordt hierdoor eenduidiger en meer afgewogen. De bedrijven hoeven geen "varianten" meer te verwerken in de offerte waardoor de tijdsbesteding hiervoor afneemt.	Nee	Ja



Reductievoorstellen op het niveau van (nieuwe) middelen en methodes		Effect op AD's	Effect op bedrijven
10	<b>Centraal verzamelen van bedrijfsgegevens.</b> Op een nadre te bepalen centraal punt kunnen bedrijven periodiek informatie aanleveren, waarna dit op verschillende wijze gebruikt kan worden bij aanbestedingen. Deze methode heeft een nadrukkelijke relatie met standaardisatie. Het centraal verzamelen van informatie kan op verschillende manieren met verschillende doeleinden: - Het periodiek aanleveren van de informatie door bedrijven bij een AD. De AD registreert de informatie en vraagt niet bij elke aanbesteding opnieuw naar de informatie. - Het periodiek aanleveren van de informatie door de bedrijven op een centraal punt, bijvoorbeeld bij een organisatie zoals de Kamer van Koophandel. De informatie kan in een database worden opgeslagen. De AD's kunnen bij aanbestedingen de informatie opvragen uit de database. - Het periodiek aanleveren van de informatie door bedrijven op een centraal punt met een keurmerk. Als de informatie wordt goedgekeurd ontvangt het bedrijf een "keurmerk". Bij concrete aanbestedingen hoeft alleen dit keurmerk overhandigd te worden.	Ja	Ja
11	<b>Erkennings-/kwalificatiesysteem.</b> Op basis van periodiek aangeleverde informatie op een centraal punt worden bedrijven erkend voor bepaalde categorieën overheidsopdrachten. Voor deze opdrachten hoeven bedrijven geen informatie aan te leveren bij concrete aanbestedingen, zij moeten slechts aangeven dat zij erkend zijn voor die categorie opdrachten.	Ja	Ja
12	<b>Eigen verklaring.</b> Door middel van een 'Eigen Verklaring' geven de inschrijvende bedrijven aan (1) te beschikken over de gevraagde informatie en (2) te voldoen aan de gestelde juridische eisen in de aanbesteding. Door het ondertekenen en versturen van de verklaring hoeven de inschrijvende bedrijven niet daadwerkelijk alle informatie te overleggen aan de AD. Alleen bedrijven aan wie de AD voornemens is de opdracht te gunnen kunnen gevraagd worden bewijsmateriaal aan te leveren.	Ja	Ja
13	<b>Elektronisch veilen.</b> Bij het uitvoeren van elektronisch veilen moeten de AD's de opdrachtbeschrijving heel eenduidig opstellen, de tijdsbesteding hiervoor zal toenemen. Reducties worden gerealiseerd doordat de bedrijven geen offertes hoeven op te stellen en de AD's deze niet hoeven te controleren.	Ja/nee	Ja
14	<b>Elektronische communicatiemiddelen.</b> Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen bevordert zowel de communicatie als de doorlooptijd van bepaalde handelingen. Daarnaast reduceert het de lasten door de vermindering van de tijdsbesteding voor printen, samenvoegen en versturen van stukken.	Ja	Ja
15	<b>Pas de openbare procedure toe bij gunningscriterium laagste prijs, pas de niet-openbare procedure toe bij de Economisch Meest Voordelige Aanbieding (EMVA).</b> Ga uit van het aanbesteden op basis van laagste prijs met een openbare procedure. Het gunnen kost de AD hierbij relatief weinig tijd doordat alleen de prijzen vergeleken moeten worden. Indien de laagste prijs niet volstaat wordt de EMVA toegepast. Hierbij kost het gunnen meer tijd omdat naast de prijs ook kwalitatieve criteria worden beoordeeld. Door hier een niet-openbare procedure toe te passen wordt het aantal te controleren offertes beperkt.	Ja	Ja

Reductievoorstellen op het niveau van de organisatie		Effect op AD's	Effect op bedrijven
16	<b>Kleine aanbestedingen samenvoegen.</b> Het aantal aanbestedingsprocedures kan worden gereduceerd door aanbestedingen van kleinere opdrachten samen te voegen. Voorbeeld hiervan is de toepassing van het raamcontract.	Ja	Ja
17	<b>Handleiding aanbesteden.</b> Met een nader op te stellen handleiding kan de aanbestedingsprocedure worden gekozen. Verder bevat de handleiding voor de uitvoer van de procedure verwijzingen naar zaken als relevante regelgeving, modeldocumenten en relevante selectie- en gunningscriteria. Deze handleiding bevordert standaardisatie, kennisdeling en proportioneel gebruik van informatie-eisen.	Ja	Ja
18	<b>Centraliseren aanbestedingen bij AD's en bedrijven.</b> Centralisatie van de uitvoer van aanbestedingen zorgt voor kennisbundeling. Hierdoor wordt maximaal gebruik gemaakt van voorgaande ervaringen, bijvoorbeeld bij het stellen van de selectie-eisen of het gebruiken van modeldocumenten. Bijvoorbeeld het toepassen van (interdepartementale) productgroepen bij de AD's.	Ja	Ja
19	<b>Aandacht voor sturing op het bedrijfsproces.</b> Door aanbestedingen als een bedrijfsproces te bekijken komen potentiële verbeteringen aan het licht. Bijvoorbeeld standaardisatie, eenduidigheid, controle, klant-/leveranciersevaluatie, personeel en systemen.	Ja	Ja

Reductievoorstellen op het niveau van de Europese richtlijn		Effect op AD's	Effect op bedrijven
20	<b>Verhoog de drempelwaarde voor Europese procedures.</b> Hiermee wordt bereikt dat voor een deel van de opdrachten de verplichte Europese procedures vervallen en vervangen kunnen worden door kleinere en goedkopere procedures.	Ja	Ja
21	<b>Voorom dat bedrijven onnodig informatie aanvragen en evt. een offerte uitbrengen.</b> Voorkom enerzijds dat bedrijven onnodig informatie aanvragen of een offerte uitbrengen als zij toch weinig kans maken en prikkel anderzijds de overheid dat zij niet offertes opvraagt bij extreem veel bedrijven. Hierbij kan men denken aan een rekenvergoeding per offerte, aan meer informatie over wijze van selectie in de praktijk, of aan een systeem, waarbij bedrijven weten wat de gemiddelde offerteprijs is tot dan toe en waarbij datum van binnenkomst van offerte meespeelt bij gunning.	Ja	Ja

### 6.3 Prioritering reductievoorstellen

Om een eerste inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de reductievoorstellen is een workshop georganiseerd met deskundigen van bedrijven en AD's. De doelstelling van de workshop is het verkrijgen van een eerste inzicht in de aangrijpingspunten voor reductie door het prioriteren en op hoofdlijnen beoordelen van de reductievoorstellen. Uitgangspunt hierbij is dat prioriteren noodzakelijk is vanuit de achtergrond dat:

- Aandacht voor reductie zich bij voorkeur kan richten op een beperkt aantal voorstellen.
- Beperkte middelen moeten worden ingezet op meest veelbelovende reductievoorstellen.
- Het proces van prioriteren betrokkenen stimuleert om expliciet te maken welke aspecten (1) belangrijk zijn voor de AD's en bedrijven en (2) maatgevend zijn voor het succes van verbeteren.

De doelstelling van de workshop is (1) het informeren over de geïdentificeerde reductievoorstellen, met gelegenheid tot verheldering en verduidelijking en (2) het prioriteren van de reductievoorstellen met de Nut-Weerstand-Matrix.

#### Kader 6. Workshop prioritering reductievoorstellen met de Nut-Weerstand-matrix

De Nut-Weerstand-matrix geeft inzicht in de relatie tussen het nut van een voorstel en de weerstand die er is om het voorstel te realiseren. Nut is hierbij gedefinieerd als de bijdrage in de reductie van de lasten. De reductievoorstellen zijn langs de verticale as van "Nut" uitgezet. Hierbij zijn alle reductievoorstellen opgehangen aan de muur. Iedere deelnemer heeft 10 stickers gekregen en heeft deze geplakt bij de reductievoorstellen waarvan hij/zij vindt dat die het meeste nut hebben. Een persoon kan per voorstel maximaal 3 stickers plakken. Vervolgens is geordend naar het aantal stickers per reductievoorstel. In de beslismatrix is de top-10 van reductievoorstellen met de meeste stickers uitgezet op de verticale as.

Weerstand kan, zoals is vastgesteld in de workshop, optreden op het gebied van ondermeer cultuur, kennis, wet- en regelgeving en politiek. Met de deelnemers is voor de top-10 van reductievoorstellen de relatieve mate van weerstand vastgesteld, wat vervolgens uitgezet is op de horizontale as van de beslismatrix.

Per reductievoorstel is het nut en de weerstand bepaald. Hierbij gaat het om de relatieve beoordeling, het betreft een beoordeling ten opzicht van de andere reductievoorstellen. De beslismatrix, waarin Nut en weerstand zijn uitgezet is weergegeven in onderstaande figuur.

		Weerstand		
		Klein	Midden	Groot
Nut	Groot	1	2	3
	Midden	4	5	6
	Klein	7	8	9

Deze matrix resulteert in de volgende informatie over de implementatie van de reductievoorstellen:

- Segment 1: nut groot, weerstand klein. Deze voorstellen kunnen in principe direct worden geïmplementeerd.
- Segment 2: nut groot, weerstand groot. Hierbij moet een afweging worden gemaakt.
- Segment 3 en 4: nut klein tot midden, weerstand klein tot midden. Hierbij moet een afweging worden gemaakt.
- Segment 5: nut klein, weerstand groot. Deze voorstellen kunnen buiten beschouwing worden gelaten omdat ze meer weerstand oproepen dan nut opleveren.

