

Onderzoek (administratieve) lasten implementatie Aanbestedingsrichtlijnen

Onderzoek naar de regeldrukgevolgen van de implementatie van drie nieuwe
richtlijnen in de Aanbestedingswet 2012

Eindrapportage v1.0

11 maart 2015

Onderzoek (administratieve) lasten implementatie Aanbestedingsrichtlijnen

Onderzoek naar de regeldrukgevolgen van de implementatie van drie nieuwe richtlijnen in de Aanbestedingswet 2012

Eindrapportage v1.0

Nieuwegein, 11 maart 2015

drs. ing. P.M.H.H. Bex
drs. P.A.M. van der Poll
F.J.H. van Eck, LL.M.

Versie	Datum	Status rapportage (aard van de wijziging)
0.1	16 januari 2015	Tussenrapportage
0.2	18 februari 2015	Tweede tussenrapportage
0.3	2 maart 2015	Concept eindrapport
1.0	11 maart 2015	Eindrapport

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Uitgangspunten en werkwijze	7
2.1	Uitgangspunten	7
2.2	Werkwijze	8
3	Beschrijving van de regelgeving	11
3.1	Huidige situatie	11
3.2	De nieuwe aanbestedingsrichtlijnen	12
4	Regeldrukeffecten	14
4.1	Gewijzigde verplichtingen klassieke richtlijn & richtlijn speciale sectoren	14
4.2	Gewijzigde verplichtingen concessierichtlijn	24
4.3	Kwantificering van de effecten	25
5	Samenvatting van de resultaten	26
I.	Bijlage I. Het meten van regeldruk: het integrale SKM	29
II.	Bijlage II. Interviewprotocol	30
III.	Overzicht verplichtingen klassieke richtlijn en richtlijn speciale sectoren	31
IV.	Overzicht verplichtingen concessierichtlijn	34

1 Inleiding

Aanleiding

Met overheidsopdrachten die vallen onder de Europese richtlijnen zijn grote bedragen gemoeid. Gelet op hun omvang vormen zij een belangrijk instrument voor de economische groei in Europa. De Europese regels over aanbesteden dateren uit 2004. De Europese Unie wil de aanbestedingsregels aanpassen om te komen tot een duurzamer model van economische ontwikkeling dat zich meer richt op sociale inclusie. Voordelen die met de nieuwe aanbestedingsregels worden beoogd, zijn onder andere:

- ▣ Eenvoudigere en flexibelere procedures.
- ▣ Bevordering van innovatie.
- ▣ Meer aansluiting op beleid (sociaal of milieu) van aanbestedende diensten.
- ▣ Betere toegankelijkheid voor kleine bedrijven.
- ▣ Meer rechtszekerheid.

De directie Mededinging en Consumenten (MC) van het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het aanbestedingsbeleid in Nederland. Het aanbestedingsbeleid is voor een belangrijk deel vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012 en aanverwante regelgeving. Door de noodzakelijke implementatie van drie nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen moet de Aanbestedingswet 2012 worden aangepast. Het gaat om de volgende richtlijnen:

- ▣ Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten.
- ▣ Richtlijn 2014/24/EU betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.
- ▣ Richtlijn 2014/25/EU betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU vervangen de bestaande richtlijnen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. Richtlijn 2014/23/EU, betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, is geheel nieuw.

Doelstelling

De directie MC bereidt een conceptwetsvoorstel voor ter implementatie van de drie nieuwe richtlijnen in de Aanbestedingswet 2012. De directie heeft in kaart laten brengen welke (verandering van) lasten de implementatie van de aanbestedingsrichtlijnen met zich meebrengt voor zowel het Nederlandse bedrijfsleven als voor aanbestedende diensten. Hiertoe is zij het project “Onderzoek (administratieve) lasten implementatie Aanbestedingsrichtlijnen” gestart. In dit project zijn de regeldrukgevolgen bepaald van de implementatie van de drie nieuwe richtlijnen in de Aanbestedingswet 2012. Het betreft de gevolgen voor de:

- ▣ administratieve lasten (AL) en eventuele overige lasten (OL) voor bedrijven
- ▣ uitvoeringslasten (UL) voor aanbestedende diensten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de huidige situatie van de Aanbestedingswet 2012 en de rol van Europese regelgeving en richtlijnen. Hoofdstuk 4 geeft vervolgens inzicht in de effecten van de implementatie van de richtlijnen op de lasten voor bedrijven en aanbestedende diensten. Hoofdstuk 5 bevat tot slot een uitwerking van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

2 Uitgangspunten en werkwijze

2.1 Uitgangspunten

Voor de afbakening van het project zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Tijdens het onderzoek was het concept wetsvoorstel van de implementatie nog niet beschikbaar. Om deze reden zijn wij voor dit onderzoek uitgegaan van de tekst van de drie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen.
- Tijdens het onderzoek werd ook een onderzoek naar de lasten van de Aanbestedingswet 2012 uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012. De afronding hiervan was echter pas voorzien na afronding van deze opdracht naar de effecten van de implementatie van de aanbestedingsrichtlijnen. Om die reden is geen gebruik gemaakt van de gegevens uit de nieuwe nulmeting.
- Evenals in het onderzoek “Lastenontwikkeling aanbestedingsbeleid” (SIRA Consulting/Significant, augustus 2009), zijn in het project drie typen lasten gemeten. Dit betreft:
 1. AL voor bedrijven. Dit zijn de kosten die worden gemaakt om te voldoen aan informatieverplichtingen uit wet- en regelgeving van de overheid.
 2. OL voor bedrijven. Dit zijn de overige kosten die worden gemaakt om te voldoen aan de wet- en regelgeving. De OL kunnen verder worden onderverdeeld in:
 - a. Inhoudelijke nalevingskosten (NK). Deze kosten komen voort uit inhoudelijke verplichtingen die een relatie hebben met een aanbesteding zoals het bestuderen van een contract.
 - b. Financiële kosten (FK). Het betreft hier betalingen aan de overheid waar een individueel aanwijsbare tegenprestatie van die overheid tegenover staat.
Net als in het onderzoek “Lastenontwikkeling aanbestedingsbeleid”, zijn de FK niet meegenomen bij het berekenen van de OL.
 3. UL voor aanbestedende diensten. Dit zijn de lasten voor aanbestedende diensten zelf.

Voor het meten van deze verschillende lasten is, net als bij de voorgaande metingen, aangesloten bij de hiervoor landelijk geldende methodieken. Deze zijn opgenomen in het Handboek meting regeldruk van het ministerie van Economische Zaken.

- In het onderzoek is uitgegaan van een situatie waarin zowel ondernemers als aanbestedende diensten de regelgeving volledig naleven. Hiermee is voorkomen dat de kosten die ondernemers en aanbestedende diensten maken als gevolg van het niet naleven van verplichtingen ten onrechte worden toegerekend aan de lastendruk. Dit is in overeenstemming met de uitgangspunten van de eerdere onderzoeken naar de lasten van de aanbestedingsregelgeving.
- Bij het meten van de lasten die voortkomen uit de implementatie van de drie nieuwe richtlijnen, zijn de lasten gemeten waar bedrijven en overheden mee te maken krijgen. Waar de richtlijnen zijn aangepast, is gebruikgemaakt van de zogenoemde Delta-benadering. Bij de Delta-benadering wordt een vergelijking gemaakt tussen de bestaande en nieuwe situatie waarbij de verschillen tussen beide in kaart worden gebracht. Vervolgens worden de regeldrukeffecten van deze verschillen nader onderzocht en gekwantificeerd. Hiermee wordt de verandering van de regeldruk gemeten. Als eerdere metingen van de lasten beschikbaar zijn, kan deze verandering van de regeldruk hiermee worden vergeleken.

2.2 Werkwijze

Het project is uitgevoerd in de volgende vier fasen:

1. Projectvoorbereiding.
2. Bureauonderzoek.
3. Praktijkonderzoek en analyse.
4. Rapport.

Fase 1. Projectvoorbereiding

In deze fase zijn de doelstellingen en werkwijze voor het project afgestemd met de opdrachtgever en concreet uitgewerkt. Hiertoe heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden, waarin procesmatige en inhoudelijke afspraken zijn gemaakt. De drie nieuwe richtlijnen bevatten bepalingen waarbij de lidstaten de keuze hebben om deze wel of niet te implementeren. Met de opdrachtgever heeft afstemming plaatsgevonden over de inhoudelijke keuzes bij de implementatie.

Daarnaast is op basis van bureauonderzoek een eerste inventarisatie gemaakt van de gewijzigde (informatie)verplichtingen. Hierbij is alle relevante regelgeving doorgenomen. Voor de bestaande situatie is gebruik gemaakt van de Aanbestedingswet 2012 en de onderliggende uitvoeringsregelgeving en richtsnoeren. Voor de nieuwe situatie is gebruikgemaakt van de drie nieuwe richtlijnen.

De resultaten van deze eerste projectfase zijn vastgelegd in een met de opdrachtgever afgestemd plan van aanpak.

Fase 2. Bureauonderzoek

In fase 2 van het onderzoek zijn de geïnventariseerde gewijzigde (informatie)verplichtingen nader uitgewerkt en geverifieerd met deskundige medewerkers van het ministerie. In eerste instantie zijn de verplichtingen nader uitgewerkt in concrete handelingen en investeringen van bedrijven en aanbestedende diensten. Op basis van deze gegevens is het integraal Standaard Kostenmodel (iSKM) samengesteld waarmee een eerste schets is gemaakt van de lasteneffecten van de implementatie van de drie nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. Zie bijlage I voor een nadere toelichting op het gebruik van het iSKM.

De resultaten zijn vervolgens gevalideerd en waar nodig aangescherpt naar aanleiding van interviews met medewerkers van het ministerie. Op deze manier is gewaarborgd dat de regelgeving juist is geïnterpreteerd en vertaald naar de praktijk zodat in fase 3 van het onderzoek de juiste gegevens worden verzameld.

De resultaten van de interviews zijn verwerkt in het iSKM waarmee een eerste kwantificering van de lasteneffecten is gemaakt. Op basis van deze verwerking in het iSKM is bepaald welke gegevens nog aanvullend moeten worden achterhaald en/of geverifieerd.