### Indiceren Nut per reductievoorstel

In de workshop is in eerste instantie vastgesteld dat het Nut gedefinieerd wordt als de bijdrage in het reduceren van de lasten. Op basis daarvan hebben de deelnemers hun voorkeuren aangegeven. Vervolgens is het Nut van de reductievoorstellen in een rangorde geplaatst. Het resultaat hiervan is weergegeven in onderstaande figuur. De top 10 uit de lijst met reductievoorstellen is vervolgens geselecteerd en gebruikt voor het in kaart brengen van de weerstand.

Rang	Reductievoorstel [nummer voorstel]	Score
1	Erkennings-/kwalificatiesysteem [11]	17
2	Standaardisatie gegevensvraag [1]	16
3	Centraal verzamelen van bedrijfsgegevens [10]	10
4	Eigen verklaring [12]	10
5	Elektronische communicatiemiddelen [14]	9
6	Proportionele informatie-eisen [2]	7
7	Vraag informatie die standaard voor handen is bij bedrijven [5]	7
8	Betrek bedrijven in een vroeg stadium bij de opdrachtformulering [9]	6
9	Kleine aanbestedingen samenvoegen [16]	5
10	Centraliseren aanbestedingen bij AD's en bedrijven [18]	5
11	Schrappen van bepaalde handelingen [7]	4
12	Vraag alleen relevante informatie [3]	3
13	Openbare procedure bij laagste prijs, niet-openbare bij EMVA [15]	3
14	Aandacht voor sturing op het bedrijfsproces [19]	3
15	Elektronisch veilen [13]	2
16	Stuur gebruikte gegevens terug naar de bedrijven [4]	0
17	Abonnementssystemen bedrijven voor periodieke levering van verklaringen [6]	0
18	Gedetailleerde opdrachtomschrijving [8]	0
19	Handleiding aanbesteden [17]	0
20	Verhoog de drempelwaarde voor Europese procedures [20]	0
21	Voorkom dat bedrijven onnodig informatie aanvragen en evt. een offerte uitbrengen [21]	0

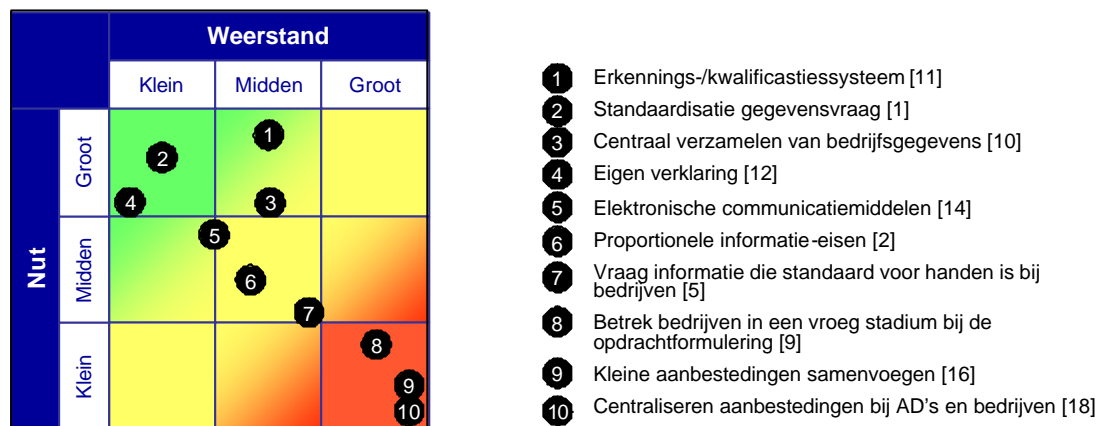
**Figuur 17.** Ranglijst nut per reductievoorstel op basis van de workshop

### Opstellen Nut-Weerstand-Matrix

Voor de top 10 van reductievoorstellen met het hoogste nut is met de workshopdeelnemers de relatieve weerstand bepaald. Daarbij is in eerste instantie vastgesteld dat weerstand bezien wordt vanuit de context van de:

- Cultuur van een organisatie.
- Benodigde kennis.
- Wet- en regelgeving.
- Politieke context.

Op basis bovenstaande uitgangspunten is per reductievoorstel de relatieve weerstand in kaart gebracht. De relatie tussen de weerstand en het nut is inzichtelijk gemaakt in de Nut-Weerstand-Matrix.



**Figuur 18.** De top-10 reductievoorstellen weergegeven in de Nut-Weerstand-Matrix

De Nut-Weerstand-Matrix die is opgesteld in de workshop geeft op basis van de gezamenlijke expertise van deskundigen van bedrijven en AD's een eerste inzicht in de haalbaarheid. Belangrijk is dat de beoordeling relatief is en niet absoluut, het is een onderlinge vergelijking van de reductievoorstellen. De matrix is alleen ingevuld voor de top-10 voorstellen met het hoogste nut. De overige reductievoorstellen leveren ook een bijdrage aan het reduceren van de lasten. Deze dienen daarom te worden meegenomen bij het uiteindelijk bepalen van de mogelijkheden om de lasten te reduceren.

## **Bijlage bij:**

### **Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid**

#### **Bijlage**

- I Begeleidingscommissie en projectuitvoering**
- II Standaard Kostenmodel Aanbesteden**
- II Beschrijving regelgeving**
- III Typen aanbestedingen**
- IV Overzicht EU-drempelwaarden**
- V Beschrijving reductievoorstellen**
- VI Vergelijking projectresultaten met de “Actal-toets”**

## I Begeleidingscommissie en projectuitvoering

Naam	Organisatie(s)	Telefoon	Email
<b>Leden</b>			
De heer Van Vliet (voorzitter)	Ministerie van Justitie	070-3709024	a.a.van.vliet@minjus.nl
De heer Vd. Broek	Ministerie van VenW	070-3519421	jos.vanden.broek@minvenw.nl
De heer Blok	Ministerie van VROM, Rgd	070-3391818	hans.blok@minvrom.nl
Mevrouw Mallens	VNO-NCW	070-3490352	mallens@vno-ncw.nl
De heer Doggen	MKB Nederland (ACA B&U)	030-6961581	a.doggen@acabenu.nl
De heer Schoneveld	IPAL	070-342114	d.j.schoneveld@minfin.nl
De heer Sevat	Actal	070-3108664	p.h.sevat@actal.nl
De heer Van Esch (opdrachtgever)	Ministerie van EZ	070-3796625	z.m.esch@minez.nl
<b>Agendaleden</b>			
De heer Ravesloot	MKB	015-2191256	ravesloot@mkb.nl
De heer Leijenaar	PIA en IOEA	070-3490621	info@pia.overheidsinkopers.nl
De heer Doombos	VROM, Rgd	070 3392106	sientjo.doornbos@minvrom.nl
Mevrouw Reinders	IPAL	070-3427559	a.reinders@minfin.nl
<b>Projectuitvoering</b>			
De heer Bex	SIRA Consulting	030-7503741	peter.bex@siraconsulting.nl
De heer Van Wijhe	SIRA Consulting	030-7503741	gerard.vanwijhe@siraconsulting.nl
De heer Van Vliet	SIRA Consulting	030-7503741	arjen.vanvliet@siraconsulting.nl

## **II      Standaard Kostenmodel Aanbesteden**

Deze bijlage bevat de berekening van de lasten met het Standaard Kostenmodel Aanbesteden. Op het voorblad is een toelichting over de opbouw en structuur van het Standaard Kostenmodel opgenomen. Vervolgens is per type aanbesteding de berekening van de lasten opgenomen.

## II Beschrijving regelgeving

### Europese richtlijnen aanbesteden

#### *Huidige Europese richtlijnen inzake aanbesteden*

Momenteel zijn via de nationale implementatiebesluiten drie Europese richtlijnen voor het aanbesteden van overheidsopdrachten door de Centrale Overheid van kracht. Deze richtlijnen schrijven voor welke procedures AD's moeten volgen bij opdrachten tot het leveren van diensten, producten en het uitvoeren van werken. Belangrijke doelstellingen van deze richtlijnen zijn het bewerkstelligen van eerlijke concurrentie voor bedrijven en stimulering van de interne Europese markt. Voor AD's van de centrale overheid gelden momenteel de volgende Europese richtlijnen:

- Richtlijn 1992/50/EEG inzake het leveren van diensten.
- Richtlijn 1993/36/EEG inzake het leveren van producten.
- Richtlijn 1993/37/EG inzake het uitvoeren van werken.

De AD's dienen te voldoen aan deze regelgeving indien de waarde van de opdracht boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt. Deze waarden zijn opgenomen in de richtlijnen en worden periodiek aangepast en gepubliceerd. In bijlage IV is een overzicht van deze drempelwaarden aangegeven.

De richtlijnen schrijven procedures voor die AD's kunnen gebruiken bij het aanbesteden van opdrachten. Het betreft in hoofdlijnen de volgende procedures:

- *De openbare aanbestedingsprocedure.* In deze procedures worden de opdrachten zodanig aanbesteed dat alle belangstellende ondernemers mogen inschrijven.
- *De niet-openbare aanbestedingsprocedure.* Dit betreft de procedure waaraan alle bedrijven mogen verzoeken deel te nemen, maar waarbij alleen de door de aanbestedende dienst aangezochte ondernemers mogen inschrijven.
- *De procedure van gunning via onderhandelingen.* Dit is de procedure waarbij de AD met door hem gekozen bedrijven overleg pleegt en door onderhandelingen met een of meer van hen de contractuele voorwaarden vaststelt.

Daarnaast beschrijven de richtlijnen per procedure diverse bepalingen. Voorbeeld hiervan zijn criteria voor de selectie van bedrijven en criteria voor de gunning van de opdrachten.

Uit de ACTAL-toets<sup>25</sup> is gebleken dat voor nagenoeg alle bepalingen in de richtlijnen geldt dat het "kan"-verplichtingen zijn. Enige uitzondering zijn de verplichte aankondigingen van de opdracht en van de gunning door de AD's. Met "kan"-verplichting wordt bedoeld dat de richtlijnen de mogelijkheid geeft aan AD's om bij aanbestedingsprocedures te vragen naar bepaalde informatie. De AD's zijn hiertoe niet verplicht en kunnen zelf bepalen welke informatie noodzakelijk is om de opdracht te kunnen aanbesteden. Dit heeft tot gevolg dat de richtlijnen zelf geen informatieverplichtingen opleggen aan bedrijven die deelnemen aan een aanbesteding. De lasten voor bedrijven worden bepaald door de mate waarin de AD's informatieverplichtingen oplegt. Alle informatieverplichtingen die AD's opleggen aan bedrijven en de daaruit voortvloeiende handelingen zijn opgenomen in het SKM Aanbesteden. Door

---

<sup>25</sup> Het betreft hier het onderzoek 'Effectmeting administratieve lasten Implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG d.d. 30 september 2004 inzake aanbestedingen' uitgevoerd door SIRA Consulting in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, ten behoeve van advies van Actal.



middel van interviews met de AD's en bedrijven is vervolgens geïnventariseerd welke informatieverplichtingen worden gebruikt in de uitgevoerde aanbestedingen en in hoeverre deze worden gebruikt.

### *Nieuwe Europese richtlijnen*

De huidige Europese richtlijnen zijn vervangen door de nieuwe richtlijn 2004/18/EG inzake overheidsaanbestedingen. Deze richtlijn zal naar verwachting in 2005 met een nationaal besluit 1-op-1 worden geïmplementeerd. In de ACTAL-toets zijn de verschillen tussen de oude richtlijnen en de nieuwe richtlijn in kaart gebracht. Dit is gedaan met behulp van wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers van het ministerie van EZ. Daaruit is naar voren gekomen dat de richtlijn 2004/18/EG de huidige procedures uit de oude richtlijnen overneemt. Dit betekent dat ook in de nieuwe richtlijnen de zogenaamde “kan”-verplichtingen worden gehandhaafd, de AD's bepalen zelf welke informatie zij aan de bedrijven vragen.

De nieuwe richtlijn geeft de AD's wel een aantal nieuwe middelen die gebruikt kunnen worden bij aanbestedingsprocedures:

1. *Raamovereenkomst*. Dit is een middel waarbij in de contracteringsfase een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer bedrijven wordt gesloten. Gedurende een bepaalde periode worden de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vastgelegd.
2. *Concurrentiegerichte dialoog*. Dit is een middel waarbij de AD in de offertefase een dialoog voert met de tot de procedure toegelaten gegadigden. Het doel hiervan is een of meer oplossingen te zoeken die aan de behoefte van de AD beantwoorden en op grond waarvan de geselecteerde gegadigden zullen worden uitgenodigd om in te schrijven.
3. *Dynamisch aankoopstelsel*. Dit is een middel in de offertefase waarin, middels een elektronisch proces, aankopen voor courant gebruik worden gedaan. Deze aankopen hebben algemeen op de markt beschikbare kenmerken die overeenkomen met de behoefte van de AD. Het proces is beperkt in de tijd en staat gedurende de hele looptijd (max. 4 jaar) open voor elke ondernemer die voldoet aan de selectiecriteria en die overeenkomstig de eisen van het bestek een indicatieve inschrijving heeft ingediend.
4. *Elektronische veiling*. Dit is een, in de gunningsfase, herhalend proces langs elektronische weg voor de presentatie van nieuwe, verlaagde prijzen, en/of van nieuwe waarden voor bepaalde elementen van inschrijvingen. Het vindt plaats na de eerste volledige beoordeling van de inschrijvingen in de aanmeldings-/ erkennings- en selectiefase en maakt de klassering op basis van elektronische verwerking mogelijk.

Naast de introductie van de middelen, geeft de richtlijn de AD's de mogelijkheid om gebruik te maken van elektronisch berichtenverkeer tijdens de uitvoering van de aanbestedingsprocedures. Deze mogelijkheid kan een positief effect hebben op de lasten van bedrijven en AD's. Niet doordat een bepaalde informatieverplichting niet meer van toepassing is maar doordat de tijd die wordt besteed aan de handelingen inzake het indienen van de inschrijving (het printen, kopiëren en versturen van de inschrijving) wordt verminderd.

De nieuwe richtlijn zal door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (besluit) worden geïmplementeerd. Op het moment van opstellen van deze rapportage bestaat onduidelijk of in het besluit inzake richtlijn 2004/18/EG een aanvullende bepaling zal worden opgenomen. Deze bepaling betreft een aanscherping van de door de AD te hanteren termijn tussen gunnen en contracteren<sup>26</sup>. Dit besluit zal naar verwachting alleen effect hebben op de doorlooptijd van aanbestedingsprocedures en niet op de omvang van de lasten.

## **Overige regelgeving inzake aanbesteden**

### *Aanbestedingsreglement Werken 2004*

Het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004) beschrijft de procedures waarmee AD's het aanbesteden van werken moeten uitvoeren. Het ARW 2004 is geldig voor:

- Europese aanbestedingen, met een waarde boven de EU-drempelwaarde.
- Nationale aanbestedingen, met een waarde lager dan de EU-drempelwaarde.

De procedures voor onder en boven de Europese drempel zijn zoveel mogelijk geharmoniseerd. De resterende verschillen betreft hoofdzakelijk het Europees publiceren van opdrachten bij Europese aanbestedingen. Daarnaast is het voor nationale aanbestedingen mogelijk om aan te besteden met de onderhandse procedure.

Alle procedures zijn volledig uitgeschreven waardoor het voor zowel de inkopers als de aanbidders eenvoudiger is deze toe te passen. Andere verbeteringen zijn het gebruik maken van elektronische aankondigingen en het toestaan van Eigen Verklaringen.

Samengevat bevat het ARW 2004 alle procedures die AD's kunnen toepassen bij het aanbesteden van werken. De vier bouwdepartementen, de Ministeries van Defensie, VROM, VenW en LNV, zijn verplicht dit reglement te gebruiken voor het aanbesteden van werken. Andere departementen en overheden kunnen vrijwillig kiezen voor de toepassing ervan. Dit reglement mag zowel worden gebruikt voor werken als voor opdrachten op het gebied van leveringen en diensten.

### *Regeling Contractbeheer 1996*

De Regeling contractbeheer 1996<sup>27</sup> bevat de eisen die de minister van Financiën stelt aan het contractbeheer bij het Rijk. Met de regeling is expliciet vastgelegd dat formeel de ministers verantwoordelijk zijn voor een rechtmatig en doelmatig contractbeheer van de departementen. Het contractbeheer omvat in elk geval het bijhouden van:

- Een contractdossier van elke overeenkomst met een waarde hoger dan de waarde die is vastgelegd in de Comptabiliteitswet, welke wordt toegelicht in de volgende paragraaf.
- Een contractenregister van alle overeenkomsten waarvan een contractdossier moet worden opgesteld.

---

<sup>26</sup> Dit is gebaseerd op het Alcatel arrest dat aangeeft dat de lidstaten er voor moeten zorgen dat, voorafgaand aan het besluit van de AD met welke inschrijver hij de overeenkomst wil sluiten, in elk geval een beroep kan worden ingesteld waarin de nietigverklaring<sup>2</sup> van dit besluit gevorderd kan worden.

<sup>27</sup> Regeling Contractbeheer 1996 conform besluit van de minister van Financiën d.d. 20 december 1995.

In de regeling is verder vastgesteld dat de minister een persoon aanwijst die binnen het departement is belast met de coördinatie van het contractbeheer. Dit wordt gedaan met de Volmachtregeling aan directeuren, welke in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

De regeling contractbeheer 1996 beoogt bevordering van:

- *Doelmatig contractbeheer.* Ieder jaar verwerft de rijksoverheid vele soorten roerende zaken (leveringen), onroerende zaken (werken) en diensten. Het kan daarbij zowel koop-, huur-, huurkoop- als leasecontracten betreffen. Het is van belang dat de gelden die hiermee zijn gemoeid, zo doelmatig mogelijk worden besteed.
- *Rechtmatigheidsaspecten.* De rijksoverheid dient als contractpartij rekening te houden met een aantal (overheidsspecifieke) wetten en regelingen.

In de regeling is voorts beschreven dat aan het voeren van contractbeheer, twee aspecten kunnen worden onderscheiden:

- *Het administreren van de beheershandelingen.* Het administreren is van belang om (management)informatie te kunnen genereren ten einde nieuwe rechtmatige en doelmatige beheershandelingen te kunnen verrichten en is tevens van belang uit controle-oogpunt.
- *Het verrichten van de daadwerkelijke beheershandelingen.* De voorschriften in het besluit hebben vooral betrekking op de administratieve organisatie van de interne beheershandelingen. Bij interne beheershandelingen wordt onder meer gedacht aan het specificeren van de te verwerven zaak of dienst, de pre-kwalificatie van de leverancier of de aannemer, het opstellen van de offerte-aanvraag, de offertebehandeling en de aanbestedingsprocedure. Deze beheershandelingen vormen reeds onderwerp van de Europese richtlijnen inzake de aanbesteding van leveringen, werken en diensten.

### *Comptabiliteitswet*

De Comptabiliteitswet 2001 stelt vast bij welke waarde van contracten de ministers conform de Regeling Contractbeheer 1996 een contractdossier moeten bijhouden. Uit interviews is gebleken dat deze wet tevens de functiescheiding regelt tussen de behoeftestelling, het (in)kopen en het betalen. Binnen departementen zijn deze taken daarom verdeeld over diverse afdelingen, te weten (1) de beleidsdirectie voor de behoeftestelling, (2) de inkoopafdeling voor het (in)kopen en de (3) financiële afdeling voor het betalen. Bij het inkoopproces zijn deze drie afdelingen nauw betrokken. Voor afstemming en coördinatie is overleg tussen deze drie onderdelen noodzakelijk, overleggen hiervoor resulteren in een toename van de tijdsbesteding.