De resultaten van de tweede projectfase zijn vastgelegd in een eerste tussenrapport. Dit tussenrapport, dat de structuur volgt van het uiteindelijke eindrapport, is afgestemd met de opdrachtgever.

Fase 3. Praktijkonderzoek en analyse

In deze fase van het project zijn de lasteneffecten van de implementatie van de drie nieuwe richtlijnen kwantitatief in kaart gebracht. Om de nog ontbrekende informatie te verzamelen en eerder gedane aannames te verifiëren, hebben interviews plaatsgevonden met negen bedrijven en vijf aanbestedende diensten. Deze interviews zijn aanvullend op het bureauonderzoek en de verifiërende interviews met medewerkers van het ministerie van Economische Zaken in fase 2 van het onderzoek. In onderstaande tabel is een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de verschillende organisaties die middels de interviews zijn betrokken in het onderzoek. Hierbij is ook aangegeven welke richtlijn het voornaamste onderwerp van gesprek was.

Tabel 1. Overzicht van de verdeling van interviews over de stakeholders.

Nr.	Stakeholder	Bedrijf/ aanbestedende dienst	Voornaamste onderwerp
1	Bedrijf dat o.b.v. een concessieovereenkomst werken uitvoert voor de klassieke overheid.	Bedrijf	2014/23/EU (concessierichtlijn)
2	Bedrijf dat o.b.v. een concessieovereenkomst diensten levert voor speciale sectoren.	Bedrijf	2014/23/EU (concessierichtlijn)
3	Bedrijf dat o.b.v. een concessieovereenkomst diensten levert.	Bedrijf	2014/23/EU (concessierichtlijn)
4	Bedrijf dat werken uitvoert in opdracht van de klassieke overheid.	Bedrijf	2014/24/EU (klassieke richtlijn)
5	Bedrijf dat diensten verricht in opdracht van de klassieke overheid.	Bedrijf	2014/24/EU (klassieke richtlijn)
6	Bedrijf dat leveringen doet in opdracht van de klassieke overheid.	Bedrijf	2014/24/EU (klassieke richtlijn)
7	Bedrijf dat werken uitvoert (i.o.v. een aanbestedende dienst) in een speciale sector.	Bedrijf	2014/25/25 (richtlijn speciale sectoren)
8	Bedrijf dat diensten verricht (i.o.v. een aanbestedende dienst) in een speciale sector.	Bedrijf	2014/25/25 (richtlijn speciale sectoren)
9	Bedrijf dat leveringen doet (i.o.v. een aanbestedende dienst) in een speciale sector.	Bedrijf	2014/25/25 (richtlijn speciale sectoren)
10	Centrale overheid	Aanbestedende dienst	2014/24/EU (klassieke richtlijn)
11	Decentrale overheid	Aanbestedende dienst	2014/24/EU (klassieke richtlijn)
12	Decentrale overheid	Aanbestedende dienst	2014/23/EU (concessierichtlijn)
13	Speciale sectorbedrijf	Aanbestedende dienst	2014/25/25 (richtlijn speciale sectoren)
14	Speciale sectorbedrijf	Aanbestedende dienst	2014/25/25 (richtlijn speciale sectoren)

Vervolgens zijn de resultaten uit fase 2 en 3 vergeleken met de kwalitatieve bevindingen uit de interviews. Deze resultaten zijn anoniem verwerkt in het iSKM, zodat deze niet herleidbaar zijn tot de geïnterviewde. Na de verwerking zijn per wijziging in de drie nieuwe richtlijnen alle lasteneffecten per doelgroep inzichtelijk. De resultaten van fase 3 zijn geanalyseerd en vastgelegd in een concept-eindrapport. Dit concept is besproken en afgestemd met de opdrachtgever.

Fase 4. Rapport

In deze fase van het project zijn de resultaten van fase 3 geconsolideerd en uitgewerkt in een eindrapport, waarin is gerapporteerd over de kwantitatieve effecten van de regelgeving. Het concepteindrapport is aangepast naar aanleiding van de afstemming met de opdrachtgever en verwerkt tot een definitieve versie.

Voordat het definitieve iSKM is gebruikt om te rapporteren en is overgedragen aan de opdrachtgever, zijn alle berekeningen gecontroleerd in het model. Enerzijds is dit gebeurd door het nalopen van de ingebouwde checks en balances, anderzijds zijn bepaalde onderdelen handmatig nagelopen om eventuele slordigheden en rekenfouten te voorkomen.

3 Beschrijving van de regelgeving

3.1 Huidige situatie

Aanbesteden is het in de markt zetten van een opdracht door een overheidsinstantie, waarbij ondernemers kunnen inschrijven door het indienen van een offerte (de inschrijving). Het doel van aanbesteden is onder andere om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen door het optimaliseren van de marktwerking. Op deze wijze wordt ofwel de prijs-kwaliteit verhouding zo goed mogelijk op elkaar af gestemd ofwel de laagste prijs gerealiseerd. Aanbestedende diensten zijn bijvoorbeeld:

- ❑ de Rijksoverheid;
- ❑ gemeenten, provincies en waterschappen;
- ❑ publiekrechtelijke instellingen (zoals universiteiten en scholen);
- ❑ speciale-sectorbedrijven (zoals water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten).

Voor Nederland geldt dat de aanbestedingsregels sinds 1 april 2013 zijn vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012. Hierin zijn regels opgenomen voor overheidsopdrachten voor het uitvoeren van werken, het doen van leveringen en het verrichten van diensten. Een aantal bepalingen uit deze wet is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, het Aanbestedingsbesluit. Onderdeel van dit besluit zijn:

- ❑ Het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW). Dit is een reglement voor het aanbesteden van opdrachten voor werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels. Het reglement bevat ook regels boven de drempel, maar het ARW is in het Aanbestedingsbesluit alleen aangewezen voor onder de drempel.
- ❑ De modellen Eigen verklaring. Met de Eigen verklaring kunnen ondernemers aangeven dat ze voldoen aan de eisen voor de aanbesteding. Anders dan voor de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012 hoeft alleen de winnaar van een aanbestedingsprocedure nog de vereiste originele bewijsstukken in te leveren.
- ❑ De Gids proportionaliteit. De Gids Proportionaliteit geeft een uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel uit de Aanbestedingswet 2012. Dit bepaalt dat de eisen waar een ondernemer bij een aanbesteding aan moet voldoen in verhouding moeten staan tot de opdracht.

Binnen de Europese Unie geldt dat alle leveranciers in alle lidstaten onder gelijke voorwaarden moeten kunnen meedingen naar overheidsopdrachten in alle lidstaten. Het doel van de Europese Unie is immers het creëren van één interne markt in alle lidstaten. Op Europees niveau bestaan er daarom regels die het Europees aanbesteden boven bepaalde drempelwaarden verplicht maken. Naast een richtlijn over "klassieke aanbestedingssectoren" (de klassieke richtlijn, 2004/18/EG) bestaat er een richtlijn "speciale sectoren" (2004/17/EG voor opdrachtgevers in de water en energievoorziening, in het vervoer en in postdiensten). Met de Aanbestedingswet 2012 geeft Nederland invulling aan de Europese regels voor aanbesteden.

3.2 De nieuwe aanbestedingsrichtlijnen

In de Europa 2020-strategie¹, het tienjarenplan voor de groei van de Europese Unie, spelen overheidsopdrachten een prominente rol. Het zijn marktinstrumenten om een slimme, duurzame en inclusieve groei te realiseren en tegelijkertijd overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden. In dit kader zijn de huidige Europese aanbestedingsrichtlijnen herzien en gemoderniseerd om zo een doelmatigere besteding van overheidsmiddelen te bewerkstelligen. In de eerste plaats gebeurt dit door het bevorderen van de deelname van het midden- en kleinbedrijf aan overheidsopdrachten. Daarnaast beoogt de herziening van de richtlijnen het voor aanbestedende diensten mogelijk te maken om overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van maatschappelijke doelen. Ten slotte is een aantal aanbestedingsbegrippen en -concepten verduidelijkt, om zo de helderheid en begrijpelijkheid van de aanbestedingsregels te bevorderen.

Bij de herziening van de richtlijnen zijn twee huidige richtlijnen (de klassieke richtlijn en de richtlijn voor speciale sectoren) vernieuwd. Daarnaast is een nieuwe richtlijn opgesteld voor concessieovereenkomsten. De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige regels, zoals deze voor Nederland zijn vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012, zijn hieronder op hoofdlijnen toegelicht.

Nieuwe richtlijn voor de klassieke overheid (2014/24/EU)

De richtlijn voor de klassieke overheid behandelt de algemene aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en heeft betrekking op het verkrijgen van werken, leveringen of diensten tegen betaling. De nieuwe richtlijn bevat diverse wijzigingen ten opzichte van de Aanbestedingswet 2012. Enerzijds gaat het hierbij om tekstuele wijzigingen die bestaande aanbestedingsregels moeten verduidelijken. Anderzijds gaat het om bepalingen die de verplichtingen wijzigen van partijen die betrokken zijn bij aanbestedingsprocedures (bedrijven en aanbestedende diensten). Zo geldt bijvoorbeeld dat het volgens de nieuwe regels verplicht wordt om de volledige communicatie langs elektronische weg te laten plaatsvinden. Daarnaast geldt dat het model Eigen verklaring dat Nederland hanteert, moet worden vervangen als gevolg van de verplichte introductie van het Europees Uniform Aanbestedingsdocument. Bovendien maken de nieuwe regels het in meer gevallen mogelijk om onderhandelingen deel uit te laten maken van de procedure. Deze maatregelen hebben als voornaamste doel om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. In hoofdstuk 4 van deze rapportage geven wij zicht op de maatgevendes verschillen tussen de huidige en de nieuwe situatie, geven wij aan om welke specifieke verplichtingen het gaat en wat het effect is op de lasten voor bedrijven en aanbestedende diensten.

Nieuwe richtlijn voor de speciale sectoren (2014/25/EU)

Deze richtlijn heeft betrekking op de gunning van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (de zogenaamde 'speciale-sector bedrijven'). Voorbeelden van speciale-sector bedrijven zijn de (decentrale) vervoersbedrijven, drinkwaterbedrijven, energiebedrijven en havenbedrijven.