### *Volmachtregeling aan Directeuren*

In de Regeling Contractbeheer 1996 is expliciet vastgelegd dat formeel de ministers verantwoordelijk zijn voor een rechtmatig en doelmatig contractbeheer van de departementen. Met de Volmachtregeling aan Directeuren legt de minister en de departementsleiding het inkoopmandaat, waaronder tekenbevoegdheid, neer bij de inhoudelijke betrokken directeuren en de Coördinerend Directeur Inkoop (CDI).

## *BIBOB*

De toepassing van “Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur” (BIBOB) bij aanbestedingen zijn vastgelegd in “Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren”<sup>28</sup>. Dit betekent dat een AD verplicht is tot het doen van een integriteitsbeoordeling bij aanbestedingen van opdrachten die vallen binnen de in de wet BIBOB aangewezen sectoren. Het betreft overheidsopdrachten binnen de sectoren milieu, informatie- en communicatietechnologie (ICT) en bouw. De AD’s moeten nagaan of de aannemer of de onderaannemer zich bevinden in één van de omstandigheden zoals genoemd in de Europese richtlijnen. Het betreft hier omstandigheden inzake (1) staat van faillissement, (2) aanvraag faillissement of surseance van betaling, (3) rechtelijke beslissing dat dienstverlener is veroordeeld voor delict dat de beroepsmoraliteit in het geding brengt, (4) de verplichtingen inzake de betaling van de sociale-verzekeringsbijdragen, (5) de verplichtingen inzake betaling belastingen en (6) of de dienstverlener zich in ernstige mate schuldig heeft gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van inlichtingen.

De werkwijze als gevolg van BIBOB voor de AD’s bij aanbesteden is als volgt:

1. De AD eist van iedere gegadigde en zijn onderaannemers dat een verplichte vragenlijst conform BIBOB wordt ingevuld en ondertekend. Deze ingevulde lijst moet uiterlijk worden ingeleverd bij het indienen van:
  - De offerte bij een openbare procedure.
  - De aanvraag tot deelneming bij een niet-openbare procedure of procedure met onderhandeling.
2. De AD controleert enkel de juistheid van de op de vragenlijst verstrekte informatie van de vijf gegadigden die naar oordeel van de AD het meest in aanmerking komen voor de opdracht. De controle vindt plaats door de op de vragenlijst vermelde bewijsmiddelen op te vragen en te verifiëren.
3. De AD kan in twee gevallen advies aanvragen bij bureau BIBOB. In eerste instantie indien de AD een aanwijzing heeft dat de gegadigde zich bevindt in één van de hiervoor benoemde omstandigheden. In het tweede geval indien de AD beschikt over onvoldoende informatie, bijvoorbeeld bij uitblijven van bewijsmateriaal.
4. Indien een bedrijf wordt afgewezen door de AD kan het bedrijf zich beroepen op de hoorplicht. Hierbij moet de AD het bedrijf horen over haar motivaties. Na het horen kan de AD eventueel de beslissing bijstellen.

## **Categorie regelgeving**

Om de vraag – hebben de administratieve lasten hun oorsprong óf op Europees en internationaal niveau óf op nationaal niveau – eenduidig te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk om na te gaan hoe de verschillende informatieverplichtingen kunnen worden ingedeeld. Het betreft de volgende drie categorieën:

- *Categorie A.* De informatieverplichtingen en de uitvoering daarvan zijn in Europees of internationaal verband opgelegd. Dit betekent dat zowel is voorgeschreven welke informatie bedrijven moeten aanleveren, als de wijze waarop dit moet gebeuren. Een departement heeft in dit geval beperkte invloed op de AL.

---

<sup>28</sup> Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren zijn door het Ministerie van EZ gepubliceerd in de Staatscourant van 27 februari 2004.

- *Categorie B* De informatieverplichtingen vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving, waarbij de uitvoering echter is overgelaten aan Nederland. De aard en de omvang van de AL worden derhalve mede bepaald door de wijze waarop het betreffende departement de uitvoering van de informatieverplichting heeft opgezet en georganiseerd.
- *Categorie C* De informatieverplichtingen zijn uitsluitend het gevolg van Nederlandse regelgeving. Zowel de informatieverplichting als de wijze waarop hieraan uitvoering moet worden gegeven, is door Nederland voorgeschreven.

De indeling in categorieën A, B en C legt de basis om na te gaan of – c.q. in welke mate – de lasten binnen de Nederlandse invloedssfeer vallen. Categorie A valt in principe buiten de directe Nederlandse invloedssfeer, terwijl categorie C voor 100% binnen de Nederlandse invloedssfeer vallen. Categorie B neemt een positie in tussen deze twee categorieën, waarbij de uitvoering in meer of mindere mate valt binnen de Nederlandse invloedssfeer.

#### *Categorie A*

De Europese richtlijnen voor aanbesteden zijn hoofdzakelijk te beschouwen als doelvoorschriften. Het doel is transparantie van de markt en verhoging van de concurrentie. Daartoe zijn mogelijke informatieverplichtingen aangegeven, de daadwerkelijk toepassing is echter aan de lidstaat of aan de AD's binnen de lidstaat. De exacte invulling van de handelingen die verricht worden bij aanbesteden zijn niet omschreven, vandaar dat aanbesteden niet valt binnen categorie A. Enige uitzondering is de wijze waarop de AD's de opdrachten moeten publiceren bij aanbestedingen met een waarde hoger dan de EU-drempelwaarde. Deze is middels een modelformulier volledig omschreven in de richtlijnen en valt derhalve wel in categorie A.

#### *Categorie B*

De informatieverplichtingen bij aanbestedingen met een waarde hoger dan de EU-drempelwaarde vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving. De uitvoering echter is overgelaten aan de lidstaat, daarmee zijn deze aanbestedingsprocedures te beschouwen als categorie B. De lidstaat en de AD's kunnen zelf bepalen welke informatieverplichtingen zij opleggen aan de bedrijven.

#### *Categorie C*

Alle procedures onder de EU-drempelwaarde worden uitgevoerd als gevolg van nationale besluiten, zoals de ARW 2004, of beleidsregels van AD's. Daarmee vallen deze aanbestedingen onder Categorie A.

Bij aanbestedingen met een waarde boven de EU-drempelwaarde vallen verplichtingen en handelingen die het gevolg zijn van nationale besluiten of beleidsregels van departementen in categorie A. Voorbeeld hiervan zijn de verplichtingen inzake BIBOB en de dossiervorming conform de regeling Contractbeheer 1996.

### III Typen aanbestedingen

#### Achtergrond gebruik typen aanbestedingen

Om de lasten voor aanbesteden te kunnen berekenen, zoals in de onderzoeksmethodiek is vastgesteld, moeten in het SKM Aanbesteden de aanbestedingen herleid worden tot een reeks van handelingen. Op basis van deze reeks van handelingen kan de tijdsbesteding per handeling worden achterhaald. Dit wordt in het onderzoek gedaan voor veel voorkomende typen aanbestedingen. Het gebruik maken van typen aanbestedingen wordt gedaan voor (1) het reduceren van het aantal mogelijke procedures en (2) het generiek kunnen maken van de werkwijze van de AD's. Onderstaand worden beide kort toegelicht.

1. Reductie aantal mogelijke procedures.

Uit onder andere het onderzoek ten behoeve van de Acta-toets is gebleken dat het toepassen van de richtlijnen en regelgeving voor aanbesteden op veel verschillende manieren vorm kan worden gedaan. Dit wordt veroorzaakt doordat:

- Binnen de kaders van de Europese richtlijnen, afhankelijk van de aard en situatie, een aantal verschillende aanbestedingsprocedures kunnen worden gehanteerd.
- De AD's voor een deel zelf kunnen bepalen welke informatie zij bij aanbestedingsprocedures vragen aan bedrijven.

Om het grote aantal mogelijke variaties, als gevolg van de verschillende combinaties van procedures en handelingen, terug te brengen tot een beheersbare hoeveelheid, zal gewerkt worden met representatieve en veel gebruikte typen aanbestedingen. Voorwaarde hierbij is dat de lasten wel voldoende nauwkeurig kunnen worden bepaald.

2. Typen aanbestedingen maken de generieke werkwijze van AD's inzichtelijk.

Uit het onderzoek ten behoeve van de Acta-toets is gebleken dat:

- De werkwijze van AD's binnen een departement zeer verschillend zijn. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat bepaalde AD's gespecialiseerd zijn in bepaalde type aanbestedingen (leveringen, werken en diensten).
- De werkwijze van AD's van verschillende departementen op onderdelen goed vergelijkbaar zijn indien sprake is van vergelijkbare type aanbestedingen of type inkooppakketten.
- De AD's op basis van eigen (negatieve) ervaringen met aanbestedingen in het verleden aanvullende informatie vragen, die niet altijd formeel is vastgelegd maar gericht wordt verzameld. Het type aanbesteding speelt hierbij overigens een beperkte rol.

Op basis van deze bevindingen is geconcludeerd om voor het bepalen van de lasten niet de departementen of AD's als uitgangspunt te nemen maar typen aanbestedingen. Daarmee worden (1) de generieke werkwijze voor aanbestedingen inzichtelijk en (2) de diversiteit van de aanbestedingsprocedures in de huidige situatie zichtbaar gemaakt. Bovendien blijft het mogelijk om – met een gerichte keuze van de AD's en spreiding hiervan over de departementen – uitspraken te doen over de verschillen en overeenkomsten in de lasten tussen de departementen en AD's.

## **Toelichting typen aanbestedingen**

In Europese richtlijnen, nationale regelgeving en beleid worden aanbestedingsprocedures voorgeschreven met procedure- en informatievoorschriften. Op basis van een analyse van deze voorschriften kan gesteld worden dat de informatieverplichtingen en handelingen voor bedrijven en AD's, en daarmee de lasten, afhankelijk zijn van:

1. De aanbestedingsprocedures:

Een aanbestedingsprocedure kan opgevat worden als een (voorgeschreven) reeks van stappen of fasen. De procedure schrijft voor of bepaalde fasen of stappen wel of niet worden toegepast, dit heeft directe gevolgen voor de hoeveelheid informatieverplichtingen en handelingen voor bedrijven en AD's.

2. De aard van de opdracht:

Binnen de richtlijnen worden drie verschillende soorten opdrachten onderscheiden, opdrachten op het gebied van werken, leveringen en diensten. De aard van de opdracht bepaald voor een deel de aanbestedingsprocedures die kunnen worden toegepast. Het heeft daarmee indirect gevolgen voor de fasen en stappen die moeten worden doorlopen en op de hoeveelheid informatieverplichtingen en handelingen voor bedrijven en AD's.

3. De waarde van de opdracht:

De waarde van de opdracht bepaald in zekere mate de toe te passen regelgeving en voorschriften. De regelgeving voor aanbestedingen waarvan de waarde boven de door de EU vastgestelde drempel ligt, is vastgesteld met nationale implementatiebesluiten van de EU-richtlijnen. De richtlijnen zijn nagenoeg 1-op-1 geïmplementeerd<sup>29</sup>. De regelgeving voor aanbestedingen waarvan de waarde onder de door de EU vastgestelde drempel ligt, komt uit onder andere het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004) en het aanbestedingsbeleid van de AD.

## **Selectie aanbestedingsprocedures > EU drempelwaarde**

Een kwantitatieve selectie is uitgevoerd voor het vaststellen van veel gebruikte aanbestedingsprocedures. Dit is gedaan voor aanbestedingen met een waarde boven de door de EU vastgestelde drempelwaarde.

Op basis van bestudering van de huidige en nieuwe Europese richtlijnen<sup>30</sup> voor aanbesteden van overheidsopdrachten is vastgesteld welke aanbestedingsprocedures mogelijk zijn, afhankelijk van de aard van de opdracht. Onderstaande figuur geeft een overzicht van alle aanbestedingsprocedures en de toepassing ervan per aard van de opdracht.

---

<sup>29</sup> Zie rapport "Effectmeting administratieve lasten implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG inzake aanbestedingen" dd. 30 september 2004 van Sira Consulting in het verdere document wordt dit de ACTAL-toets genoemd.

<sup>30</sup> De huidige richtlijnen zijn 1992/50/EEG, 1993/36/EEG, 1993/37/EEG en 1993/38/EEG, de nieuwe richtlijnen zijn 2004/17/EG en 2004/18/EG en zullen naar verwachting per 2005 met een nationaal besluit 1-op-1 worden geïmplementeerd.

Procedures	Aard van de aanbesteding			
	Diensten	Leveringen	Werken	
1. Openbare procedure	v	v	v	Bestaand
2. Niet-openbare procedure	v	v	v	Bestaand
3. Gunning via onderhandeling met bekendmaking	v	v	v	Bestaand
4. Gunning via onderhandeling zonder bekendmaking	v	v	v	Bestaand
5. Prijsvragen op gebied van diensten	v	-	-	Bestaand
6. Bijzondere procedure betreffende sociale woningbouw	-	-	v	Bestaand
7. Concessieovereenkomsten voor openbare werken	-	-	v	Bestaand
8. Concurrentiegerichte dialoog	v	v	v	Nieuw
9. Dynamisch aankoopstelsel	v	v	v	Nieuw

Een 'v' betekent dat de aanbestedingsprocedure toegepast kan worden bij dit type aard van opdracht, een '-' betekent derhalve dat de combinatie niet mogelijk is.

'Nieuw' betekent dat dit alleen gebruikt kan worden na implementatie van de nieuwe richtlijn.

**Figuur 19.** Overzicht mogelijke aanbestedingsprocedures voor opdrachten waarvan de waarde boven de door de EU vastgestelde drempelwaarden liggen.

Met een kwantitatieve selectie is vastgesteld hoe vaak een aanbestedingsprocedure wordt toegepast bij bepaalde type opdrachten. Dit is gedaan met een eerste scan in de TED-database<sup>31</sup>. Door deze scan is inzichtelijk gemaakt of bepaalde aanbestedingsprocedures veel gebruikt zijn. De resultaten van de scan staan in onderstaande figuur.

Procedures	Aard van de aanbesteding		
	Diensten	Leveringen	Werken
1. Openbare procedure	123	91	28
2. Niet-openbare procedure	121	95	5
3. Gunning via onderhandeling (met en zonder bekendmaking)	7	1	0
4. Prijsvragen op gebied van diensten	0	x	x
5. Bijzondere procedure betreffende sociale woningbouw	x	x	x
6. Concessieovereenkomsten voor openbare werken	x	x	0
7. Concurrentiegerichte dialoog	nvt	nvt	nvt
8. Dynamisch aankoopstelsel	nvt	nvt	nvt

Een 'x' betekent dat geen informatie beschikbaar is.

**Figuur 20.** Overzicht aantallen toegepaste aanbestedingsprocedures voor opdrachten waarvan de waarde boven de door de EU vastgestelde drempelwaarden liggen in 2002.

Uit de scan van de TED-database kan de kwantitatieve selectie worden gemaakt van veel gebruikte aanbestedingsprocedures, die in aantal enige omvang hebben, en van weinig gebruikte aanbestedingsprocedures, die minder dan 10 maal zijn toegepast. Door dit als criterium te hanteren wordt het aantal typen teruggebracht tot 6 veel gebruikte. Deze 6 veel gebruikte typen vertegenwoordigen samen ca. 98% van het totaal aantal aanbestedingen. De 6 typen zijn samengevat in figuur 17.

<sup>31</sup> De criteria waarmee is geselecteerd zijn (1) het jaar 2002, (2) opdrachten in Nederland, (3) AD de Centrale Overheid en het Leger, (4) opdrachten betreffende werken, leveringen en diensten en (5) de aanbestedingsprocedures.



Procedures	Aard van de aanbesteding		
	Diensten	Leveringen	Werken
Openbare procedure	v	v	v
Niet-openbare procedure	v	v	v

**Figuur 21.** Overzicht veel gebruikte aanbestedingsprocedures voor opdrachten waarvan de waarden boven de door de EU vastgestelde drempelwaarden liggen.

### Selectie aanbestedingsprocedures €50.000 – EU drempelwaarde

Op basis van bestudering van met name het ARW 2004<sup>32</sup> en departementaal beleid is vastgesteld welke aanbestedingsprocedures mogelijk zijn, afhankelijk van de aard van de opdracht. Dit is gedaan voor opdrachten waarvan de waarde ligt tussen €50.000 exclusief BTW en de EU drempelwaarde.

Voor aanbestedingen met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU vastgestelde drempelwaarde heeft een AD altijd de mogelijkheid de procedures van de Europese richtlijnen toe te passen. Een AD heeft daarnaast de mogelijkheid om aan te besteden met de zogenaamde “gunning uit de hand” en de “onderhandse procedure”. Onderstaande figuur geeft een overzicht van alle aanbestedingsprocedures en de toepassing ervan per aard van de opdracht.

Procedures	Aard van de aanbesteding		
	Diensten	Leveringen	Werken
1. Gunning uit de hand	v	v	-
2. Onderhandse procedure	v	v	v
3. Openbare procedure	v	v	v
4. Niet-openbare procedure	v	v	v
5. Gunning via onderhandeling met bekendmaking	v	v	v
6. Gunning via onderhandeling zonder bekendmaking	v	v	v
7. Prijsvragen op gebied van diensten	v	-	-
8. Bijzondere procedure betreffende sociale woningbouw	-	-	v
9. Consessieovereenkomsten voor openbare werken	-	-	v
10. Concurrentiegerichte dialoog	v	v	v
11. Dynamisch aankoopstelsel	v	v	v

Een 'v' betekent dat de aanbestedingsprocedure toegepast kan worden bij dit type aard van opdracht, een '-' betekent derhalve dat de combinatie niet mogelijk is.

**Figuur 22.** Overzicht mogelijke aanbestedingsprocedures voor opdrachten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU vastgestelde drempelwaarden.

<sup>32</sup> Het Aanbestedingsreglement Werken 2004 bevat alle procedures die AD's kunnen toepassen. De vier bouwdepartementen, de Ministeries van Defensie, VROM, VenW en LNV, zijn verplicht dit reglement te gebruiken voor het aanbesteden van werken, andere departementen en overheden kunnen vrijwillig kiezen voor de toepassing voor werken, evenals voor de toepassing ervan bij opdrachten voor leveringen en diensten.

### *Selectie procedures werken*

Selectie van veelgebruikte procedures bij aanbesteden van werken met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde kan op basis van onderstaande argumenten worden uitgeveerd:

- In het ARW 2004 is vastgesteld dat voor opdrachten met een waarde kleiner dan de EU-drempelwaarde dezelfde procedures moeten worden toegepast als bij opdrachten met een waarde boven de EU-drempelwaarde. De extra procedure die mag worden toegepast is de onderhandse procedure. Dit zou betekenen dat met name de openbare procedure, de niet-openbare procedure en de onderhandse procedure kunnen worden toegepast.
- Op basis van extrapolatie van de selectie van veelgebruikte procedures van opdrachten boven de EU-drempelwaarde, kan gesteld worden dat voor opdrachten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde, doorgaans dezelfde procedures worden gebruikt als voor opdrachten boven de EU-drempelwaarde. Dit zou betekenen dat met name de openbare procedure en de niet-openbare procedure kunnen worden toegepast.