De nieuwe richtlijn voor de speciale sectoren is opgesteld met dezelfde doelstellingen als de richtlijn voor de klassieke overheid. Een groot aantal bepalingen heeft tot doel om bestaande aanbestedingsbegrippen te verduidelijken, om zo de helderheid en begrijpelijkheid van de aanbestedingsregels te bevorderen. Andere artikelen beogen de aanbestedingsprocedures boven de Europese drempelwaarden verder te vereenvoudigen om zo de lasten voor bedrijven en aanbestedende diensten terug te dringen. De wijzigingen die de implementatie van de richtlijn van speciale sectoren tot gevolg heeft, komen dan ook voor een belangrijk deel overeen met de wijzigingen door de implementatie van de

¹ Europa 2020 is de groeistrategie van de EU voor de komende 10 jaar. De EU heeft vijf ambitieuze doelstellingen vastgesteld, voor werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie, die ze tegen 2020 wil bereiken. Ieder EU-land heeft zijn nationale doelstellingen bepaald op elk van deze gebieden. Concrete maatregelen op EU- en nationaal niveau onderbouwen de strategie.

richtlijn voor de klassieke overheid. In hoofdstuk 4 van deze rapportage geven wij aan welke verplichtingen voor het gunnen van opdrachten boven de Europese drempelwaarden binnen de speciale sectoren wijzigen en wat het effect is op de lasten voor de verschillende doelgroepen.

De concessierichtlijn (2014/23/EU)

Een concessie is een overeenkomst met een leverancier voor de uitvoering van een werk of dienst. Hierbij kan worden gedacht aan de exploitatie van een gemeentelijke parkeergarage door een onderneming, of het uitvoeren van de catering bij een overheidsdienst. Het verschil met een reguliere opdracht is dat het exploitatierecht en - risico voor rekening van de concessiehouder komen. Het begrip 'risico' wordt hierbij strikt gehanteerd. Een aanbestedende dienst mag het exploitatierisico niet inperken door op de één of andere manier garanties te bieden waardoor het exploitatierisico niet meer voor rekening komt van de concessiehouder.

Anders dan voor de andere onderwerpen waarvoor nieuwe aanbestedingsrichtlijnen zijn opgesteld (de Klassieke richtlijn en de richtlijn speciale sectoren) geldt dat de concessierichtlijn geen eerdere richtlijn vervangt. De concessierichtlijn vervangt echter wel enkele reeds bestaande bepalingen die concessies voor werken betreffen.

De nieuwe concessierichtlijn is van toepassing op concessieovereenkomsten voor zowel werken als diensten in de klassieke én in de speciale sectoren. Het aantal concessieovereenkomsten waarvoor regels gelden, wordt hiermee uitgebreid. Evenals in de Aanbestedingswet 2012 is er in de concessierichtlijn geen standaardprocedure opgenomen voor de gunning van concessies. Aanbestedende diensten en instanties zijn in principe vrij om binnen deze kaders de gunningsprocedure naar de eigen wensen in te richten. Wel zijn ook hier algemene beginselen en procedurele waarborgen opgenomen waaraan aanbestedende diensten en instanties zich moeten houden. In hoofdstuk 4 van deze rapportage geven wij aan wat de introductie van de nieuwe regels voor concessies voor gevolgen heeft voor de lasten voor bedrijven en aanbestedende diensten.

4 Regeldrukeffecten

Een deel van de wijzigingen die ontstaan door de implementatie van de drie aanbestedingsrichtlijnen heeft invloed op de hoogte van administratieve en/of uitvoeringslasten. In dit hoofdstuk geven wij aan om welke verplichtingen het gaat (paragraaf 4.1 en 4.2) en wat het effect is van deze wijzigingen (paragraaf 4.3).

4.1 Gewijzigde verplichtingen klassieke richtlijn & richtlijn speciale sectoren

Voor dit onderzoek zijn de gegevens gebruikt uit het onderzoek "Lastenontwikkeling aanbestedingsbeleid" (2009). In onderstaande tabel is aangegeven om hoeveel aanbestedingsprocedures het gaat en het totaal aantal bedrijven dat bij deze procedures betrokken is. Dit betreft dus alleen de procedures boven de grens van de Europese aanbestedingsrichtlijn. In deze tabel is onderscheid gemaakt tussen diensten, leveringen en werken.

Tabel 2. Aantallen aanbestedingsprocedures en betrokken bedrijven (2009).

	Diensten		Leveringen		Werken		Totaal
	Openbaar	Niet-openbaar	Openbaar	Niet-openbaar	Openbaar	Niet-openbaar	
Aanbestedingen	1.934	928	767	310	210	111	4.260
Aanvragers informatie	23.848	14.486	8.208	4.745	1.599	1.688	54.575
Deelnemers selectiefase	-	12.446	-	4.338	-	805	17.589
Indieners offertes	14.722	5.135	5.959	1.656	1.037	560	29.069
Contractanten	1.997	954	767	310	210	111	4.349

Het aantal aanbestedingsprocedures is ten opzichte van de uitgangssituatie van dit onderzoek gedaald. In 2014 waren dit nog ongeveer 3.000 procedures boven de grens van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Wanneer in dit onderzoek gebruik is gemaakt van gegevens van na 2009 en een vergelijking noodzakelijk was met het totaal aantal aanbestedingen, dan zijn verhoudingsgetallen gebruikt. Dit betekent dat het aantal aanbestedingsprocedures in dat jaar is afgezet tegen het aantal aanbestedingsprocedures in 2009. Dit percentage is vervolgens gebruikt voor de kwantificering van de lasteneffecten.

Speciale sectoren

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 komen veel van de wijzigingen door de implementatie van de richtlijn voor speciale sectoren overeen met de wijzigingen die ontstaan door de implementatie door de klassieke richtlijn. Voor de overzichtelijkheid zijn daarom in deze paragraaf de verplichtingen die wijzigen door beide richtlijnen in één overzicht gepresenteerd. Hierbij is per richtlijn aangegeven in welk artikel de verplichting is opgenomen en is kwalitatief beschreven wat het effect is van de wijziging voor betrokken partijen.

Tabel 3. Gewijzigde verplichtingen klassieke richtlijn en de richtlijn speciale sectoren.

1. Elektronisch aanbesteden			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Volgens de nieuwe regels moet in beginsel alle communicatie elektronisch plaatsvinden. Alleen in bepaalde gevallen zoals voor het aanleveren van fysieke bewijsstukken (bijvoorbeeld maquettes) en wanneer het vereiste beveiligingsniveau niet kan worden gerealiseerd, geldt een uitzondering.	Art. 22	Art. 40	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Circa 50% van de aanbestedingsprocedures verloopt al langs elektronische weg. Dit geldt zowel voor aanbestedingen in de klassieke als in de speciale sectoren. Aankondiging vindt plaats via TenderNed of een ander platform. ❑ Bedrijven geven aan dat er nog veel verschillen bestaan tussen de aanbestedende diensten voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de inschrijving. Met name grotere organisaties hebben hiervoor eerder digitale voorzieningen getroffen. Voor de inkoopprocedures gebruiken aanbestedende diensten verschillende softwarepakketen, zoals Negometrix, Smart Decision of Ariba. Voor met name kleinere organisaties is dit echter niet altijd het geval en moeten inschrijvingen nog in hardcopy worden aangeleverd. Daarnaast komt het voor dat aanbestedende diensten verlangen dat aanbiedingen zowel digitaal als in hardcopy wordt aangeleverd. Hoewel dat in de beoordeling niet mag meetellen, geven bedrijven soms zelf de voorkeur aan het aanleveren van een fysiek exemplaar van de aanbidding, omdat dit mogelijkheden geeft ook op het gebied van vormgeving te concurreren. ❑ De richtlijn laat ruimte over om ook met de toepassing van de nieuwe regels toe te staan om documenten te ondertekenen, in te scannen en als pdf-document toe te sturen. Dit zorgt ervoor dat de lasten op dit onderdeel niet veranderen. In de interviews hebben de respondenten aangegeven dat dit systeem juridisch mogelijk een probleem geeft. Deze werkwijze geeft namelijk geen verzekering dat de verzonden handtekening ook daadwerkelijk van de inschrijver afkomstig is. Mogelijk blijven aanbestedende diensten nog vragen om een hardcopy met een ‘natte handtekening’ zolang er op nationaal niveau geen regelgeving is vastgesteld die bepaald op welke wijze een digitale handtekening ook daadwerkelijk juridisch bindend is. <p>Kwantificering:</p> <p>In paragraaf 4.4 van het rapport “Lastenontwikkeling Aanbestedingsregelgeving” (2009) is reeds een berekening gemaakt van de effecten van elektronisch aanbesteden op de lasten van bedrijven en aanbestedende diensten. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de lasteneffecten van 50% gebruik en 100% gebruik van elektronisch aanbesteden. Doordat op dit moment elektronisch aanbesteden reeds voor 50% wordt gebruikt, is het effect van de implementatie van de aangepaste aanbestedingsrichtlijnen alleen de reductie die wordt bereikt om van 50% naar 100% gebruik van elektronisch aanbesteden te gaan.</p> <p>In de onderstaande tabel zijn de relevante gegevens uit het rapport “Lasteneffecten Aanbestedingsregelgeving” weergegeven. Per type regeldruk wordt weergegeven hoeveel de jaarlijkse reductie betreft. Let wel: de getallen uit het rapport “Lasteneffecten Aanbestedingsregelgeving” betreffen zowel aanbesteden boven als onder de Europese aanbestedingsgrens. De richtlijn is alleen van toepassing op Europese aanbestedingen. De onderstaande berekeningen hebben dus ook alleen betrekking op de effecten door Europese aanbestedingen.</p>			

Tabel 3-1. Overzicht reductie elektronisch aanbesteden (afgerond op honderdtallen).