### *Selectie procedures leveringen en diensten*

Selectie van veelgebruikte procedures bij aanbesteden van leveringen en diensten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde kan op basis van onderstaande argumenten worden gedaan:

- De praktijk leert dat het moeten toepassen van de EU-richtlijnen voor aanbesteden door AD's vaak als belastend, vertragend, bureaucratisch en/of kostenverslindend wordt ervaren<sup>33</sup>. Dit zou betekenen dat een vrijwillige keuze voor het aanbesteden volgens de EU-richtlijnen van opdrachten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde onwaarschijnlijk is.
- Uit onderzoek naar de naleving van de EU-richtlijnen blijkt dat bij 59% van de aantallen aanbestedingen met een waarde boven de drempelwaarde ook daadwerkelijk volgens de richtlijn wordt aanbesteed<sup>34</sup>. Voor opdrachten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde is de toepassing vrijwillig, er kan gesteld worden dat het toepassen van de EU-richtlijnen daarom nagenoeg niet zal plaatsvinden.
- Eigen beleidsregels van departementen schrijven voor dat bij aanbestedingen vaak 2 of meer bedrijven moeten worden uitgenodigd een offerte in te dienen. Dit komt grotendeels overeen met de onderhandse procedure zoals de ARW 2004 beschrijft. Op basis hiervan kan gesteld worden dat voor het aanbesteden van opdrachten voor leveringen en diensten, met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde, voornamelijk volgens een onderhandse procedure plaatsvindt.

---

<sup>33</sup> "Europees aanbesteden: haal pegels uit die regels!", discussienota van het Ministerie van EZ oktober 1999.

<sup>34</sup> "Nalevingsmeting Aanbesteden 2002", door Significant van januari 2004.

Op basis van voorgaande argumentatie kunnen 5 typen veel gebruikte aanbestedingen worden vastgesteld. Onderstaande figuur toont deze typen.

Procedures	Aard van de aanbesteding		
	Diensten	Leveringen	Werken
Onderhandse procedure	v	v	v
Openbare procedure	-	-	v
Niet-openbare procedure	-	-	v

**Figuur 23.** Overzicht veel gebruikte aanbestedingsprocedures voor opdrachten met een waarde van €50.000 exclusief BTW tot de EU-drempelwaarde.

### Beschrijving geselecteerde typen

Onderstaand overzicht toont de geselecteerde type aanbestedingen. Ten einde een volledig beeld te geven van de inhoud van de geselecteerde typen, volgt na de tabel een beschrijving van de verschillende aanbestedingsprocedures (de onderhandse, openbare en niet-openbare procedure) en een beschrijving van de aard van de opdrachten (werken, leveringen en diensten).

Opdracht	Procedure	Waarde exclusief BTW
D. Diensten	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*
	2. Openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
	3. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 162.293*
	2. Openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
	3. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 162.293*
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 6.242.028*
	2. Openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*
	3. Niet-openbaar	€ 50.000 - 6.242.028*
	4. Openbaar	Groter of gelijk aan € 6.242.028*
	5. Niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 6.242.028*

\* Dit betreft de drempelwaarden vastgesteld door de Europese Unie voor 2002 en 2003

**Figuur 24.** Overzicht geselecteerde typen aanbestedingen.

### Aard van aanbesteding

#### □ Werken:

Dit zijn overheidsopdrachten die betrekking hebben op de uitvoering of een combinatie van ontwerp en uitvoering van een werk. Het gaat daarbij om zowel het uitvoeren van een werk als het laten uitvoeren van een werk, met welke middelen dan ook.

Een werk wordt daarbij beschouwd als het product van bouwkundige of civieltechnische werken dat bestemd is een economische of technische functie te vervullen.

Voorbeelden opdrachten op het gebied van werken:

Bouw en utiliteitsbouw, afwerking van gebouwen, sloperij, water-, spoor- en wegenbouw, baggerwerkzaamheden en cultuurtechnische werken.

□ Leveringen:

Dit zijn andere dan onder 'werken' bedoelde overheidsopdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. Een overheidsopdracht die betrekking heeft op leveringen van producten en in bijkomende gevallen op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren, wordt beschouwd als een overheidsopdracht voor leveringen.

Voorbeelden opdrachten op het gebied van leveringen:

Aankoop van kantoormeubilair, het leasen van auto's, het plaatsen van medische apparatuur en het plaatsen van een telefooncentrale.

□ Diensten:

Dit zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen.

Voorbeelden opdrachten op het gebied van diensten:

Werkzaamheden op het gebied van accountancy, marktonderzoek, management consultancy, architectuur, engineering, reclame, schoonmaak, vuilnisophaal, uitgeverij en drukkerij.

### *Procedures*

□ Onderhandse procedure:

De AD nodigt een aantal aanbieders uit (minimaal 2) tot het doen van een inschrijving (het indienen van een offerte). De AD geeft van te voren aan wat de eisen zijn waaraan de offertes moeten voldoen en de criteria op basis waarvan de opdracht wordt gegund (gunningscriteria). De AD selecteert de beste offerte door de ingediende offertes te beoordelen op basis van de gunningscriteria. Met de geselecteerde leverancier wordt een contract afgesloten. De betrokken gegadigden worden ingelicht over de uitkomst van de aanbestedingsprocedure.

□ Openbare procedure:

De AD nodigt via een algemene aankondiging in het publicatieblad van de Europese Unie aanbieders uit tot het indienen van een inschrijving (het indienen van een offerte). Geïnteresseerde bedrijven vragen nadere informatie aan over de aanbesteding bij de AD. Zij ontvangen daarbij de eisen waaraan de offertes moeten voldoen en de criteria op basis waarvan de opdracht wordt gegund (gunningscriteria). Na besluitvorming tot meedingen dienen de geïnteresseerde bedrijven een offerte bij de AD. De AD selecteert de beste offerte door de ingediende offertes te beoordelen op basis van de gunningscriteria. Met de geselecteerde leverancier wordt een contract afgesloten. De gunning wordt algemeen bekendgemaakt in het publicatieblad van de Europese Unie.

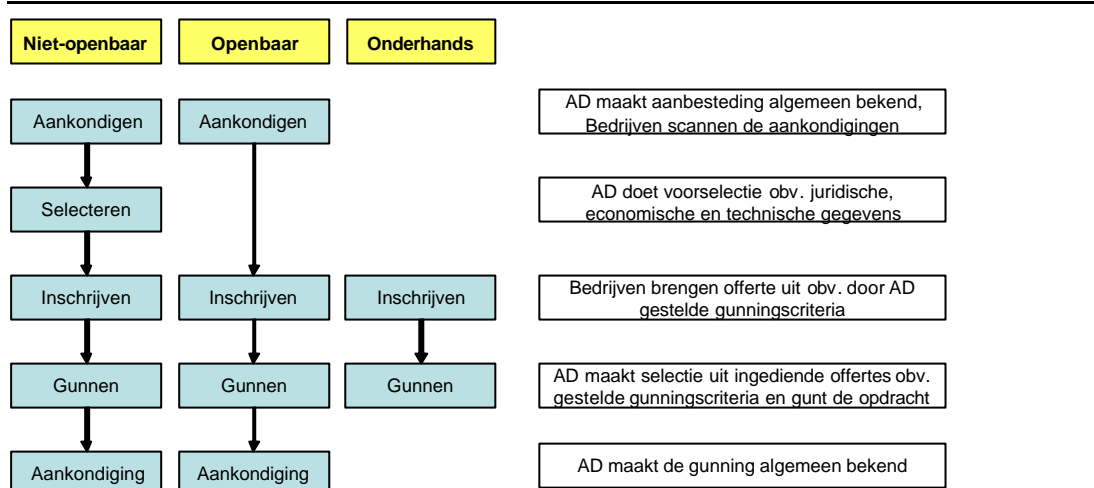
□ Niet-openbare procedure:

Dit wordt ook wel een "aanbestedingsprocedure met voorafgaande selectie genoemd".

De AD nodigt via een algemene aankondiging in het publicatieblad van de Europese Unie aanbieders uit tot het meedoen aan de aanbesteding. Geïnteresseerde bedrijven vragen nadere informatie aan over de aanbesteding bij de AD en nemen op basis daarvan een besluit tot meedingen. De bedrijven doen mee aan de voorselectie. Zij leveren daartoe de door de AD gevraagde juridische, economische en technische informatie over het bedrijf. De AD selecteert een aantal partijen (doorgaands minimaal 5) aan de hand van zogenaamde selectiecriteria, deze geselecteerde partijen wordt verzocht een inschrijving te

doen (het indienen van een offerte). De AD selecteert de beste offerte door de ingediende offertes te beoordelen op basis van de gunningscriteria. Met de geselecteerde leverancier wordt een contract afgesloten. De gunning wordt algemeen bekendgemaakt in het publicatieblad van de Europese Unie.

De Onderstaande figuur toont schematisch de drie beschreven aanbestedingsprocedures.



**Figuur 25.** Schematisch overzicht aanbestedingsprocedures.

## IV Overzicht EU-drempelwaarden

---

Opdracht	Van 01-01-2002 tot en met 31-12-2003*	Van 01-01-2004 tot en met 31-12-2005**
Werken	€ 6.242.028	€ 5.923.624
Leveringen	€ 162.293	€ 154.014
Diensten	€ 162.293	€ 154.014

\* Bron: Nieuwsbrief Europees Aanbesteden 23 van het Ministerie van Economische Zaken