	Alle procedures boven de EU grens		
	AL Bedrijven	OL Bedrijven	UL AD
Nulmeting 2009	€ 124.001.400	€ 59.634.300	€ 69.560.400
Lasten met elektr. aanbest.	€ 121.491.500	€ 57.453.700	€ 67.759.000
Totale reductie	€ 2.509.900	€ 2.180.600	€ 1.801.400

2. Mededingingsprocedure met onderhandeling			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
<p>Dit is in feite de vervanger van de huidige onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. De klassieke richtlijn staat ruimer gebruik toe van de mededingingsprocedure met onderhandeling. Voor deze procedure kan een aanbestedende dienst kiezen als het gaat om een opdracht waarvoor in de markt geen standaardoplossing beschikbaar is. Ook kan de aanbestedende dienst hiervoor kiezen als in een eerdere openbare of niet-openbare procedure alleen onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn ingediend. Onder de huidige aanbestedingsregels mogen speciale sectorbedrijven al vrij kiezen voor deze procedure en blijft het de “onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking”. Dit verandert niet.</p>	Art. 29	Art. 47	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Het effect op de lasten van bedrijven en aanbestedende diensten door deze wijziging is naar verwachting beperkt. De procedure wordt nu voornamelijk ingezet door aanbestedende diensten in de speciale sectoren waar al meer vrijheid is om voor deze procedure te kiezen. De keuzevrijheid voor aanbestedende diensten binnen de klassieke sector om van de procedure gebruik te maken wordt wel groter. De aanbestedende diensten geven echter aan dat zij niet verwachten veel vaker voor deze procedure te kiezen, vooral omdat het een behoorlijk arbeidsintensieve procedure is. Er worden daarnaast hoge eisen gesteld op het gebied van bijvoorbeeld transparantie. Het aantal gevallen waarin de procedure wordt ingezet stijgt naar verwachting licht, waardoor de lasten voor bedrijven en aanbestedende diensten licht toenemen.</p>			
<p>Kwantificering:</p> <p>De afgelopen jaren zijn jaarlijks iets meer dan honderd mededingingsprocedures met onderhandeling uitgevoerd³. De verwachte beperkte stijging die kan worden toegekend aan de aangepaste richtlijn, bedraagt naar verwachting circa 10 procedures per jaar. Op basis van de interviews wordt aangenomen dat de kosten per procedure voor een bedrijf circa € 10.000 bedragen. Deze kosten komen voornamelijk voort uit de voorbereidingen en uitvoering van de gesprekken met de aanbestedende dienst. Dit betekent een stijging van de structurele administratieve lasten voor bedrijven met € 100.000 per jaar. Voor de aanbestedende diensten worden de kosten per procedure geschat op € 15.000 per procedure. De aanbestedende dienst heeft extra kosten voor de organisatie van de gesprekken, het voeren van gesprekken met de geselecteerde partijen en de beoordeling</p>			

³ Bron: Tendered 2013 en 2014.

hiervan. De structurele uitvoeringslasten stijgen hierdoor met € 150.000 per jaar.

3. Concurrentiegerichte dialoog			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Het procedureverloop blijft grotendeels ongewijzigd. De klassieke richtlijn staat echter ruimer gebruik toe van de concurrentiegerichte dialoog.	Art. 30	Art. 48	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Door deze wijziging treedt naar verwachting een beperkt lasteneffect op. Deze procedure wordt met name ingezet wanneer het voor de opdrachtgever (de aanbestedende dienst) nog niet volkomen duidelijk is wat de feitelijke opdracht zal inhouden. Met marktpartijen wordt vervolgens de dialoog aangegaan om dit verder uit te werken. Ook voor deze procedure geldt dat het nu slechts in specifieke gevallen wordt ingezet. Mede doordat ook deze procedure voor aanbestedende diensten relatief arbeidsintensief is. Dit verandert naar verwachting niet door het verruimen van de keuzevrijheid voor aanbestedende diensten om deze procedure te mogen inzetten.</p> <p>Kwantificering:</p> <p>De afgelopen jaren zijn er jaarlijks enkele tientallen procedures geweest met een concurrentiegerichte dialoog. Door de toename van de keuzevrijheid is het mogelijk dat er enkele procedures per jaar bijkomen. Daarnaast is de verwachting dat er enkele procedures zullen verschuiven naar de mededingingsprocedure met onderhandeling. Netto wordt daarom geen effect op de lasten verwacht.</p>			

4. Innovatiepartnerschap			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Deze nieuwe procedure maakt het voor aanbestedende diensten en bedrijven mogelijk om op de lange termijn een samenwerking aan te gaan voor de ontwikkeling en vervolgens aankoop van innovatieve producten, diensten of werken. Voor de aankoop van innovatieve producten is niet opnieuw een aanbestedingsprocedure vereist mits de aankoop plaatsvindt op basis van een van tevoren overeengekomen prijs- en kwaliteitsniveau.	Art. 31	Art. 49	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Deze nieuwe procedure is met name aantrekkelijk voor aanbestedende diensten en bedrijven in bepaalde sectoren die met veel innovaties te maken hebben. Zo is uit de interviews gebleken dat met name voor waterschappen het een aantrekkelijke optie is om te investeren in innovatieve oplossingen. Door het specifieke karakter van deze nieuwe procedure, het is alleen effectief toepasbaar bij bepaalde typen innovaties, is het absolute lasteneffect beperkt. In die gevallen dat het innovatiepartnerschap wel goed toepasbaar is, is het het voordeel dat niet opnieuw een aanbestedingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Dit zorgt ervoor dat de lasten voor zowel bedrijven als aanbestedende diensten dalen.</p>			

Kwantificering:

Op basis van de interviews wordt verwacht dat er jaarlijks enkele tientallen procedures worden gevolgd op basis van innovatiepartnerschap. Dit betekent dat er elk jaar ook enkele tientallen procedures vervallen omdat de onderzochte ontwikkeling niet opnieuw hoeft te worden aanbesteed. Voor de berekening is uitgegaan van circa 20 procedures per jaar⁶. Hierdoor vervallen er jaarlijks € 163.800 aan administratieve lasten en € 343.200 aan nalevingskosten voor bedrijven € 252.400 per jaar aan uitvoeringslasten⁷ voor de aanbestedende diensten en dan met name de waterschappen.

5. Termijn raamovereenkomsten

Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
De maximale termijn voor een raamovereenkomst in de richtlijn speciale sectoren is vastgesteld op 8 jaar, behalve in deugdelijk gemotiveerde gevallen. Onder de huidige regels is er geen maximum-termijn.	-	Art. 51	AD + BD

Opmerking(en):

- De verwachting is dat deze wijziging geen lasteneffect met zich meebrengt. Het aantal overeenkomsten met een langere looptijd dan 8 jaar is beperkt. In veel gevallen waarin wel een dergelijke lange looptijd geldt, is de verwachting dat het grootste deel ook onder de nieuwe regels mogelijk blijft omdat de overeenkomsten een zeer specifiek karakter kennen. Het gaat hierbij met name om contracten voor het beheer en onderhoud waarbij een lange looptijd de enige mogelijkheid is om de hoge investeringskosten terug te verdienen.
- In enkele gevallen is er geen rechtvaardiging van de langere termijn. Voor deze specifieke gevallen geldt dat door de kortere looptijd onder de nieuwe regels extra aanbestedingsprocedures moeten worden doorlopen. De verwachting is echter dat het aantal procedures waarvoor dit geldt, zeer beperkt is.

Kwantificering:

Uit de beschikbare gegevens in de database van TED blijkt dat het aantal afgesloten raamovereenkomsten met een langere looptijd dan 8 jaar in de afgelopen jaren zeer beperkt is. Slechts in een aantal specifieke gevallen heeft een raamovereenkomst een lange looptijd dan de onder de nieuwe regels geldende maximum termijn van 8 jaar. Tijdens de interviews hebben aanbestedende diensten aangegeven alleen in uitzonderlijke gevallen te kiezen voor een dergelijke lange looptijd. Dit heeft dan ook een specifieke reden waarmee ook in de toekomst, onderbouwd, een langere doorlooptijd kan worden gebruikt.

De verwachting is dan ook dat dit artikel geen lasteneffect met zich meebrengt. In de eerste plaats is het aantal raamovereenkomsten met een lange looptijd nu al laag. En in de tweede plaats zullen de contracten die een langere looptijd kennen, juist door het specifieke karakter van deze contracten, ook onder de nieuwe regels stand houden.

⁶ Op basis van de interviews is een specifiek beeld verkregen over de mogelijkheden van deze aanpassing. De voordelen betreffen in de praktijk met name waterschappen en dan ook alleen zij die veel investeren in innovatie. Potentieel betreft dit vele tientallen procedures. De verwachting is echter dat in de praktijk slechts voor een deel hiervan ook daadwerkelijk het innovatiepartnerschap effectief kan worden ingezet.

⁷ Een openbare procedure voor leveringen kost een aanbestedende dienst per keer € 12.620. Voor bedrijven bedragen deze kosten per procedure € 1.050 aan administratieve lasten en € 2.200 aan nalevingskosten. Er dienen gemiddeld 7,8 bedrijven mee in de procedure. De berekeningen zijn afgerond op honderdtallen.

6. Technische specificaties, keurmerken, testverslagen en andere bewijsmiddelen			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Nu geldt dat aanbestedende diensten in hun aankondiging niet direct om een keurmerk mogen vragen. Zij lossen dit op door de eisen uit het keurmerk op te nemen in de aankondiging. De klassieke richtlijn en de richtlijn speciale sectoren maken het onder strikte voorwaarden mogelijk dat een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf een specifiek keurmerk kunnen vragen. Deze wijziging heeft alleen mogelijk effect op de lasten voor aanbestedende diensten.	Art. 42 t/m 44	Art. 60 t/m 63	AD
<p>Opmerking(en):</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Door deze wijziging dalen de uitvoeringslasten voor de aanbestedende diensten. Zij hoeven immers minder tijd te investeren in het opstellen van de eisen in het bestek waardoor er minder tijd hoeft te worden besteed aan het formuleren van de opdracht. <input type="checkbox"/> Voor de bedrijven verandert er niets. Wanneer zij niet over het gewenste keurmerk beschikken, mogen zij nog steeds met dezelfde bewijsstukken aantonen dat zij wel aan de eisen voldoen. <p>Kwantificering:</p> <p>De uitvoeringslasten van aanbestedende diensten dalen voor alle 4.260 Europese procedures. Per procedure verschillen de eisen op dit punt en daarmee ook de tijdswinst. Op basis van de interviews wordt aangenomen dat deze tijdswinst gemiddeld een half uur per procedure is waarin een keurmerk wordt gevraagd. Hierdoor dalen de uitvoeringslasten met circa € 159.800 per jaar.</p>			

7. Varianten			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Aanbestedende diensten kunnen inschrijvers toestaan of van hen verlangen varianten in te dienen.	Art. 45	Art. 64	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Dit brengt naar verwachting geen lasteneffect met zich mee. Aanbestedende diensten staan in uitzonderingsgevallen toe dat inschrijvers varianten indienen indien zij gunnen op basis van laagste prijs. Aanbestedende diensten verlangen niet snel van inschrijvers dat zij varianten indienen, omdat dit het minder eenvoudig maakt om inschrijvingen te beoordelen. Bovendien geldt dat het beschrijven van de inhoudelijke opdracht hierdoor verder wordt uitgebreid en meer tijd kost, omdat de procedure transparant moet blijven en de aanbiedingen vergelijkbaar moeten zijn. In het bestek zullen de eisen moeten worden opgenomen die worden gesteld aan de varianten. Aanbestedende diensten verwachten dan ook niet dat zij inschrijvers in de toekomst vaker verplichten om varianten in te dienen.</p> <p>Kwantificering:</p> <p>Op basis van de bovenstaande resultaten wordt op dit punt geen effect op de lasten verwacht.</p>			

8. Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)

Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
<p>Het model Eigen verklaring dat op grond van de Aanbestedingswet 2012 verplicht is, moet worden vervangen. Het nieuwe UEA is nog niet vastgesteld en is momenteel alleen als concept beschikbaar. De conceptversie is op onderdelen uitgebreider dan het huidige model Eigen verklaring. Met name de selectiecriteria zijn verder uitgebreid waardoor aanbestedende diensten meer ruimte hebben om extra onderdelen in de UEA op te nemen.</p>	Art. 59	-	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Om dit moment is het niet duidelijk welke invulling er wordt gegeven aan het nieuwe Uniform Aanbestedingsdocument. Wanneer de Europese Commissie de wens volgt van Nederland dan wordt aangesloten bij het Model Eigen Verklaring zoals dit nu in Nederland wordt gebruikt. Er treedt nauwelijks een lasteneffect op. ❑ De conceptversie van het UEA is uitgebreider dan het Model Eigen Verklaring dat Nederland kent. Als deze versie definitief wordt ingevoerd dan stijgen de lasten voor zowel bedrijven als aanbestedende diensten. Bedrijven zijn immers meer tijd kwijt met het invullen van gegevens terwijl aanbestedende diensten meer tijd moeten besteden aan het beoordelen van de ingevulde documenten. <p>Kwantificering:</p> <p>Het rapport “Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid” (2009) geeft aan dat de Eigen verklaring zoals deze in Nederland nu wordt gehanteerd een besparing geeft van ongeveer € 30,4 miljoen per jaar ten opzichte van de situatie waarin niets is geregeld. Hiervan is € 27,6 miljoen per jaar het resultaat van de vermindering van de administratieve lasten van bedrijven doordat niet alle bedrijven bewijsstukken moeten opzoeken en meesturen met de aanbesteding. Omdat ten tijde van het onderzoek een deel van de aanbestedende diensten al met Eigen verklaringen werkte, is de reductie in praktijk lager.</p> <p>Door het voorgestelde UEA is het alsnog noodzakelijk voor bedrijven om inhoudelijke gegevens op te zoeken en te vermelden op het formulier in Deel IV: Selectiecriteria. Een belangrijk deel van de potentiële reductie vervalft hierdoor. Het opzoeken van dergelijke informatie is namelijk het meest tijdrovend. Ook de controle van de gegevens bij elke aanbesteding vergt hierdoor meer tijd. Daarnaast zijn ook lang niet alle bewijsstukken elektronisch beschikbaar voor de aanbestedende dienst om op te zoeken waardoor deze als nog achteraf dienen te worden aangeleverd. Dit alles neemt niet weg dat het UEA een reductie van de lasten geeft ten opzichte van de situatie waarbij niets is geregeld. Het gebruik van het UEA kan in die situatie nog altijd een reductie geven van maximaal circa 10% van de AL voor bedrijven. Voor de Nederlandse situatie waarin al gebruik wordt gemaakt van een Eigen verklaring betekent dit echter een stijging van de AL van € 10,6 miljoen per jaar.</p> <p>Het alternatieve voorstel van Nederland voor het UEA bevat niet de verplichting om de gegevens in te vullen op het formulier waardoor de potentiële lasten vergelijkbaar zijn met de huidige Nederlandse situatie. Gezien de opbouw en omvang van het formulier wordt echter wel verwacht dat ook het invullen van dit formulier voor bedrijven iets meer werk kost voor bedrijven dan de Eigen verklaringen in de huidige Nederlandse situatie. Dit verschil is echter niet te kwantificeren en is naar verwachting ook beperkt.</p> <p>De lasten van de aanbestedende diensten door de invoering van de Eigen verklaring dalen met in totaal € 2,6 miljoen per jaar. Ook deze reductie wordt beperkt wanneer wordt uitgegaan van het UEA en leidt effectief tot een stijging van de lasten ten opzichte van de huidige situatie. De aanbestedende diensten dienen namelijk extra handelingen te verrichten bij het opstellen van de stukken voor de aanbesteding en krijgen aanvullende gegevens te beoordelen. Omdat ook hier tijdens de interviews het voorgestelde UEA niet kon worden getoond,</p>			

is van de respondenten geen beeld verkregen van de kwantitatieve effecten. Aangenomen wordt dat deze in lijn zijn met de verwachte effecten voor bedrijven, waardoor de uitvoeringslasten voor de overheden stijgen met naar schatting € 1 miljoen per jaar.

9. Toelichting bij abnormaal lage aanbestedingen			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Een inschrijving wordt afgewezen wanneer deze abnormaal laag is, omdat zij niet voldoet aan de eisen in het kader van milieu-, sociaal en arbeidsrecht. Inschrijvers zijn verplicht om de inschrijving nader toe te lichten wanneer deze abnormaal laag is.	Art. 69	Art. 84	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Zowel voor de aanbestedende diensten als de bedrijven zal het lasteneffect door deze wijziging beperkt zijn. Op dit moment vragen de aanbestedende diensten partijen doorgaans al om een abnormaal lage aanbieder toe te lichten. Hoewel het bedrijven extra tijd kost om een toelichting te geven, wordt een toelichting in bijna 100% van de gevallen op verzoek van de aanbestedende dienst wel gegeven omdat zij immers de opdracht graag willen winnen. Bovendien hebben zij vaak gegronde redenen om een dermate lage inschrijving in te dienen.</p> <p>Kwantificering:</p> <p>Op basis van de bovenstaande resultaten wordt op dit punt geen effect op de lasten verwacht.</p>			

10. Onderaanneming			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Bedrijven zijn in het geval van werken en diensten die ter plaatse onder rechtstreeks toezicht van de aanbestedende diensten moeten worden verleend, verplicht om na gunning en tijdens de looptijd van het project de namen, contactgegevens en de wettelijke vertegenwoordigers van onderaannemers bij te houden en te melden aan de aanbestedende dienst.	Art. 71	Art. 88	AD + BD
<p>Opmerking(en):</p> <ul style="list-style-type: none"> □ De Europese Commissie heeft aangegeven dat het gaat om alle werken. Wat betreft het rechtstreeks toezicht op diensten, kan meer uitleg verkregen worden in overweging 105 bij de richtlijn. Er moet sprake zijn van diensten verricht door ondernemingen in of aan gebouwen, infrastructuur of zones, zoals stadshuizen, gemeentescholen, sportvoorzieningen, havens of autowegen, waarvoor de aanbestedende diensten verantwoordelijk zijn of waar zij rechtstreeks toezicht op uitoefenen. □ Bedrijven moeten registeren en bijhouden van welke onderaannemers zij tijdens de looptijd van het project gebruik maken terwijl de aanbestedende diensten de aangeleverde gegevens moeten verwerken. Bedrijven moeten vervolgens structureel registreren en bijhouden van welke onderaannemers zij gebruik maken. Aanbestedende diensten moeten een eenmalige investering doen om een administratie op te tuigen die het verwerken van de gegevens mogelijk maakt. Bovendien moeten zij structureel bijhouden 			

welke wijzigingen door bedrijven worden doorgegeven.

- De Nederlandse wet- en regelgeving kent al waarborgen om misstanden bij het inhuren van onderaannemers te voorkomen. Zo geldt de Wet ketenaansprakelijkheid die er voor zorgt, dat indien een onderaannemer geen loonbelasting of premie volkverzekering/werknemersverzekering afdraagt, de hoofdaannemer hiervoor verantwoordelijk kan worden gesteld. Ook indien er een keten van aannemers wordt gevormd, waarbij er bijvoorbeeld sprake is van doorverhuur, is elke aannemer verantwoordelijk voor alle onderliggende ketenen. De richtlijn legt aanbestedende diensten geen directe verplichting op om toezicht te houden. De vraag is echter wel wat de nieuwe registratieplicht betekent voor de verantwoordelijkheid van misstanden binnen een keten en hoe hiermee wordt omgegaan in gerechtelijke procedures.

Kwantificering:

Deze maatregelen betreffen alle werken en een groot deel van de diensten die worden aanbesteed. Voor deze berekening betreft dit circa 3.000 aanbestedingen per jaar uitgaande van de aantallen van 2009. Hiervan zijn 321 aanbestedingen voor werken. Bedrijven dienen deze informatie op basis van andere regelgeving ook al bij te houden, maar moeten deze informatie wel specifiek voor de aanbestedende dienst weer bij elkaar zetten en toezenden. Ook wijzigingen moeten worden doorgegeven. Dit kost naar schatting voor werken gemiddeld circa 40 uur per aanbesteding. Met name voor grote werken kan deze tijdsbesteding nog flink oplopen. Voor diensten wordt minder met onderaannemers gewerkt en zijn er ook minder wisselingen. De gemiddelde extra tijd voor diensten wordt hierbij geraamd op 2 uur per aanbesteding tegen een uurtarief van € 40¹¹. De structurele administratieve lasten stijgen door deze verplichtingen met ongeveer € 727.900 per jaar¹².