\*\* Bron: Visiedocument Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken

---

**Figuur 26.** EU-Drempelwaarden exclusief BTW.

## V Beschrijving reductievoorstellen

- *Standaardisatie gegevensvraag.* Standaardisatie zorgt ervoor dat bedrijven de informatie bij elke aanbesteding op dezelfde wijze kunnen aanleveren en geen extra tijd kwijt zijn bij het verzamelen van specifieke en afwijkende informatie. De AD's hebben als voordeel dat de te controleren informatie bij elke aanbesteding hetzelfde is. Standaardisatie kan op 3 niveaus worden toegepast:
  - De opmaak en wijze van aanleveren van de informatie. Bijvoorbeeld dat referentieprojecten altijd in paragraaf 3.1 van de aanbieding zit.
  - De inhoud van de informatie. Bijvoorbeeld dat altijd dezelfde omzetgegevens van het bedrijf worden gevraagd.
  - Tussen zoveel mogelijk AD's. Bijvoorbeeld alle AD's binnen één departement of alle AD's van de Centrale Overheid.
- *Centraal verzamelen van bedrijfsgegevens.* Op een centraal punt kunnen bedrijven periodiek de informatie aanleveren, waarna dit op verschillende wijze gebruikt kan worden bij aanbestedingen. Deze methode heeft een nadrukkelijke relatie met standaardisatie. Het centraal verzamelen van informatie kan op verschillende manieren met verschillende doeleinden:
  - Het periodiek aanleveren van de informatie door bedrijven bij een AD. De AD registreert de informatie en vraagt niet bij elke aanbesteding opnieuw naar de informatie.
  - Het periodiek aanleveren van de informatie door de bedrijven op een centraal punt, bijvoorbeeld bij een soort Kamer van Koophandel. De informatie kan in een soort database worden opgeslagen. Dit kan toegepast worden op basisgegevens zoals het inschrijfbiljet Kamer van Koophandel of een non-faillissementsverklaring. De AD's kunnen bij aanbestedingen de informatie opvragen uit de database.
  - Het periodiek aanleveren van de informatie door bedrijven op een centraal punt. Dit kan worden toegepast op basisgegevens zoals het inschrijfbiljet Kamer van Koophandel of een non-faillissementsverklaring. Als de informatie wordt goedgekeurd ontvangt het bedrijf een soort "keurmerk". Bij concrete aanbestedingen hoeft alleen dit keurmerk overhandigd te worden.
- *Erkennings-/kwalificatie systeem.* Het periodiek op een centraal punt aanleveren van informatie door bedrijven. Op basis van de aangeleverde informatie worden de bedrijven ingedeeld in bijvoorbeeld 9 categorieën. Grote bedrijven in een categorie voor grote opdrachten en kleine bedrijven in een categorie voor kleine opdrachten, zodat de kleine bedrijven worden beschermd tegen grote. Bij elke aanbesteding geeft de overheid aan in welke categorie de opdracht valt. Alle bedrijven die voor die betreffende categorie zijn erkend, mogen inschrijven op de opdracht zonder opnieuw de informatie aan te leveren.
- *Elektronische communicatiemiddelen.* Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen bevordert zowel de communicatie als de doorlooptijd van bepaalde handelingen. Daarnaast reduceert het de lasten door de vermindering van de tijdsbesteding voor printen, samenvoegen en versturen van stukken. Elektronische middelen kunnen worden toegepast voor:
  - Informatie uitwisseling via de email in plaats van de post.
  - Het digitaal opstellen en versturen van het bestek en aanvullende documenten.
  - Het digitaal opstellen en versturen van de offertes. Hierbij moet de kanttkening worden geplaatst dat de "digitale handtekening" beschikbaar moet zijn.

- Het aankondigen van de opdrachten op [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl), een website met alle aanbestedingen van de overheid. Hierop worden naast de advertentie ook bestek en aanvullende documenten geplaatst.

Bij het toepassen van elektronische communicatiemiddelen moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat handelingen dubbel plaatsvinden. Een offerte wordt of digitaal ingediend of via de post.

- *Kleine aanbestedingen samenvoegen.* Het aantal aanbestedingsprocedures kan worden gereduceerd door aanbestedingen van kleinere opdrachten samen te voegen. Voorbeeld hiervan is de toepassing van het raamcontract. Hierbij moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst:
  - Binnen raamcontracten vinden voor concrete opdrachten offerteaanvragen plaats. Deze offerteaanvragen moeten relatief beperkt in omvang worden uitgevoerd om het voordeel van het kleiner aantal procedures te realiseren.
  - Bij raamcontracten is niet altijd sprake van een opdrachtgarantie. Er kunnen situaties ontstaan waarbij een bedrijf het raamcontract gegund krijgt, maar geen daadwerkelijke opdracht krijgt en geen kans heeft de investering terug te verdienen. De aanbestedingsprocedure is in dit geval overbodig uitgevoerd.
  - In sommige gevallen voeren meerdere AD's samen de aanbesteding van een raamcontract uit, in enkele gevallen zelfs complete ministeries samen. De tijd voor afstemming en coördinatie neemt hierbij onevenredig toe, waardoor een deel van de lastenreductie teniet wordt gedaan.
- *Centraliseren aanbestedingen bij AD's en bedrijven.* Centralisatie van de uitvoer van aanbestedingen zorgt voor kennisbundeling. Hierdoor wordt maximaal gebruik gemaakt van voorgaande ervaringen, bijvoorbeeld bij het stellen van de selectie-eisen of het gebruik van modeldocumenten.
- *Handleiding aanbesteden.* Stel een handleiding op voor het uitvoeren van aanbestedingen. Met de handleiding kan de aanbestedingsprocedure worden gekozen. Verder bevat de handleiding voor de uitvoer van de procedure verwijzingen naar zaken als relevante regelgeving, modeldocumenten en relevante selectie- en gunningscriteria. Deze handleiding bevordert standaardisatie, kennisdeling en proportioneel gebruik van informatie-eisen.
- *Eigen verklaring.* Door middel van een 'Eigen Verklaring' geven de inschrijvende bedrijven aan dat zij (1) beschikken over de gevraagde informatie en (2) voldoen aan de gestelde juridische eisen in de aanbesteding. Door het ondertekenen en versturen van de verklaring hoeven de inschrijvende bedrijven niet daadwerkelijk alle informatie te overleggen aan de AD. Alleen bedrijven aan wie de AD voornemens is de opdracht te gunnen kunnen gevraagd worden bewijsmateriaal aan te leveren.
- *Verhoog de drempelwaarde voor Europese procedures.* Hiermee wordt bereikt dat voor een deel van de opdrachten de verplichte Europese procedures vervallen en worden vervangen door kleinere procedures. De Europese procedures kosten meer tijd dan de niet-Europese procedures.
- *Schrappen van bepaalde handelingen.* Dit beperkt de tijd, schrappen is mogelijk van bijvoorbeeld:
  - De dag van inlichtingen voor het openen van offertes, dit kan schriftelijk worden afgehandeld.
  - Schrap de bankgarantie. Naast de materiële kosten voor het bedrijf betekent dit dat het gegarandeerde bedrag vast wordt gezet door de bank. Het bedrijf mag dit geld niet meer gebruiken. Vaak betaald de AD pas achteraf en is ook een omzetverklaring gevraagd, de toegevoegde waarde van de bankverklaring is derhalve beperkt.



- *Proportionele informatie-eisen.* Bij relatief kleine opdrachten weinig informatie vragen aan bedrijven, bij relatief grote opdrachten veel informatie vragen aan bedrijven. Voorkomen wordt hiermee dat bij kleine opdrachten buitensporig veel tijd wordt besteed aan het voldoen aan de informatie-eisen.
- *Vraag alleen relevante informatie.* Sommige informatie is niet van belang voor een goede uitvoering van de opdracht. Ter illustratie, indien een bedrijf één referentieopdracht heeft aangeleverd, is feitelijk aangetoond dat het bedrijf de opdracht kan uitvoeren. Motiveer waarom de informatie wordt gevraagd, met speciale aandacht voor financiële criteria zoals liquiditeit- en solvabiliteitseisen.
- *Betrek bedrijven in een vroeg stadium bij de opdrachtformulering.* De opdrachtschrijving wordt hierdoor eenduidiger en meer afgewogen. Voorkomen wordt dat de feitelijke opdracht multi-interpretabel is. De bedrijven hoeven geen varianten meer te verwerken in de offerte waardoor de tijdsbesteding hiervoor afneemt.
- *Stuur gebruikte gegevens terug naar de bedrijven.* Bedrijven kunnen de gegevens hergebruiken bij andere aanbestedingen en hoeven de informatie niet opnieuw bij de instanties te verzamelen of te reproduceren.
- *Vraag informatie die standaard voor handen is.* Bepaalde informatie is bij bedrijven standaard voor handen. De informatievraag dient zo opgesteld te worden dat hiernaar gevraagd wordt en niet naar specifieke gegevens. Voorbeeld is het vragen naar omzetgegevens zoals in de jaarverslagen zijn opgenomen en niet naar specifieke omzetgegevens van niet geregistreerde onderdelen.
- *Abonnementssystemen bedrijven voor periodieke levering van verklaringen.* Bedrijven kunnen bij bepaalde instanties een abonnement afsluiten op het periodiek leveren van bepaalde verklaringen. Hierdoor hoeven de bedrijven niet bij elke aanbesteding ad-hoc de informatie te verzamelen, maar hebben ze de gestandaardiseerde informatie altijd beschikbaar.
- *Monitoren van de lasten en op basis daarvan beleid evalueren en bijstellen.* Inzichtelijk wordt gemaakt welke resultaten worden geboekt door de genomen maatregelen. Het kan hierbij gaan om inzicht op het niveau van AD's of bedrijven. Kortom het gaat hierbij om de monitoring van de reductie van de lasten en het indien noodzakelijk op basis hiervan bijstellen van het beleid.
- *Pas de openbare procedure toe bij gunningscriterium laagste prijs, pas de niet-openbare procedure toe bij de Economisch Meest Voordelige Aanbieding (EMVA).* Ga uit van het aanbesteden op basis van laagste prijs met een openbare procedure. Het gunnen kost de AD hierbij relatief weinig tijd doordat alleen de prijzen vergeleken moeten worden. Indien de laagste prijs niet volstaat wordt de EMVA toegepast. Hierbij kost het gunnen meer tijd omdat naast de prijs ook kwalitatieve criteria worden beoordeeld. Door hier een niet-openbare procedure toe te passen wordt het aantal te controleren offertes beperkt.

### **Resultaten bedrijven inkopers**

Onderstaand zijn op hoofdlijnen de reductievoorstellen en de effecten beschreven:

- *Toepassen (interdepartementale) productgroepen<sup>35</sup>.* Het uitvoeren van aanbestedingen voor bepaalde productgroepen door éénzelfde organisatie. Reductie van lasten kan hiermee worden gerealiseerd door bundeling van kennis, toename van efficiency en het samenvoegen van de uitvoer van aanbestedingen. Tevens kan een groter inkoopvolume bijdragen tot prijsreductie.