Voor aanbestedende diensten is de toegevoegde waarde van de informatie onduidelijk. Vanwege deze onduidelijkheid en het ontbreken van een specifieke verplichting tot toezicht in de richtlijn wordt naar verwachting gekozen voor een pragmatische invulling. Dit betekent dat na ontvangst van de gegevens van een bedrijf deze kort worden beoordeeld en vervolgens opgenomen in het dossier. Per aanbesteding kost dit gemiddeld naar verwachting 2 uur. Hiermee stijgen de structurele uitvoeringslasten met circa € 450.000 per jaar.

Indien door de aanbestedende diensten wel nadere actie wordt verwacht naar aanleiding van de gekregen gegevens, kunnen de hieraan gerelateerde uitvoeringslasten sterk toenemen.

11. Aankondiging sociale en andere specifieke diensten			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
Het systeem van 'A'-diensten (prioritair) en 'B'-diensten (niet-prioritair) wijzigt. Voor sociale, maatschappelijke en andere specifieke diensten blijft een verlicht regime gelden (voormalige B-diensten), zij het dat boven een drempelbedrag van € 750.000 wél een aankondiging verplicht is (voor opdrachten in speciale sectoren is deze drempelwaarde € 1 miljoen). Onder de huidige regels geldt deze aankondigingsplicht niet.	Art. 74 jo. art. 4	Art. 91 jo. art.15	AD + BD

¹¹ Het model van de Aanbestedingsregelgeving kent voor bedrijven twee tarieven: € 40 en € 75. Omdat het verzamelen van de benodigde informatie voornamelijk zal worden uitgevoerd door secretariële medewerkers is gekozen voor het lage tarief.

¹² (321 aanbestedingen werken x 40 uur x € 40/uur) + (2.679 aanbestedingen diensten x 2 uur x € 40/uur)

Opmerking(en):

Met de implementatie van deze artikelen uit de nieuwe richtlijnen vindt er een verschuiving plaats van diensten van het 2B-regime naar het gewone regime en vice versa. Voor procedures die voorheen onder het relatief lichte 2B-regime vielen maar naar het gewone regime verhuizen, geldt dat een lastenverzwaring optreedt. Procedures die daarentegen juist verhuizen naar een lichter regime zullen eenvoudiger worden waarmee een lastenverlichting optreedt.

Kwantificering:

Op basis van de database met aanbestedingen van TED is vastgesteld dat er jaarlijks ongeveer 60 procedures een zwaarder regime dienen te volgen omdat zij in bijlage 2B van de richtlijn 2004/18/EG zijn opgenomen maar niet meer terug komen in de bijlage van de nieuwe richtlijn. Daar staat tegenover dat er ook ongeveer 60 procedures zijn die nu een verlicht regime kunnen volgen omdat zij eerst niet in bijlage 2B waren opgenomen, maar nu wel in de nieuwe bijlage. Netto blijven de regeldrukeffecten hierdoor neutraal. De effecten kunnen per aanbestedende dienst wel verschillen. Afhankelijk van de diensten die worden uitbesteed, kan een individuele organisatie met een sterke stijging of daling van de lasten te maken krijgen. Daarnaast verschilt het ook van jaar tot jaar welke aantallen aanbestedingen hiermee te maken krijgen. Voor dit onderzoek zijn dan ook de aantallen vergeleken van de jaren 2009 tot en met 2013 waarbij rekening is gehouden dat het totaal aantal aanbestedingen de afgelopen jaren is gedaald.

Voor procedures waarvoor zowel in de huidige als in de voorgenomen situatie een verlicht regime geldt, is de drempelwaarde voor het moeten publiceren van de aanbesteding verhoogd. Jaarlijks betreft dit circa 80 procedures, wat de uitvoeringslasten van de aanbestedende diensten verlaagd met circa € 3.000 per jaar.

12. Proces-verbaal			
Toelichting	Klassiek	Speciaal	Doelgroep*
De voorschriften voor het proces-verbaal dat moet worden opgesteld bij elke opdracht worden verder uitgebreid en er moet informatie worden bijgehouden die nodig is om besluiten in alle stadia te kunnen motiveren (3 jaar).	Art. 84	Art. 100	AD
<p>Opmerking(en):</p> <p>Het effect van deze maatregel zal beperkt zijn doordat de artikelen uit de richtlijnen in feite niets wijzigen aan de dagelijkse uitvoeringspraktijk bij de aanbestedende diensten. De genoemde informatie is doorgaans opgenomen in de processen-verbaal die worden opgesteld terwijl de documentatie die nodig is om besluiten in alle stadia te kunnen motiveren al wordt bewaard in de dossiers op basis van de regels van de Archiefwet. Wel moet de informatie nu op een andere wijze worden verwerkt wat een beperkte stijging van de lasten van aanbestedende diensten geeft.</p> <p>Kwantificering:</p> <p>De aanvullende tijd wordt geschat op circa één uur per aanbestedingsprocedure. Deze tijd is nodig om de verkregen gegevens ook direct in het proces-verbaal te verwerken. De uitvoeringslasten stijgen hiermee met circa € 319.500 per jaar.</p>			

* Met deze kolom wordt aangegeven op welke doelgroep de verplichting betrekking heeft. AD staat voor aanbestedende diensten waaronder ook de speciale sectorbedrijven vallen. Met BD is aangegeven dat de verplichting betrekking heeft op bedrijven.

4.2 Gewijzigde verplichtingen concessierichtlijn

Een concessie is een overeenkomst met een leverancier voor de uitvoering van een werk of dienst. Hierbij kan worden gedacht aan de exploitatie van een gemeentelijke parkeergarage door een onderneming, of het uitvoeren van de catering bij een overheidsdienst. Het verschil met een reguliere opdracht is dat het volledige exploitatierecht en -risico voor rekening van de concessiehouder komen. Het begrip 'risico' wordt hierbij strikt gehanteerd. Een aanbestedende dienst mag de concessiehouder geen garanties bieden waardoor het exploitatierisico niet meer voor rekening komt van de concessiehouder.

Op dit moment ontbreken er op Europees niveau duidelijke regels voor concessieovereenkomsten. Voor Nederland geldt dat in de artikelen 2.151 tot en met 2.156 van de Aanbestedingswet 2012 reeds voorschriften zijn opgenomen voor concessieovereenkomsten voor openbare werken in opdracht van de klassieke overheid. Er is voor de inwerkingtreding van de concessierichtlijn geen standaardprocedure voorgeschreven maar het zijn beginselen waaraan aanbestedende diensten en speciale-sector bedrijven zich moeten houden bij het afsluiten van concessieovereenkomsten. Voor concessies voor diensten blijkt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat concessieovereenkomsten met een grensoverschrijdend belang worden bestreken door algemene beginselen als gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning (uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Om aan deze eisen te voldoen, kiezen aanbestedende diensten er nu al vaak voor om bij het sluiten van concessieovereenkomsten gebruik te maken van een aanbestedingsprocedure.

Ook in de nieuwe richtlijn is geen vaste procedure beschreven waarmee concessieovereenkomsten moeten worden afgesloten. Wel zijn er beginselen opgenomen waar partijen zich aan moeten houden bij concessies.

Lasteneffecten van de implementatie van de concessierichtlijn

Zowel aanbestedende diensten als bedrijven geven aan dat zij verwachten dat er weinig verandert in de procedures die worden gevolgd voor het gunnen van concessieopdrachten. Op dit moment volgen aanbestedende diensten voor de gunning van concessies in de regel al een procedure die vergelijkbaar is met een reguliere aanbestedingsprocedure. Dit komt vooral omdat de huidige regels voor concessies gebaseerd zijn op ingewikkelde jurisprudentie van het Hof van Justitie en de tot openbare werken beperkte regels in de huidige Aanbestedingswet 2012. Om aan alle eisen van gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit te voldoen kiezen aanbestedende diensten voor de veilige weg van de normale aanbestedingsprocedures. De nieuwe concessierichtlijn schrijft geen vaste procedure voor en is op dit vlak vooral een implementatie van geldende jurisprudentie. De verwachting is daarom dat voor de gunning van concessies wordt gekozen voor dezelfde procedures die nu al worden ingezet. Per gunningsprocedure treedt dan ook geen lasteneffect op.

Voor een aantal specifieke concessieovereenkomsten geldt dat deze nu voor lange tijd worden afgesloten. Dit heeft voornamelijk te maken met de terugverdientijd van investeringen die worden gedaan. Onder de nieuwe regels voor concessies geldt dat de duur van een concessieovereenkomst die langer is dan vijf jaar zodanig moet worden gekozen dat de vrije mededinging niet verder wordt beperkt dan nodig is voor de afschrijving van investeringen en een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. Uit de considerans bij de richtlijn blijkt dat hiermee wordt beoogd om de duur van de concessie te beschermen om zo marktafsluiting en concurrentiebeperking te voorkomen. Mogelijk heeft dit tot gevolg dat een aantal langlopende concessieovereenkomsten in de toekomst voor kortere duur moeten worden afgesloten waardoor de lasten voor zowel aanbestedende diensten als bedrijven op dit onderdeel stijgen. Jaarlijks worden tussen de 10 en de 20 concessies aanbesteed in Nederland¹³. De aard en looptijd van deze concessies verschillen, maar voldoen meestal al aan de gestelde

¹³ Exclusief openbaar vervoer. Deze vallen namelijk buiten de reikwijdte van de richtlijn.

eisen. Op basis van deze aantallen wordt aangenomen dat als dit al een toename in het aantal procedures geeft, dit incidenteel is.

Een andere wijziging die in theorie effect zou kunnen hebben op de lasten voor aanbestedende diensten en/of bedrijven is de inperking van de definitie van een concessie. Waar voorheen gold dat het leeuwendeel van het exploitatierecht en -risico voor rekening moest komen van de concessiehouder geldt onder de nieuwe regels dat het volledige exploitatierecht en -risico op het bedrijf moet overgaan. De aanbestedende dienst mag op geen enkele manier een deel van de omzet garanderen. In de praktijk zal dit naar verwachting geen effect hebben op de lasten, omdat in de regel toch een uitgebreide aanbestedingsprocedure wordt doorlopen voor de gunning van concessies.

4.3 Kwantificering van de effecten

In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de kwantitatieve effecten per wijziging zoals deze zijn beschreven in de voorgaande paragrafen.

Tabel 4. Samenvatting kwantitatieve effecten van de wijzigingen.

Nr.	Wijziging	AL bedrijven	OL Bedrijven	UL AD
1	Elektronisch aanbesteden	€ -2.509.900	€ -2.180.600	€ -1.801.400
2	Mededingingsprocedure met onderhandeling	€ 100.000	€ -	€ 150.000
3	Concurrentiegerichte dialoog	€ -	€ -	€ -
4	Innovatiepartnerschap	€ -163.800	€ -343.200	€ -252.400
5	Termijn raamovereenkomsten	€ -	€ -	€ -
6	Technische specificaties, keurmerken, testverslagen en andere bewijsmiddelen	€ -	€ -	€ -159.800
7	Varianten	€ -	€ -	€ -
8	Uniform Europees Aanbestedingsdocument	€ 10.600.000	€ -	€ 1.000.000
9	Toelichting abnormaal lage aanbestedingen	€ -	€ -	€ -
10	Onderaanneming	€ 727.900	€ -	€ 450.000
11	Aankondiging sociale en andere specifieke diensten	€ -	€ -	€ -3.000
12	Proces-verbaal	€ -	€ -	€ 319.500
13	Concessies	€ -	€ -	€ -
	Totaal	€ 8.754.200	€ -2.523.800	€ -297.100

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat:

- De administratieve lasten voor bedrijven toenemen met ongeveer € 8,7 miljoen per jaar. Dit is een stijging van 1% van de totale regeldruk van de Aanbestedingswet 2012. De voornaamste oorzaak hiervan is het Uniforme Europese Aanbestedingsdocument (stijging van € 10,6 miljoen). Dit formulier is echter nog in ontwikkeling en Nederland zet zich er voor in om dit formulier zodanig te vereenvoudigen dat lastentoename wordt voorkomen. Indien dit lukt, dan dalen de administratieve lasten voor bedrijven met afgerond € 1,8 miljoen per jaar.
- De nalevingkosten voor bedrijven dalen met circa € 2,5 miljoen per jaar. De oorzaken hiervan liggen in de mogelijkheden die het innovatiepartnerschap biedt en de verplichting om elektronisch aan te besteden.
- De uitvoeringslasten voor de aanbestedende diensten dalen met bijna € 300.000 per jaar. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de verplichting om elektronisch aan te besteden. Net als voor de administratieve lasten voor bedrijven geldt dat de uitvoeringslasten verder kunnen dalen als het Uniform Europees Aanbestedingsdocument verder wordt vereenvoudigd. De administratieve lasten zullen dan verder afnemen tot circa € 1,3 miljoen.

5 Samenvatting van de resultaten

Door implementatie van de aangepaste richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU stijgen de administratieve lasten voor bedrijven terwijl de uitvoeringslasten van aanbestedende diensten licht dalen. De oorzaak van de stijging van de administratieve lasten en de beperkte daling van de uitvoeringslasten ligt voornamelijk in het aangekondigde Uniform Europees Aanbestedingsdocument. Omdat Nederland met de Eigen verklaring al verder is gegaan in de ontwikkeling van regeldrukarme manieren om te werken leidt deze als verbetering beoogde situatie juist tot meer lasten.

De overige wijzigingen in deze aangepaste richtlijnen leiden tot verschillende andere toe- en afnames van de regeldruk. De effecten van deze wijzigingen op de regeldruk zijn relatief beperkt. Door de hoge kosten van individuele aanbestedingsprocedures en de hoge aantallen procedures leidt echter ook een kleine aanpassing al snel tot een verandering van de lasten van € 100.000 of meer.

De nieuwe richtlijn 2014/23/EU leidt in de praktijk niet tot een verandering in de regeldruk voor bedrijven en aanbestedende diensten. De algemene beginselen die zijn opgenomen in deze richtlijn worden in Nederland reeds gehanteerd.

In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de lasteneffecten.

Tabel 5. Samenvatting van de regeldrukeffecten.

Richtlijn	AL bedrijven	OL Bedrijven	UL AD
2014/24/EU (klassieke richtlijn) en 2014/25/EU (richtlijn speciale sectoren)	€ 8.754.200	€ -2.523.800	€ -297.100
2014/23/EU (concessierichtlijn)	€ 0	€ 0	€ 0

Bijlagen

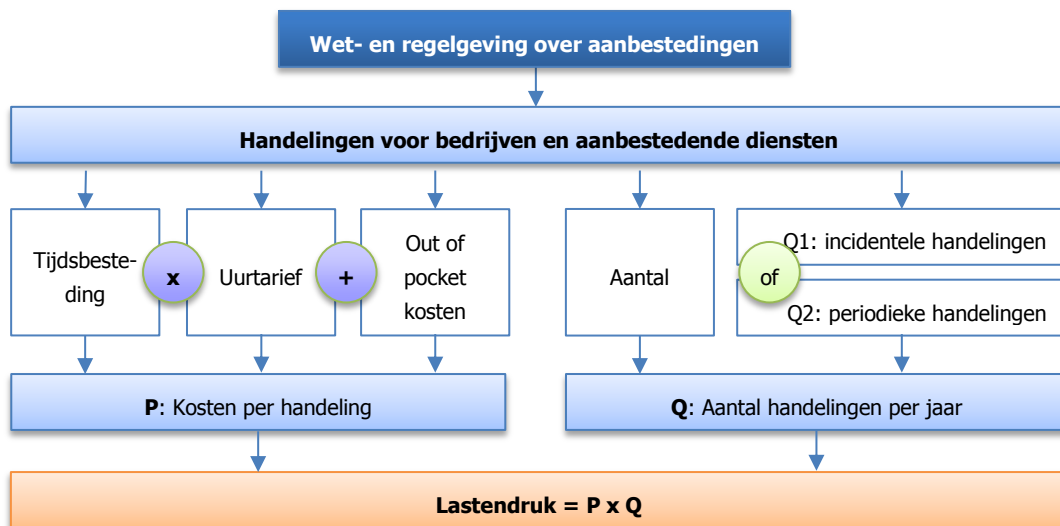
Bijlagen bij het rapport “Onderzoek (administratieve) lasten implementatie Aanbestedingsrichtlijnen”:

I.	Bijlage I. Het meten van regeldruk: het integrale SKM	29
II.	Bijlage II. Interviewprotocol	30
III.	Overzicht verplichtingen klassieke richtlijn en richtlijn speciale sectoren	31
IV.	Overzicht verplichtingen concessierichtlijn	34

I. Bijlage I. Het meten van regeldruk: het integrale SKM

Het integrale SKM (iSKM) sluit aan bij de nationale en internationale handleidingen voor regeldrukmetingen. Het iSKM maakt het mogelijk om onder andere administratieve lasten, overige lasten (nalevingskosten en financiële kosten) en toezichtlasten in één overzichtelijk en transparant model te berekenen voor alle doelgroepen.

Het iSKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het iSKM is geschikt om feitelijke en gepercipieerde regeldruk simultaan te meten. Hieronder is de werking van het iSKM schematisch weergegeven.



Figuur I-1. Het berekenen van feitelijke of gepercipieerde regeldruk met het iSKM.

Initiële en structurele regeldruk

Bij het berekenen van de regeldruk wordt in handleidingen onderscheid gemaakt tussen:

- ▣ Eenmalige regeldruk. Dit zijn lasten die voortkomen uit handelingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels.
- ▣ Structurele regeldruk. Deze lasten komen voort uit handelingen die periodiek terugkomen.

Rapporteren over regeldruk

Het iSKM is zodanig ingericht dat op alle gewenste niveaus kan worden gerapporteerd. In dit onderzoek wordt de regeldruk gerapporteerd naar type doelgroep (verschillen tussen bedrijven en overheden), type regeldruk (AL, OL (NK) en UL) en onderwerp van de overheidsopdracht (concessieovereenkomsten, opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en overige overheidsopdrachten).

Transparantie en herleidbaarheid

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het iSKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevensbronnen.

II. Bijlage II. Interviewprotocol

Ter voorbereiding op een interview is aan respondenten een toelichting gezonden met de achtergronden van het onderzoek en de onderwerpen die in het interview worden besproken. Tijdens de interviews is door ervaren consultants doorgevraagd en informatie geverifieerd. Na afloop van het interview is de belangrijkste informatie onmiddellijk samengevat en teruggekoppeld in een interviewverslag.

Omdat het belangrijk is om de kennis en deskundigheid van de geïnterviewde stakeholders optimaal te benutten, is in elk opeenvolgend interview, voor zover mogelijk, gebruikgemaakt van informatie die is verkregen in voorgaande interviews. Zo zijn niet alleen alle onderzoeksvragen beantwoord, maar zijn ook de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens herhaaldelijk getoetst en onafhankelijk gevalideerd.

Tabel 6. Interviewprotocol.

Interviewprotocol
1. Interviews op locatie vinden in beslotenheid plaats.
2. Een gesprekspartner wordt ten minste vijf werkdagen van tevoren schriftelijk uitgenodigd voor een interview. Indien de gesprekspartner hiermee instemt, kan de periode tussen de uitnodiging en het interview korter zijn.
3. In de uitnodiging wordt zo veel mogelijk aangegeven welke onderwerpen aan de orde komen. Van deze onderwerpen kan, indien noodzakelijk, tijdens het gesprek worden afgeweken.
4. In de uitnodiging wordt een indicatie gegeven van de verwachte duur van het interview. Van deze indicatie kan, indien noodzakelijk, tijdens het interview worden afgeweken.
5. In de uitnodiging worden de namen en functies genoemd van de personen die aan het interview deelnemen. Indien van deze samenstelling wordt afgeweken, wordt dit aan het begin van het interview gemeld.
6. Voorafgaand aan het interview wordt het vertrouwelijkheidsbeginsel toegelicht. Er wordt aangegeven wie toegang zal krijgen tot de verkregen informatie en op welke wijze de informatie zal worden gebruikt.
7. Voorafgaand aan het interview wordt aangegeven dat men altijd, ook op een later moment, vragen kan stellen. Bij interviews op locatie wordt een visitekaartje overhandigd met contactgegevens.
8. Van elk interview wordt een verslag opgesteld, met daarin: <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Het tijdstip en (bij interviews op locatie) de locatie van het interview.<input type="checkbox"/> De namen van de deelnemers en hun hoedanigheid, voor zover van belang.<input type="checkbox"/> Een beknopte weergave van wat is gezegd en wat verder tijdens het gesprek is voorgevallen.<input type="checkbox"/> Een verwijzing naar overgelegde documenten, die aan het verslag worden gehecht.<input type="checkbox"/> Een expliciete vermelding of en zo ja, wanneer sprake is van een citaat.
9. Het verslag van een interview wordt binnen vijf werkdagen na het interview ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. De gesprekspartner kan binnen vijf werkdagen nadat hij het verslag heeft ontvangen wijzigingen doorgeven aan SIRA Consulting.
10. Indien alle gesprekspartners daarmee instemmen, worden wijzigingen verwerkt in het gespreksverslag. Indien er geen overeenstemming is over een wijziging, dan worden de verschillende standpunten toegelicht in het verslag.
11. SIRA Consulting gaat vertrouwelijk om met informatie die niet nadrukkelijk openbaar is.