---

<sup>35</sup> Productgroepen worden binnen de Centrale Overheid reeds toegepast in het Programma Inkooptaakstelling (PIT), daarmee is voor een aantal productgroepen interdepartementaal gecoördineerde inkoop ingevoerd.

- *Elektronisch veilen.* Bij het uitvoeren van elektronisch veilen moeten de AD's de opdrachtbeschrijving heel eenduidig uitvoeren, de tijdsbesteding hiervoor zal toenemen. reducties worden gerealiseerd doordat de bedrijven geen offertes hoeven op te stellen en de AD's deze niet hoeven te controleren.
- *Gedetailleerde opdrachtschrijving.* De opdrachtschrijving wordt eenduidiger en meer afgewogen. Voorkomen wordt dat de feitelijke opdracht multi-interpretabel is. De bedrijven hoeven geen varianten meer te verwerken in de offerte waardoor de tijdsbesteding hiervoor afneemt. Voorbeeld is het gebruik van zogenaamde "collectieve hoeveelhedenstaten"<sup>36</sup> bij het aanbesteden van werken.
- *Elektronische communicatiemiddelen.* Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen bevordert zowel de communicatie als de doorlooptijd van bepaalde handelingen. Daarnaast reduceert het de lasten door de vermindering van de tijdsbesteding voor printen, samenvoegen en versturen van stukken.
- *Aandacht voor sturing op het bedrijfsproces.* Door aanbestedingen door de bril van een bedrijfsproces te bekijken komen potentiële verbeteringen aan het licht. Bijvoorbeeld standaardisatie, eenduidigheid, controle, klant-/leveranciersevaluatie, personeel en systemen.

Daarnaast zijn nog enkele andere toepassingen genoemd die niet direct van toepassing zijn op aanbestedingen maar wel van invloed kunnen zijn op de lasten van het totale inkooptraject:

- *Digitaliseren aankooporders.* De kosten van het invoeren van orders en facturen kunnen worden gereduceerd indien dit wordt geautomatiseerd. Dit kan door de administratiesystemen van aanbieder en inkoper aan elkaar te koppelen, eventueel met de tussenkomst van een marktplaats. Dit systeem is vooral van toepassing op de grote leveranciers, waarmee veel orders worden afgehandeld en de aantallen orders de reductie substantieel maakt.
- *Toepassen Procurement Card (P-card).* Dit is een soort creditcard waarmee inkopen moeten worden gedaan. Dit is vooral gericht op de kleinere en meer incidentele inkopen en bestellingen buiten de grotere contracten om. Groot voordeel is dat alle inkopen inzichtelijk worden als management informatie. Daarnaast kunnen kortingen worden bedongen met leveranciers.
- *Toepassen database met contractinformatie.* Alle (raam)contracten worden in de database vermeld, evenals welke overheden van wie wat heeft afgenomen. Potentiele leveranciers kunnen zich aanmelden in deze database. Met een zoekfunctie kan dit systeem inkopers ondersteunen bij het zoeken naar leveranciers of het aanhaken bij een bestaand raamcontract.

---

<sup>36</sup> Met "Collectieve Hoeveelhedenstaten" zijn de hoeveelheden, bijvoorbeeld bouw materiaal, vooraf vastgesteld en op basis van deze hoeveelheden kunnen aannemers een offerte uit te brengen, zonder dat zij zelf moeten vaststellen hoeveel nodig is.

## VI Vergelijking projectresultaten met de “Actal-toets”

In september 2004 is een onderzoek afgerond naar de omvang van de Administratieve Lasten van de twee nieuwe Europese richtlijnen aanbesteden 2004/17/EG en 2004/18/EG. Het betreft hier de “Actal-toets”<sup>37</sup>. Dit onderzoek en het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” (Meting Centrale Overheid) zijn beide gericht op aanbestedingen die worden uitgevoerd in Nederland. In deze bijlage worden de resultaten van beide projecten naast elkaar gezet. Dit is achtereenvolgens gedaan voor (1) de uitgangspunten die gehanteerd zijn, (2) de totale Administratieve Lasten die geraamd zijn en (3) de AL per procedure.

### *Uitgangspunten onderzoeken*

Voor beide onderzoeken zijn verschillende uitgangspunten gehanteerd. Daarnaast is de “Actal-toets” uitgevoerd als een quick scan. De “Meting Centrale Overheid” is gedetailleerder en uitgebreider uitgevoerd. Daardoor zijn marginale verschillen ontstaan in de uitkomsten. De uitgangspunten van beide onderzoeken zijn in onderstaande figuur uiteengezet.

Uitgangspunt	“Actal-toets”	“Meting Centrale Overheid”
Aanbestedende diensten	Alle publieke instellingen in Nederland die moeten aanbesteden conform de huidige vier Europese richtlijnen voor aanbesteden welke worden vervangen door de nieuwe richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG.	Aanbestedingen uitgevoerd door AD's van de Centrale Overheid in Nederland.
Aanbestedingen	Met een waarde groter dan de EU-drempelwaarde, in feite alle aanbestedingen die uitgevoerd worden conform de Europese richtlijnen.	Met een waarde groter dan € 50.000, het betreft hier zowel aanbestedingen die uitgevoerd worden conform de Europese richtlijnen als conform nationale regels zoals het ARW 2004 of departementaal beleid.
Lasten versus Administratieve Lasten (AL)	Administratieve Lasten voor bedrijven	Lasten van AD's en de lasten en Administratieve Lasten van bedrijven.

**Figuur 27.** Verschil in uitgangspunten van de onderzoeken “Actal-toets” en “Meting Centrale Overheid”.

### *Vergelijking totale Administratieve Lasten (P x Q)*

De totale Administratieve Lasten (AL) van aanbesteden door alle publieke instellingen in Nederland bedragen volgens de Actal-toets €60,1 miljoen. Dit is exclusief een AL van €13,9 miljoen voor het kennisnemen van de nieuwe Europese richtlijnen. Deze AL komen voort uit aanbestedingen die uitgevoerd worden volgens de Europese richtlijnen. Van deze lasten is €4,3 miljoen het gevolg van aanbesteden in de nutssector en €55,8 miljoen van aanbesteden door de publieke instellingen waaronder de Centrale Overheid

<sup>37</sup> Het betreft hier het onderzoek ‘Effectmeting administratieve lasten Implementatiebesluiten richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG d.d. 30 september 2004 inzake aanbestedingen’ uitgevoerd door SIRA Consulting in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, ten behoeve van advies van Actal.

Het onderzoek “Meting Centrale Overheid” raamt de totale lasten van aanbestedingen uitgevoerd door de Centrale Overheid in Nederland op €66,9 miljoen. Daarvan zijn €18,5 miljoen lasten voor de Aanbestedende Diensten en €48,4 miljoen lasten voor bedrijven. De lasten voor bedrijven zijn verdeeld in €28,9 miljoen Administratieve Lasten zijn en €19,5 miljoen lasten.

In onderstaande tabel zijn ramingen van beide onderzoeken schematisch weergegeven.

Bedrijven (BD) of Aanbestedende Diensten (AD's) en Lasten of Administratieve Lasten (AL)		Meting lasten Centrale Overheid	Actal-toets		
		Centrale Overheid (miljoenen euro's)	Totale overheid (alle publieke instellingen) (miljoenen euro's)	Nuts-sector (miljoenen euro's)	Totaal (miljoenen euro's)
BD	AL	28,9	55,8	4,3	60,1
	Lasten	19,5	n.b.	n.b.	n.b.
AD's	Lasten	18,5	n.b.	n.b.	n.b.
AD's + BD	Lasten en AL	66,9	n.b.	n.b.	n.b.

N.b. betekent dat deze (administratieve) lasten niet zijn berekend in beide of één van beide onderzoeken

**Figuur 28.** Totaal overzicht van de (A)L-raming van de “Actal-toets” en “Meting Centrale Overheid”.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat €28,9 miljoen AL zijn voor bedrijven bij aanbesteden door de Centrale Overheid, dit is circa 50% van de AL van de totale overheid, welke €55,8 miljoen bedraagt. Hierbij moet opgemerkt worden dat de AL zoals geraamd in het project “Meting Centrale Overheid” ca. €8,8 miljoen aan AL bevat die voortkomt uit andere regelgeving dan de Europese richtlijnen, namelijk uit het ARW 2004. Indien sec gekeken wordt naar de AL uit de Europese richtlijnen dan bedraagt de AL van aanbestedingen door de Centrale Overheid €20,1 miljoen, ca. 36% van de totale AL.

#### *Vergelijking Administratieve Lasten per procedure (P)*

De AL per procedure wordt in de “Actal-toets” geraamd tussen €18.357 en €23.657. Het betreft hier het aanbesteden met openbare en niet-openbare procedures. De AL is hierbij berekend voor de informatieverplichtingen in de “Informatiefase” en de “Selectiefase” in een aanbestedingsprocedure. Informatieverplichtingen in de gunnings- en contracteringsfase zijn niet meegerekend.

In de “Meting Centrale Overheid” zijn de totale lasten voor bedrijven bij aanbesteden geraamd op €30.000 bij een openbare procedure en €40.000 bij een niet-openbare procedure. Het betreft hier zowel de AL als de lasten van bedrijven. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat van de totale lasten voor bedrijven ca. 60% AL (€28,9 miljoen) en ca. 40% lasten zijn (€19,5 miljoen). Indien deze verhouding wordt toegepast op de lasten per procedure, dan geldt voor de openbare procedure dat 60% van €30.000, ofwel €18.000, AL zijn. Bij een niet-openbare procedure bedraagt de AL 60% van €40.000, ofwel €24.000. De AL per procedure zijn hiermee qua omvang vergelijkbaar met de AL uit de “Actal-toets”.