III. Overzicht verplichtingen klassieke richtlijn en richtlijn speciale sectoren

Tabel 7. Overzicht met de belangrijkste verplichtingen uit de klassieke richtlijn en de richtlijn speciale sectoren.

Nr.	Artikel Klassiek	Artikel Speciaal	Verplichting	Toelichting	Doel- groep*
1	22 e.v.	40	Elektronisch aanbesteden	Volgens de nieuwe regels moet in beginsel alle communicatie elektronisch plaatsvinden. Alleen in bepaalde gevallen zoals voor het aanleveren van fysieke bewijsstukken (bijvoorbeeld maquettes) en wanneer het vereiste beveiligingsniveau niet kan worden gerealiseerd, geldt een uitzondering.	AD + BD
2	24	42, 58 en 59	Passende maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten	Aanbestedende diensten moeten passende maatregelen nemen om belangenconflicten te voorkomen en aan te pakken. Daarnaast geldt dat aanbestedende diensten marktconsultaties kunnen houden voordat de aanbestedingsprocedure plaatsvindt (artikel 40). Het artikel uit de richtlijn benadrukt de huidige situatie, zodat er geen feitelijke verandering van de administratieve en uitvoeringslasten optreedt.	-
3	29	47	Mededingingsprocedure met onderhandeling	Dit is in feite de vervanger van de huidige onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking. De klassieke richtlijn staat ruimer gebruik toe van de mededingingsprocedure met onderhandeling. Voor deze procedure kan een aanbestedende dienst kiezen als het gaat om een opdracht waarvoor in de markt geen standaardoplossing beschikbaar is. Ook kan de aanbestedende dienst hiervoor kiezen als in een eerdere openbare of niet-openbare procedure alleen onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn ingediend. Onder de huidige aanbestedingsregels mogen speciale sectorbedrijven al vrij kiezen voor deze procedure en blijft het de "onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking". Dit verandert niet.	AB + BD
4	30	48	Concurrentiegerichte dialoog	Het procedureverloop blijft grotendeels ongewijzigd. De klassieke richtlijn staat echter ruimer gebruik toe van de concurrentiegerichte dialoog.	AD + BD
5	31	49	Innovatiepartner-	Deze nieuwe procedure maakt het voor aanbe-	AD +

			schap	stedende diensten en bedrijven mogelijk om op de lange termijn een samenwerking aan te gaan voor de ontwikkeling en vervolgens aankoop van innovatieve producten, diensten of werken. Voor de aankoop van innovatieve producten is niet opnieuw een aanbestedingsprocedure vereist mits de aankoop plaatsvindt op basis van een van tevoren overeengekomen prijs- en kwaliteitsniveau.	BD
6	-	51	Termijn raamovereenkomsten	De maximale termijn voor een raamovereenkomst in de richtlijn speciale sectoren is vastgesteld op 8 jaar, behalve in deugdelijk gemotiveerde gevallen. Onder de huidige regels is er geen maximumtermijn.	AD + BD
7	42 t/m 44	60 t/m 63	Technische specificaties, keurmerken, testverslagen en andere bewijsmiddelen	Nu geldt dat aanbestedende diensten in hun aankondiging niet direct om een keurmerk mogen vragen. Zij lossen dit op door de eisen uit het keurmerk op te nemen in de aankondiging. De klassieke richtlijn en de richtlijn speciale sectoren maakt het onder strikte voorwaarden mogelijk dat een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf een specifiek keurmerk vragen. Deze wijziging heeft alleen mogelijk effect op de lasten voor aanbestedende diensten.	AD
8	45	64	Varianten	Aanbestedende diensten kunnen inschrijvers toestaan of van hen verlangen varianten in te dienen.	AD + BD
9	58	80	Omzeteisen	Het uitgangspunt in de AW 2012 is dat aanbestedende diensten geen eisen stelt aan de omzet, tenzij de aanbestedende dienst dit met zwaarwegende argumenten motiveert in de aanbestedingsstukken (art. 2.90 lid 3). De minimumomzet mag niet hoger zijn dan driemaal de geraamde waarde van de opdracht. In de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen is bepaald dat de minimumomzet niet hoger mag zijn dan maximaal tweemaal de geraamde waarde van de opdracht, tenzij zwaarwegend gemotiveerd wordt waarom er omzeteisen worden geëist van meer dan twee keer de opdrachtwaarde. Aangezien er niets wijzigt, treden geen lasteneffecten op als gevolg van deze bepaling. Om deze reden wordt deze bepaling voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.	-
10	59	-	Uniform Europees Aanbestedingsdo-	Het model Eigen verklaring dat op grond van de Aanbestedingswet 2012 verplicht is, moet worden vervangen. Het nieuwe UEA is nog niet	AD + BD

			cument (UEA)	vastgesteld en is momenteel alleen als concept beschikbaar. De conceptversie is op onderdelen uitgebreider dan het huidige model Eigen verklaring. Met name de selectiecriteria zijn verder uitgebreid waardoor aanbestedende diensten meer ruimte hebben om extra onderdelen in de UEA op te nemen.	
11	69	84	Toelichting bij abnormaal lage aanbestedingen	Een inschrijving wordt afgewezen wanneer deze abnormaal laag is, omdat zij niet voldoet aan de eisen in het kader van milieu-, sociaal en arbeidsrecht. Inschrijvers zijn verplicht om de inschrijving nader toe te lichten wanneer deze abnormaal laag is.	AD + BD
12	71	88	Onderaanneming	Bedrijven zijn in het geval van werken en diensten die ter plaatse onder rechtstreeks toezicht van de aanbestedende diensten moeten worden verleend, verplicht om na gunning en tijdens de looptijd van het project de namen, contactgegevens en de wettelijke vertegenwoordigers van onderaannemers bij te houden en te melden aan de aanbestedende dienst.	AD + BD
13	74 jo. 4	91 jo. 15	Aankondiging sociale en andere specifieke diensten	Het systeem van 'A'-diensten (prioritair) en 'B'-diensten (niet-prioritair) wijzigt. Voor sociale, maatschappelijke en andere specifieke diensten blijft een verlicht regime gelden (voormalige B-diensten), zij het dat boven een drempelbedrag van € 750.000 wél een aankondiging verplicht is (voor opdrachten in speciale sectoren is deze drempelwaarde €1 miljoen, -). Onder de huidige regels geldt deze aankondigingsplicht niet.	AD + BD
14	84	100	Procesverbaal	De voorschriften voor het proces-verbaal dat moet worden opgesteld bij elke opdracht worden verder uitgebreid en er moet informatie worden bijgehouden die nodig is om besluiten in alle stadia te kunnen motiveren (3 jaar).	AD

* Met deze kolom wordt aangegeven op welke doelgroep de verplichting betrekking heeft. AD staat voor aanbestedende diensten waaronder ook de speciale sectorbedrijven vallen. Met BD is aangegeven dat de verplichting betrekking heeft op bedrijven.

IV. Overzicht verplichtingen concessierichtlijn

Tabel 8. Overzicht met de belangrijkste verplichtingen uit de concessierichtlijn.

Nr.	Art.	Verplichting	Toelichting	Doel-groep*
1	8 jo. 1	Drempelwaarde	De richtlijn is van toepassing op overeenkomsten, zowel voor diensten als voor werken, met een waarde gelijk aan of groter dan €5.186.000, -. Op dit moment geldt deze drempelwaarde alleen voor werken in de klassieke sector.	AD + BD
2	30	Algemene beginselen	Lidstaten nemen passende maatregelen om te waarborgen dat ondernemers die concessieovereenkomsten uitvoeren, voldoen aan de verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht. Het artikel uit de richtlijn benadrukt de huidige situatie, zodat er geen feitelijke verandering optreedt.	-
3	31	Aankondiging voornemen	Aanbestedende diensten en instanties geven hun voornemen voor de gunning van een concessie te kennen middels een concessieaankondiging in het Publicatieblad van de Europese Unie.	AD + BD
4	32, 33	Aankondiging na concessie	Aanbestedende diensten en instanties moeten uiterlijk 48 dagen na gunning van een concessie de uitslag publiceren. De aankondiging en inhoud daarvan mag niet eerder op nationaal niveau bekend gemaakt worden, voordat zij op Europees niveau zijn gepubliceerd.	AD + BD
5	34	Verplicht gebruik elektronische middelen	Aanbestedende diensten en instanties moeten met elektronische middelen vrije, rechtstreekse en volledige toegang bieden tot de concessiedocumenten.	AD + BD
6	35	Het voorkomen van fraude, bevoordeling en corruptie	Aanbestedende diensten en instanties nemen passende maatregelen om fraude, bevoordeling en corruptie te voorkomen.	AD + BD
7	36	Technische en functionele eisen	Aanbestedende diensten en instanties kunnen in de concessiedocumenten technische en functionele eisen op nemen, die bepalen welke kenmerken en eisen worden voorgeschreven voor de werken of diensten die het voorwerp van de concessie vormen.	AD + BD
8	37, 38, 39	Beschrijving van de concessie	Aanbestedende diensten en instanties zijn gebonden aan een aantal procedurele voorschriften over bijvoorbeeld het opnemen van gunningscriteria in de aankondiging en regels voor selectie-eisen en uitsluitingsgronden. Ook moeten zij bij het vaststellen van termijnen rekening houden met de complexiteit van de concessie.	AD + BD